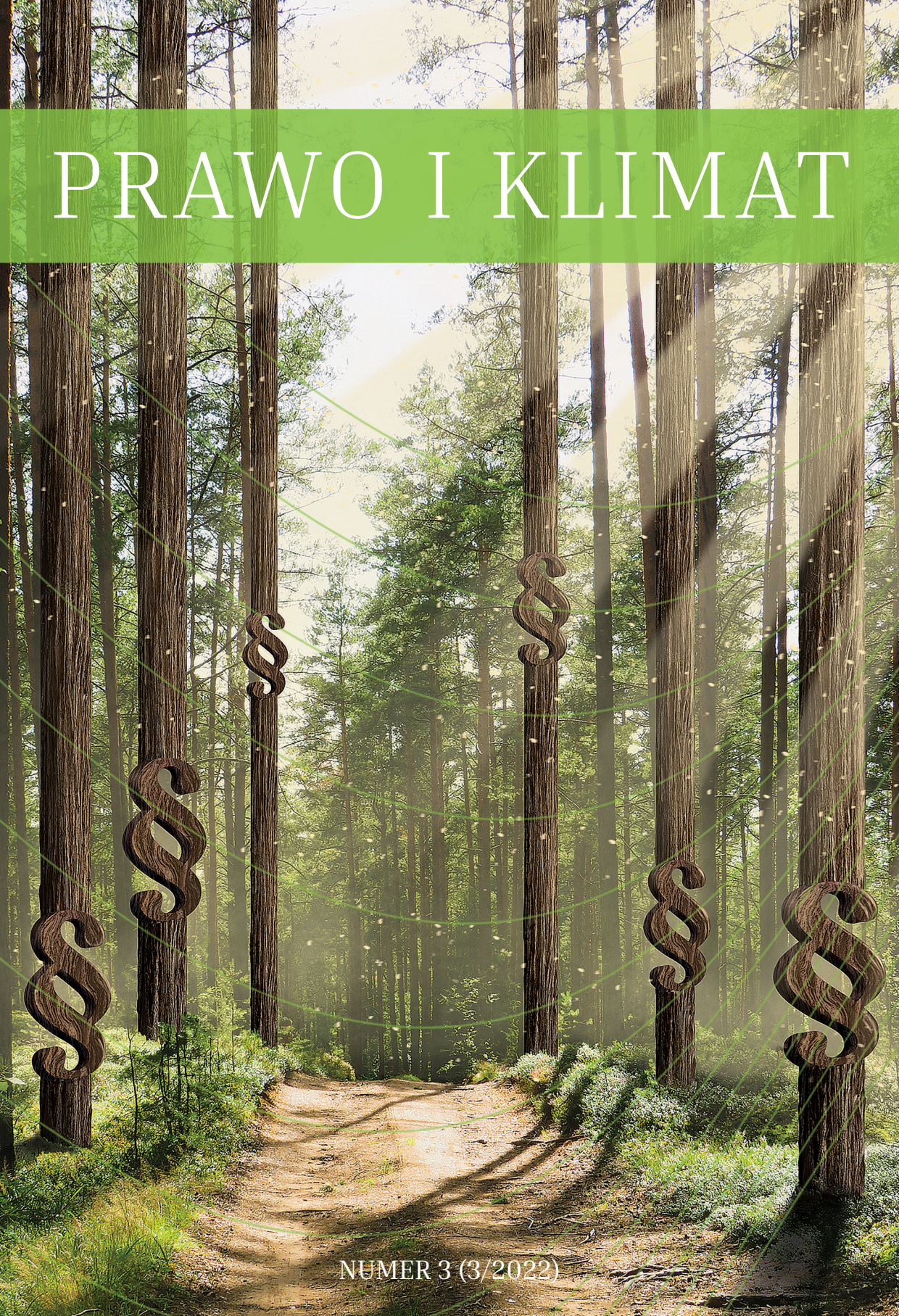


PRAWO I KLIMAT



NUMER 3 (3/2022)

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 3 (3/2022)



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

WARSZAWA 2022

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

REDAKTOR NACZELNY

dr Anna Dalkowska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Katarzyna Szadkowska-Piergies, Witold Cieśla

SEKRETARZ REDAKCJI

Magdalena Woźniak

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI

Cezary Wąsik

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

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

CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWO-NAUKOWEJ

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

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

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

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

dr Grzegorz Ociecek; dr inż. Krystian Szczepański;

dr inż. Beata Waszczyłko-Miłkowska

KOLEGIUM DORADCZE REDAKCJI

dr Paweł Majdański

PROJEKT OKŁADKI

Wawrzyniec Tyrpa

SKŁAD KOMPUTEROWY

Marek Klimek

WYDAWCA

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

KOORDYNACJA PRAC REDAKCYJNYCH

Wydawnictwo Dragon sp. z o.o.

TŁUMACZENIA

Kancelaria Tłumaczeń Prawnych – Joanna Miler-Cassino

KOREKTA

Katarzyna Ziola-Zemczak

DRUK I DYSTRYBUCJA:

Wojskowe Zakłady Kartograficzne Sp. z o.o.

ul. Fort Wola 22, 01-258 Warszawa

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

© Copyright by Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315

Warszawa 2022

Spis treści

Paweł Daniel

Kwalifikacja elektrowni fotowoltaicznej na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 672/20 9

Classification of a Photovoltaic Power Plant Under the Spatial Planning and Development Act: Comments to the Decision of the Voivodship Administrative Court in Poznań of 18 August 2021, File Ref. No. II SA/Po 672/20

Aneta Suchoń

Zrzeszanie się producentów rolnych wobec wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu – wybrane zagadnienia prawne 25

Agricultural Producers' Associations in View of the European Green Deal Challenges, Including Climate Change: Selected Legal Issues

Mirosław Gdesz

Ochrona środowiska i ochrona przyrody jako przesłanki odmowy uzgodnienia warunków zabudowy 59

Nature and Environment Protection as the Grounds for Refusal to Co-Agree on Land Development Decision

Tomasz Konewka, Tomasz Czuba

An overview of some challenges of the electric vehicle industry in the light of the European Green Deal..... 79

Daniel Mielnik

Deskrypcja kierunku polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw przeciwko środowisku na gruncie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (UD258)..... 93

Discrimination of the Direction of Criminal Policy in the Context of Preventing and Limiting Environmental Crimes on the Basis of the Draft Law on Amending Certain Acts in Order to Counteract Environmental Crime (UD258)

Norbert Frosztęga, Wojciech Bobik

**Wpływ upadłości na obowiązki z zakresu zapobiegania szkodom
w środowisku i ich naprawy 119**

*Effects of Bankruptcy on Obligations in the Area of the Prevention and
Remedying of Environmental Damage*

Adam Pawlyta

Problematyka ochrony prawnej przed skutkami życia w smogu.

**Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 21 lipca 2022 r. (sygn. akt III OSK 1510/22) 135**

*The Problem of Legal Protection Against the Consequences of Living in Smog:
Comments to the Decision of the Supreme Administrative Court of 21 July 2022
(Case No. III OSK 1510/22)*

Katarzyna Styś

**Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OW 200/21, Lex nr 3359243 159**

*Comments to the Decision of the Supreme Administrative Court of 14 June 2022,
File Ref. no. III OW 200/21 (Lex no. 3359243)*



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

Szanowni Państwo,

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

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

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

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

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

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

W niniejszym numerze (3/2022) znajdują się artykuły dotyczące różnych problemów badawczych w obszarze klimatu i ochrony środowiska.

Opracowanie rozpoczyna glosa do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w której Autor odniósł się do problematyki kwalifikacji prawnej elektrowni fotowoltaicznych mającej istotne znaczenie z punktu widzenia procesu

inwestycyjnego, a w szczególności ustalenia, czy może być ona realizowana na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy też decyzji o warunkach zabudowy. W głosowanym orzeczeniu sąd wskazał, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów dopuszczenie lokalizacji tego typu urządzeń może nastąpić bądź to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź to, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

W kolejnej publikacji Czytelnicy mogą się zapoznać z opisem zagadnienia dotyczącego zrzeszania się producentów rolnych wobec wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu. Autor w sposób niezwykle interesujący prezentuje wybrane zagadnienia omawianej problematyki, związane z ochroną gruntów rolnych i rolnictwem zrównoważonym w strategiach unijnych, a następnie koncentruje się na aspektach gospodarki o obiegu zamkniętym, energii odnawialnej oraz rolnictwa ekologicznego, zagadnień producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym, a także ograniczeń emisji w sektorze transportu oraz strat i marnotrawienia żywności.

Ciekawe rozważania dotyczące problematyki uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy z perspektywy ochrony dobra publicznego, jakim jest środowisko, są przedmiotem analizy zawartej w kolejnym artykule. Autor wskazuje w nim, że procedura uzgodnieniowa daje specjalistycznym organom współdecydującym, np. regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, uprawnienie do skorzystania z władzy dyskrecyjnej i oceny celowości projektowanych inwestycji. W związku z tym na organach specjalistycznych spoczywa w istocie cały ciężar rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy prawem do zabudowy a ochroną środowiska.

W kolejnym opracowaniu Autorzy przedstawiają przegląd niektórych wyzwań stojących przed branżą pojazdów elektrycznych w świetle Europejskiego Zielonego Ładu. W artykule poruszono niezwykle aktualną problematykę uwzględniającą fakt, że Unia Europejska (UE) jest w trakcie transformacji energetycznej, której głównym celem jest osiągnięcie w 2050 roku neutralności klimatycznej, czyli zerowej emisji netto gazów cieplarnianych (GHG).

W aktualnym wydaniu „Prawa i Klimatu” znajduje się także opracowanie dotyczące problematyki deskrypcji kierunku polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw przeciwko środowisku na gruncie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (UD258). Zaprezentowane zmiany mają na celu

prewencję ogólną oraz indywidualną, a także realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne.

W kolejnym opracowaniu Autorzy podjęli problematykę wpływu upadłości na obowiązki z zakresu zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy. W artykule poddano analizie skutki ogłoszenia upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska dla ciążącego na tym podmiocie obowiązku przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, stosownie do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Wartość merytoryczną czasopisma wzbogaca glosa dotycząca problematyki ochrony prawnej przed skutkami życia w smogu do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r. (sygn. akt III OSK 1510/22). Jej przedmiotem jest analiza zagadnienia interesu prawnego i interesu faktycznego w kontekście zaskarżalności programów ochrony powietrza do sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje ocena nowych argumentów identyfikacji interesu prawnego – w aktach prawa europejskiego i zobowiązaniach międzynarodowych. Glosa ma charakter afirmatywny do komentowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Niniejsze wydanie zamyka glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OW 200/21, Lex nr 3359243, której przedmiotem jest analiza prawna sporu kompetencyjnego w kontekście zapadłego sporu.

Z życzeniami miłej lektury

Anno Dalkowska

Paweł Daniel¹

Kwalifikacja elektrowni fotowoltaicznej na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 672/20

Teza:

Elektrownia fotowoltaiczna jako system urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, o których mowa w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (zabudowę systemami fotowoltaicznymi). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, jeżeli powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu, następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

Glosa: aprobuja

Streszczenie:

Problematyka kwalifikacji prawnej elektrowni fotowoltaicznych ma istotne znaczenie z punktu widzenia procesu inwestycyjnego, a w szczególności ustalenia, czy może być ona realizowana na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy też decyzji o warunkach zabudowy. Do powyższego zagadnienia odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, przyjmując w głosowanym wyroku, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów dopuszczenie lokalizacji tego typu urządzeń może nastąpić bądź to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź to, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Równocześnie sąd ograniczył możliwość realizacji przedsięwzięć polegających na budowie instalacji odnawialnego źródła energii o mocy powyżej 500 kW jedynie do przypadków, gdy tego typu inwestycje są przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co stanowi wyjście poza regulację ustawową, nieznajującą uzasadnienia w dokonanej przez sąd wykładni systemowej.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, warunki zabudowy, elektrownia fotowoltaiczna, zabudowa przemysłowa

¹ Dr hab., prof. Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS. ORCID: 0000-0001-6563-3923.

Classification of a Photovoltaic Power Plant Under the Spatial Planning and Development Act: Comments to the Decision of the Voivodship Administrative Court in Poznań of 18 August 2021, File Ref. No. II SA/Po 672/20

Abstract:

The legal classification of photovoltaic power plants is of vital importance from the perspective of the investment process, in particular, for establishing whether it may be implemented on the basis of local spatial development plans or decisions on land development conditions. The aforementioned issue was addressed by the Voivodship Administrative Court in Poznań in a voted decision wherein the Court assumed that, based on the currently applicable legal regulations, the location of this type of plant may be permitted either under a local spatial development plan or, in the absence of such a plan, on the basis of a decision on the conditions of land development. At the same time, the court imposed a restriction on projects involving construction of renewable energy source plants with a capacity exceeding 500 kW only to those circumstances where such investment projects are stipulated in the local spatial development plan, thus departing from the statutory regulations, which is not defensible from the perspective of the court's systemic interpretation.

Keywords: local spatial development plan, terms and conditions of land development, photovoltaic power plant, industrial development

Glosa

Jednym z obecnych priorytetów polityki państwa pozostaje rozbudowa odnawialnych źródeł energii (OZE), co podyktowane jest nie tylko zmianami klimatycznymi, a co za tym idzie, priorytetami w zakresie działania Unii Europejskiej, ale również bieżącą sytuacją geopolityczną, która przejawia się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Niewątpliwie rozwój OZE stanowi również realizację postulatu zrównoważonego rozwoju, ale więc 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 pokoleń². Jak podkreśla Sławomir Dudzik, ochrona środowiska oraz zasada zrównoważonego rozwoju należy do podstawowych wartości determinujących aksjologię polskiego porządku konstytucyjnego, co powoduje, że rozwój sektora energetycznego może odbywać się wyłącznie w zgodzie z powyższymi wartościami,

² Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1973).

uwzględniając dodatkowo wymogi międzypokoleniowej etyki ekologicznej³. Zauważyć przy tym należy, że realizacja tego typu inwestycji, oprócz niewątpliwie pozytywnego wpływu może nieść ze sobą również negatywne konsekwencje, do których zalicza się silne konflikty przestrzenne czy też znaczącą ingerencję w krajobraz⁴.

Rolą prawa w zachodzących procesach pozostaje ukształtowanie przestrzeni umożliwiającej realizację inwestycji OZE, w tym przede wszystkim likwidacja nadmiernych obciążeń o charakterze prawno-administracyjnym, które mogą znaczącego wydłużyć proces realizacji tego typu inwestycji⁵, przy równoczesnym poszanowaniu środowiska. W przypadku procesu inwestycyjnego, to ustawodawca, konstruuąc zasady realizacji OZE, decyduje *de facto* o tym, czy inwestorzy prywatni będą skłoni realizować tego typu przedsięwzięcia. Do zagadnienia powyższego odnosi się bezpośrednio głosowany wyrok, w zakresie, w jakim przesądza, z punktu widzenia norm planowania i zagospodarowania przestrzennego, o charakterze inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (systemu fotowoltaicznego) o mocy do 1 MW wraz z towarzyszącą infrastrukturą, a co za tym idzie, warunków, jakie muszą być spełnione w celu jej realizacji.

Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało zainicjowane wnioskiem inwestora o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (systemu fotowoltaicznego) o mocy do 1 MW wraz z towarzyszącą infrastrukturą (w tym: zespołu paneli fotowoltaicznych z konstrukcjami wsporczymi, kontenera stacji transformatorowej, innych obiektów technicznych i ogrodenia).

Wójt (organ I instancji) ustalił warunki zabudowy dla powyższej inwestycji, przyjmując, że planowana inwestycja spełnia warunki określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, zaznaczając przy tym, że w jego ocenie w przedmiotowej sprawie znajdował zastosowanie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Tym samym nie analizowano funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w obszarze analizowanym ani dostępu do drogi

³ S. Dudzik, *Konstytucyjne ramy polskiego prawa energetycznego*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012 r., Lex/el.

⁴ A. Fogel [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, Lex/el.

⁵ Szerzej na ten temat, zwłaszcza w zakresie inwestycji fotowoltaicznych, K. Chról, *Rola zagospodarowania przestrzennego w rozwoju odnawialnych źródeł energii na poziomie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 98 i n.; P. Kretowicz, *Planistyczne uwarunkowania i bariery lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 33 i n.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 503, dalej jako: ustawa albo u.p.z.p.

publicznej, ponieważ systemy fotowoltaiczne zaliczają się do odnawialnych źródeł energii.

Decyzję powyższą utrzymało w mocy samorządowe kolegium odwoławcze, podnosząc, że w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. wskazano, że przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁷. Ponieważ organ I instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie administracyjne i dokonał niezbędnych uzgodnień, kolegium uznało, że decyzja wójta odpowiada prawu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, rozpoznając wniesioną skargę, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. Uzasadniając przedmiotowe rozstrzygnięcie, sąd wskazał, że co do zasady, każda zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, w szczególności polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy, przy czym decyzja powyższa nie może być utożsamiana z pojęciem „miniplanu dla danego terenu”, gdyż nie stanowi substytutu planu miejscowego i nie jest wydawana w toku postępowania planistycznego. Tym samym zmiana zagospodarowania terenu, o ile prowadzi do zmiany jego przeznaczenia, może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Następnie sąd zwrócił uwagę, że stosownie do treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (w brzmieniu nadanym mu przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającej ustawę z dnia 29 sierpnia 2019 r.⁸), przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Stąd rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależało w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w pierwszej kolejności od przesądzenia, czy przedmiotowa elektrownia słoneczna (tzw. farma fotowoltaiczna), stanowiąca system fotowoltaiczny o mocy do 1 MW, może być na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaliczona do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii, czy też do kategorii zabudowy przemysłowej (systemu urządzeń infrastruktury przemysłowej).

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1378.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 1524.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu literalna wykładnia art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii wskazuje, że elektrownia fotowoltaiczna nie stanowi infrastruktury przemysłowej (zabudowy przemysłowej), lecz jest instalacją odnawialnego źródła energii, oraz że każda elektrownia fotowoltaiczna – stanowiąc urządzenie służące do wytwarzania energii, w którym energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii – spełnia warunek określony w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. To zaś oznaczałoby, że na gruncie powołanych przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego realizacja takiej inwestycji wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, bez konieczności spełnienia wymogu tzw. dobrego sąsiedztwa. Jednakże zdaniem sądu, dokonanie takiej interpretacji przepisów nie jest prawidłowe.

Odwołując się do orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że stosowanie przepisu art. 61 ust. 1 i 3 u.p.z.p. powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów tej ostatniej ustawy, normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (chodzi o art. 10 ust. 2a u.p.z.p. i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.)⁹. Ustawodawca w sposób szczególny traktuje przy tym przedsięwzięcia polegające na budowie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W myśl art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się, w zależności od potrzeb, granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Z przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca, na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dokonał rozróżnienia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy do 100 kW i ponad 100 kW (obecnie do 500 kW oraz ponad 500 kW), wprowadzając odręb-

⁹ Przy czym obecnie jest to 500 kW, co wynika ze zmiany dokonanej ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1873 – przyp. autora).

ne unormowanie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (500 kW). Regulacja zawarta w przepisach art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje na to, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane co do zasady przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Tego rodzaju inwestycje mają niewątpliwie istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie.

W dalszej części uzasadnienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podniósł, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁰ do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujący rodzaj przedsięwzięcia: zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż: a) 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy, b) 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a. Przedmiotowa inwestycja została przez wójta decyzją z lipca 2017 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zaliczona właśnie do takich przedsięwzięć, a więc do zabudowy przemysłowej – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b rozporządzenia. Obszar podlegający przekształceniu dla przedmiotowej inwestycji wynosi do 2,2 ha (okoliczności niesporne wynikające z wniosku inwestora i osnowy decyzji o warunkach zabudowy). Przedsięwzięcie to zaplanowano na gruntach użytkowanych rolniczo, bezpośrednie sąsiedztwo planowanej inwestycji stanowią grunty rolne i zabudowa zagrodowa, a najbliższa zabudowa mieszkalna znajduje się ok. 60 m na południowy zachód od planowanego ogrodzenia farmy fotowoltaicznej. Na całym obszarze przedsięwzięcia planowane jest usytuowanie od 2500 do 5000 sztuk paneli fotowoltaicznych o mocy od 200 do 400 W każdy. Stanowi to w ocenie sądu kolejny argument na rzecz uznania, że elektrownia fotowoltaiczna o parametrach wymienionych w przywołanym przepisie jest zabudową przemysłową, a więc inną niż ta, o której mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 1839.

Zdaniem sądu wolą ustawodawcy było powstanie sytuacji, gdy inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), będą realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, co do zasady wykluczona jest dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy dla tego rodzaju zamierzeń w drodze ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile prowadzi to do zmiany przeznaczenia terenu. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmiany istniejącego planu. Sąd podkreślił, że elektrownia fotowoltaiczna, jako system urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), o których mowa w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (zabudowę systemami fotowoltaicznymi). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, jeżeli powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu, następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

Jak wskazuje analiza głosowanego wyroku, istota sporu sprowadzała się w przedmiotowej sprawie do ustalenia, czy elektrownia słoneczna (tzw. farma fotowoltaiczna), stanowiąca system fotowoltaiczny o mocy do 1 MW, jest kwalifikowana na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii, czy też do kategorii zabudowy przemysłowej (systemu urządzeń infrastruktury przemysłowej). Należy jednak zauważyć, że przyjęcie powyższego stanowiska niesie dalsze konsekwencje, które zostały jedynie pobieżnie zasygnalizowane w głosowanym wyroku – otóż uznanie, że farmy fotowoltaicznej o mocy powyżej 500 kW nie mogą być charakteryzowane jako instalacje odnawialnego źródła energii, o jakich mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powoduje, że realizacja tego typu przedsięwzięcia będzie w praktyce możliwa jedynie w sytuacji, gdy taką możliwość przewiduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ze stanowiskiem powyższym nie sposób się zgodzić.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że realizacja inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej, która niewątpliwie realizuje cele ochrony środowiska, nie została zakwalifikowana przez ustawodawcę jako inwestycja celu publicznego, co w doktrynie jest oceniane negatywnie, jako jedna z barier

powodujących ograniczenie dla realizacji tego typu inwestycji¹¹. Konsekwentnie realizacja farm fotowoltaicznych jest dopuszczalna przy spełnieniu podstawowego warunku realizacji inwestycji w polskim systemie prawnym, jaką jest jej zgodność z normami planistycznymi. Tego typu inwestycja może być zatem zrealizowana, gdy zezwala na to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub ostateczna decyzja o warunkach zabudowy. Pamiętając, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują jedynie około 35% terenów kraju, w większości przypadku realizacja farmy fotowoltaicznej będzie zatem uzależniona od uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Równocześnie sam charakter omawianej inwestycji przesądza, że w praktyce ustalenie, że stanowi ona kontynuację istniejącej funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), jest znacząco utrudnione, o ile nie niemożliwe. Dlatego też, z punktu widzenia inwestorów, korzystniejszym rozwiązaniem byłoby uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o treść art. 61 ust. 3 u.p.z.p., który przewiduje wyjątek od zasady dobrego sąsiedztwa.

Przepis art. 61 ust. 3 u.p.z.p. przewidywał w swoim pierwotnym brzmieniu, że przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2, a więc przepisów dotyczących konieczności poszanowania zasady dobrego sąsiedztwa, nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej. Na tle wykładni powyższych przepisów ujawnił się problem dotyczący możliwości zakwalifikowania farmy fotowoltaicznej jako urządzenia infrastruktury technicznej. I tak, w orzecnictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwie linie orzecznicze. Początkowo sądy uznawały, że wykładnia pojęcia „urządzenie infrastruktury technicznej” powinna uwzględniać rozwój w energetyce odnawialnych źródeł energii. Konieczne było więc odwołanie do zasad wykładni funkcjonalnej oraz dynamicznej, uwzględniającej cel, jakiemu ma służyć odwołanie się w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. do pojęcia „urządzenie infrastruktury technicznej” oraz ewolucję techniczną i technologiczną urządzeń elektrycznych i fakt coraz większego procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych¹². Konsekwentnie, skoro elektrownie wiatrowe były uznawane za urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61

¹¹ Por. P. Daniel, K. Smoliński, *Lokalizacja farm fotowoltaicznych przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości@” 2022, nr 1, s. 79 i n.

¹² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 940/17, Baza NSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1400/20, Baza NSA.

ust. 3 ustawy, to brak było podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwa wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r.¹³ oraz 27 września 2017 r.¹⁴, gdzie wskazano – oprócz podniesionej powyżej argumentacji – że w ramach takich inwestycji grunt pod panelami może być użytkowany rolniczo, np. na cele pastwisk owiec, czy hodowli drobiu, co jest praktyką spotykaną m.in. w Wielkiej Brytanii.

Z drugiej strony część sądów administracyjnych przyjmowała, że realizacja inwestycji polegającej na budowie systemu fotowoltaicznego prowadzi w efekcie do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z przeważającej funkcji na funkcję przemysłową. Za taką bowiem uznać należało produkcję (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej. Realizacja tej inwestycji powoduje zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu i zmienia jego funkcję. W jej rezultacie powstaje teren zabudowany, wykorzystywany dla celów produkcyjnych, związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej. Dlatego należy przyjąć, że elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną ze źródła odnawialnego, instalacja fotowoltaiczna o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 r.¹⁵, należy różnicować stopień zmiany funkcji w zależności od rodzaju obiektów wytwarzających energię z odnawialnych źródeł. I tak, elektrownie wiatrowe w mniejszym stopniu wykluczają możliwość realizowania dotychczasowej funkcji terenu. Lokalizacja tych elektrowni na obszarach rolniczych nie eliminuje dotychczasowej funkcji na obszarze analizowanym. Natomiast instalacja fotowoltaiczna ulokowana na terenie upraw rolnych z reguły wprowadza nowy sposób zagospodarowania terenu, a więc powoduje, powstanie teren zabudowany, wykorzystywany dla celów produkcyjnych, związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej.

Kwestia kwalifikacji przedmiotowych urządzeń w świetle art. 61 ust. 3 u.p.z.p. uległa znaczącej zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, gdzie na mocy art. 4 pkt 2 ustawy zmieniono z dniem 29 grudnia 2019 r. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wskazanie, że instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 usta-

¹³ Sygn. akt II OSK 64/16, Baza NSA.

¹⁴ Sygn. akt II OSK 158/16, Baza NSA.

¹⁵ Sygn. akt II OSK 2727/17, Baza NSA.

wy z dnia 20 lutego 2015 r., zostały zwolnione z obowiązku spełnienia wymogu zasady dobrego sąsiedztwa przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Zauważyć należy, że posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem instalacji odnawialnego źródła energii, obok pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, wykluczyło możliwość utożsamiania tych pojęć. Wynika to z faktu, że w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13 ppkt a ustawy o odnawialnych źródłach energii farma fotowoltaiczna mieści się w pojęciu instalacji odnawialnego źródła energii. Tym samym dotychczasowe rozważania sądów administracyjnych straciły na znaczeniu i niezbędne stało się ponowne określenie zasad umożliwiających zastosowanie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do tego typu inwestycji.

W uzasadnieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw¹⁶, wskazano, że rozszerzenie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. o instalacje odnawialnego źródła energii powiązano z potrzebą wspierania rozwoju prokonsumenckiego wytwarzania energii elektrycznej, a więc przez podmioty będące odbiorcami końcowymi wytwarzającymi energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji (w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii), pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej (por. art. 1 pkt 27a ustawy o odnawialnych źródłach energii). Powyższe uzasadnienie wskazuje, że *ratio legis* wprowadzonych zmian było wprowadzenie ułatwień w zakresie realizacji tego typu przedsięwzięć na potrzeby własne, o ile działalność polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej nie stanowi dla danego podmiotu podstawowego źródła zarobkowania. Przepis art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie daje jednak bezpośrednio podstaw do przyjęcia powyższego wniosku, gdyż w jego treści nie zastrzeżono, że warunkiem zwolnienia z konieczności poszanowania zasady dobrego sąsiedztwa jest realizacja instalacji odnawialnego źródła energii przez prokossumenta. W przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał jednak, że dla prawidłowej wykładni omawianego przepisu nie można poprzestać jedynie na wykładni językowej i konieczne stało się odwołanie do reguły wykładni systemowej.

Analiza u.p.z.p. pozwala przyjąć, że ustawodawca zdecydował się na rozróżnienie zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy poniżej 500 kW oraz przekraczających powyższą war-

¹⁶ Druk sejmowy Sejmu RP VIII Kadencji, poz. 3656.

tość. Lokalizacja tych ostatnich jest możliwa przy uwzględnieniu treści art. 10 ust. 2a ustawy, który zakłada, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie. Dodatkowo stosownie do treści art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. w planie miejscowym należy określić w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

Regulacja zawarta w art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. została wprowadzona ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ i została uzasadniona koniecznością uwzględniania w planowaniu przestrzennym zagadnień energetycznych, co miało pozwolić na uporządkowanie na przyszłość gospodarki przestrzennej w odniesieniu do planowania i realizacji inwestycji energetycznych¹⁸. Jak powyżej wskazano, jej skutkiem było rozróżnienie dwóch rodzajów urządzeń – wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW) oraz urządzeń wytwarzających energię o niższej mocy.

W przypadku tych pierwszych powstały wątpliwości dotyczące zasad ich lokalizacji, a w szczególności ustalenia, czy możliwa jest ich realizacja na terenach, które nie zostały pod ten cel przewidziane, najpierw w obowiązującym następnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a w planie miejscowym. Odnosząc się do powyższej kwestii, należy podzielić pogląd, że przepisy art. 15 ust. 3 pkt 2a w zw. z art. 10 ust. 2a u.p.z.p. nie zakazują realizacji elektrowni fotowoltaicznych poza obszarami wskazanymi w studium pod tego rodzaju inwestycji, nawet w przypadku, gdy realizacja tego typu inwestycji nie została przewidziana w planie miejscowym. Gdyby bowiem taka była wola ustawodawcy, to zawarłby w tym względzie podobne unormowanie, jak w odniesieniu do obiektów handlowych o pow. sprzedaży powyżej 2000 m², dla których art. 10 ust. 3a i 3b u.p.z.p. wprost przewiduje możliwość

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043.

¹⁸ Druk sejmowy Sejmu RP VI Kadencji, poz. 2565.

ich lokalizacji wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW takiego przepisu brak. W konsekwencji, gdy takie obszary nie zostały wskazane, to dopuszczalność inwestycji należy ocenić, biorąc pod uwagę treść obowiązującego planu miejscowego. Gdy w świetle jego unormowań brak jest zakazu lokalizacji takiej inwestycji i ewentualnie wyznaczonej dla niej strefy ochronnej, to brak jest podstaw do odmowy wydania (z punktu widzenia zapisów planu) zgody na realizację przedsięwzięcia¹⁹. Równocześnie, podkreślenia wymaga, że jeżeli w studium zostanie wyznaczony obszar, na którym rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, a także jego strefa ochronna, to w sytuacji, gdy dla tego obszaru będzie uchwalany plan miejscowy, należało będzie zamieścić w tym planie elementy wskazane w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Przepis ten nie stanowi jednak podstawy nałożenia na radę gminy obowiązku uchwalenia miejscowego planu dla obszarów rozmieszczenia inwestycji służących wytwarzaniu energii alternatywnej²⁰.

Natomiast w sytuacji, gdy obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie zawiera regulacji, o jakiej mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., a dla terenu, na którym ma być zrealizowana inwestycja nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lokalizacja farmy fotowoltaicznej następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Przywołana powyżej regulacja nie może bowiem stanowić podstawy do przyjęcia wyłączności planu miejscowego dla realizacji tego typu inwestycji.

Powyższe rozważania prowadzą do powstania dalszych pytań – czy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc gdy realizacja farmy fotowoltaicznej odbywa się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, każda tego typu inwestycja podlega zwolnieniu, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., czy też w powyższym zakresie można wprowadzić pewne ograniczenia. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, linią graniczną jest ustalenie, czy lokalizacja farmy fotowoltaicznej powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu. Choć sąd nie wyraził tego wprost, to z analizy zaskarżonego

¹⁹ M. Kruś, K. Tychmanowicz, *Agrofotowoltaika jako narzędzie ochrony gruntów rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 122 i n.

²⁰ A. Ostrowska, *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz obiektów i urządzeń przeznaczonych do wytwarzania energii alternatywnej a obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – głos w dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 26 i n.

wyroku wynika, że w ocenie sądu w przypadku każdej inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej produkującej energię o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), w przypadku braku planu miejscowego możliwe jest zrealizowanie inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, o ile inwestycja powyższa spełnia warunki dobrego sąsiedztwa. W przeciwnym razie jej realizacja jest możliwa na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *A contrario*, wydaje się, że w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu jedynie inwestycje polegające na budowie farmy fotowoltaicznej produkującej energię o mocy poniżej 100 kW (obecnie 500 kW), mogą korzystać ze zwolnienia przewidzianego w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Analiza art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie daje wprost podstaw do powyższego wniosku, a stanowisko sądu, jak powyżej wskazano, jest wynikiem dokonanej wykładni systemowej, gdzie w ramy regulacji powołanego powyżej przepisu, włączono treść art. 15 ust. 3 pkt 2a w zw. z art. 10 ust. 2a u.p.z.p. Nie sposób jednak przyjąć, aby przepis art. 61 ust. 3 u.p.z.p., gdzie jest mowa jedynie o tym, że przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii, dawał podstawy do wydzielania takich instalacji, których realizacja wymaga spełniania zasady dobrego sąsiedztwa oraz takich, których realizacja nie jest uzależniona od spełniania powyższego warunku. O ile zgodzić należy się z tą częścią argumentacji, która wskazuje, że realizacja tego typu inwestycji może skutkować zmianą sposobu zagospodarowania terenu, to jednak wydaje się, że zastosowanie reguł wykładni systemowej powinno w przedmiotowej sprawie być postrzegane jako zbyt daleko idące. W szczególności za niezrozumiałe należy uznać odniesienie się w przedmiotowej sprawie do kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko, tym bardziej że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 61 oraz pozostałych przepisach dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie odsyła w zakresie kwalifikacji danego przedsięwzięcia do przepisów innych ustaw, w tym ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹.

W powyższym świetle warto zwrócić uwagę na stanowisko zajęte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim

²¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.

z dnia 17 marca 2022 r.²², gdzie wskazano, że gdyby przyjąć stanowisko, iż uzasadnieniem dla wyłączenia z możliwości zastosowania przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. do instalacji o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW) jest okoliczność, że zmiana wprowadzona w tym przepisie ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. jest powiązana z potrzebą wspierania rozwoju wytwarzania energii elektrycznej przez prosumentów, czyli podmioty będące odbiorcami końcowymi wytwarzającymi energię elektryczną, wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji pod warunkiem, że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej – to poza zakresem uregulowań znalazłyby się instalacje o mocy od 50 kW do 100 kW. Mikroinstalacja to bowiem instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW (art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii). Natomiast przepisy art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. dotyczą instalacji o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW.

Konsekwentnie przyjąć należy, że z treści art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii do którego odwołuje się ustawodawca w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie wynika ograniczenie możliwości wyłączanie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jedynie do instalacji odnawialnego źródła energii do instalacji o mocy do 500 kW. Wszystkie instalacje stanowiące elektrownie fotowoltaiczne, zastały wyłączone spod wymogu spełnienia warunku dobrego sąsiedztwa, a ustawodawca nie uzależnił tego wyłączenia od mocy instalacji odnawialnego źródła energii.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że przyjęte w głosowanym wyroku stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dopuszczające możliwość realizacji inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy 1 MW jedynie w przypadku dopuszczania takiej możliwości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie znajduje swojego uzasadnienia w treści u.p.z.p. Choć można podzielić zaprezentowany w wyroku pogląd, że celem ustawodawcy było przyjęcie systemu, w którym o przeznaczeniu nieruchomości będą przesądzały w pierwszej kolejności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, o tyle obecna treść

²² Sygn. akt II SA/Go 1097/21, Baza NSA.

art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie daje podstaw do przyjęcia, aby z uwagi na treść art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., instalacje odnawialnego źródła energii do instalacji o mocy do 500 kW mogły być realizowane bądź to na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w jego braku, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, o ile planowana inwestycja spełnia wymogi dobrego sąsiedztwa, o jakim mowa w art. 61 § 1 pkt 1 u.p.z.p.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1973).
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 503).
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2010 r. nr 155, poz. 1043).
5. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1378).
6. Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1873).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839).

Książki i artykuły naukowe:

1. Chról K., *Rola zagospodarowania przestrzennego w rozwoju odnawialnych źródeł energii na poziomie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.
2. Daniel P., Smoliński K., *Lokalizacja farm fotowoltaicznych przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości@” 2022, nr 1.

3. Dudzik S., *Konstytucyjne ramy polskiego prawa energetycznego*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012 r., Lex/el.
4. Federczyk W., Fogel, A., Kosieradzka Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, Lex/el.
5. Kretowicz P., *Planistyczne uwarunkowania i bariery lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10.
6. Kruś M., Tychmanowicz A., *Agrofotowoltaika jako narzędzie ochrony gruntów rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.
7. Ostrowska A., *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz obiektów i urządzeń przeznaczonych do wytwarzania energii alternatywnej a obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – głos w dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 64/16, Baza NSA.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II OSK 158/16, Baza NSA.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2727/17, Baza NSA.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 940/17, Baza NSA.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1400/20, Baza NSA.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Go 1097/21, Baza NSA.

Aneta Suchoń¹

Zrzeszanie się producentów rolnych wobec wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu – wybrane zagadnienia prawne

Streszczenie:

Celem artykułu jest próba ustalenia, po pierwsze, czy i w jakim zakresie zrzeszanie się producentów rolnych, szczególnie w formie spółdzielni, może przyczynić się do realizacji wyzwań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, w tym przeciwdziałania zmianom klimatu. Po drugie, czy regulacje prawne zachęcają prowadzących działalność rolniczą do wspólnego działania w Unii Europejskiej, szczególnie w Polsce. Z uwagi na szeroki temat i ograniczone ramy publikacji rozważania koncentrują się na wybranych zagadnieniach – najpierw na problemach związanych z ochroną gruntów rolnych i rolnictwem zrównoważonym w strategiach unijnych, a następnie na aspektach gospodarki o obiegu zamkniętym, energii odnawialnej oraz rolnictwa ekologicznego, zagadnień producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym, a także ograniczeń emisji w sektorze transportu oraz strat i marnotrawienia żywności. W dalszej części artykułu autorka nawiązuje do prawnych zasad zrzeszania producentów rolnych w Unii Europejskiej, szczególnie w Polsce, Francji, Włoszech i Niemczech. Nawiązano także do Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. W podsumowaniu pojawiają się wnioski, m.in. że zrzeszenie się producentów rolnych szczególnie w formie spółdzielni będzie przyczyniać się do realizacji celów wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, w tym przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Wspólne działanie rolników ułatwia prowadzenie inwestycji z zakresu energii odnawialnych, ochrony gleb, rolnictwa zrównoważonego, cyfryzacji na obszarach wiejskich, renowacji budynków, zmniejszenia transportu, strat i marnowania żywności. Odnosząc się do regulacji prawnych dotyczących zrzeszenia się producentów rolnych, autorka stwierdza, że w wielu krajach Europy przepisy sprzyjają wspólnemu działaniu. Unia Europejska coraz większe znaczenie przywiązuje do organizacji producentów rolnych. W przypadku polskiego ustawodawcy w ostatnich latach należy zauważyć stosunkowo duże zainteresowanie tematyką spółdzielni, grup i organizacji. Konieczne są jednak dalsze zmiany regulacji prawnych. Pozytywnie autorka oceniła ujęcie w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 programów adresowanych do działań wspólnych podejmowanych przez producentów rolnych, np. Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych; Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności czy Współpraca Grup Operacyjnych.

Słowa kluczowe: Europejski Zielony Ład, zmiany klimatu, rolnictwo zrównoważone, energia odnawialna, spółdzielnie, organizacje producentów rolnych

¹ Profesor UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: suchon@amu.edu.pl, <https://0000-0002-5410-7853>

Agricultural Producers' Associations in View of the European Green Deal Challenges, Including Climate Change: Selected Legal Issues

Abstract:

The aim of this article was to determine, firstly, whether and to what extent the associations of agricultural producers, especially in the form of cooperatives, can contribute to the implementation of challenges arising under the European Green Deal, such as the fight against climate change. The second objective was to determine whether legal regulations encourage farmers to take joint actions in the European Union, particularly in Poland.

Given the extensive scope of the topic and the limited framework of the publication, the deliberations focused on certain selected issues. Firstly, attention was given to problems of protecting agricultural lands and sustainable agriculture within the frame of EU strategies. Then, the author focused on issues such as closed-loop economy, renewable energy and organic farming, the issue of agricultural producers in the food chain, emission reductions in the transportation sector as well as food loss and waste. In the further part of the article reference was made to the legal principles of agricultural producers' associations in the European Union, particularly in Poland, France, Italy and Germany.

In the conclusion, the author stated, inter alia, that the process of forming associations of agricultural producers, especially in the form of cooperatives, will contribute to implementation of the objectives of the European Green Deal, including the fight against climate change. Joint actions taken by farmers facilitate investments in renewable energies, soil conservation measures, sustainable agriculture, rural areas' digitisation, renovation of buildings, reduction of food transportation, losses and wastage. Referring to the legal regulations on associations of agricultural producers, the author stated that legal regulations favour collective action in many European countries. The European Union attaches increasing importance to organisations of agricultural producers. As far as the Polish lawmakers are concerned, a relatively high interest can be observed in recent years in the subject of cooperatives, groups and organisations. However, further changes of legal regulations are needed. The author positively assessed the inclusion in the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023-2027 of programs addressed to joint activities undertaken by agricultural producers, e.g. Creation and development of producer organizations and agricultural producer groups, Development of cooperation of producers within food quality systems or Cooperation of Operational Groups.

Keywords: European Green Deal, climate change, sustainable agriculture, renewable energy, cooperatives, agricultural producers' organisations

1. Wprowadzenie

Degradacja środowiska naturalnego i zmiany klimatu stanowią zagrożenie dla całej planety Ziemia². Według raportu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) globalne ocieplenie coraz bardziej wpływa na strukturę opadów, oceany i wiatry³. Co istotne, niesprzyjające zjawiska pogodo-

² Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl, [dostęp: 13.08.2022]. Zob. też *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021; *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010.

³ *Assessment Report, Climate Change 2021*, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/> [dostęp: 13.08.2022].

we powodują dla Unii Europejskiej wysokie koszty i utrudnią we wszystkich państwach produkcję żywności⁴, która jest niezbędna dla życia każdego człowieka. Wskazane problemy zostały zaakcentowane w Europejskim Zielonym Ładzie⁵, przedstawionym 11 grudnia 2019 r. przez Komisję Europejską⁶. Stanowi on program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, którego celem jest m.in. wzmocnienie konkurencyjności w gospodarce, w tym w rolnictwie, przy równoczesnej ochronie środowiska i zapewnieniu konsumentom nowych praw oraz tworzeniu miejsc pracy⁷. Jego częścią jest europejskie prawo o klimacie, które dąży do osiągnięcia w 2050 r. zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto⁸.

W *Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* EMPT „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej⁹ podkreślono, że zużycie energii odpowiada za 75% emisji w Unii Europejskiej. Dlatego transformacja naszego systemu energetycznego ma kluczowe znaczenie dla naszych ambitnych celów klimatycznych. Ma nastąpić zwiększenie z 32% do 40% udziału odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym Unii Europejskiej¹⁰.

Europejski Zielony Ład ma także na celu wdrożenie agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030¹¹ i wpisuje się w założenia idei zielonej gospo-

⁴ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl, [dostęp: 13.08.2022].

⁵ *Reakcja UE na zmianę klimatu*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180703STO07129/reakcja-ue-na-zmiane-klimatu>, [dostęp: 13.08.2022].

⁶ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* Europejski Zielony Ład, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 28.07.2022].

⁷ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* z 11 marca 2020, *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_420 [dostęp: 29.07.2022].

⁸ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), *OJ L* 243, 9.07.2021, p. 1–17.

⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [dostęp: 29.07.2022].

¹⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, „Gotowi na 55”... Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich łagodzeniem*, red. M. Nyka, Gdańsk 2021, s. 9 i n.; B. Rakoczy, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich łagodzeniem*, red. M. Nyka, Gdańsk 2021, s. 21 i n.

¹¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> [dostęp: 29.07.2022].

darki (*green economy*)¹². Ta ostatnia akcentuje, że gospodarka powinna być niskowęglowa, zasobooszczędna i ma służyć „włączeniu społecznemu”. Konieczne jest zwiększanie efektywności korzystania z energii i zasobów, jak również zapobieganie stratom w bioróżnorodności i usługach ekosystemowych¹³.

Jak zostało już wskazane, zmiany klimatu wpływają przede wszystkim na prowadzenie działalności rolniczej, która jest ogromnie istotna z uwagi na wytwarzanie produktów rolnych. W ramach wspomianej strategii Europejskiego Zielonego Ładu należy wyróżnić dziesięć priorytetów, które stanowią wyzwanie także dla producentów rolnych i łańcucha dostaw żywności, jak np. stworzenie sprawiedliwego, zdrowego, przyjaznego środowisku systemu żywnościowego; wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji, bardziej ambitne cele klimatyczne Unii Europejskiej; dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii¹⁴.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu¹⁵ podkreśla znaczenie europejskiego rolnictwa i jego potencjał. Zrównoważone rolnictwo i producenci rolni będą przyczyniać się do działań związanych z klimatem, gospodarką o obiegu zamkniętym i do zwiększenia różnorodności biologicznej oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i degradacji gleby. Według Rezolucji unijni rolnicy muszą otrzymać niezbędne narzędzia do walki ze zmianą klimatu i przystosowania się do niej. Wskazano na konieczność inwestowania w środki służące przejściu na bardziej zrównoważone systemy rolne (pkt 55, 56 Rezolucji);

Realizacja wymagań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu będzie łączyła się z dokonaniem wielu zmian w organizacji i prowadzeniu gospodarstw rolnych. Pomóc w tym może zrzeszanie się producentów rolnych. Spółdzielnie, grupy czy organizacje producentów rolnych są popularne w wielu krajach Unii

¹² Na marginesie warto dodać, że termin *green economy* został po raz pierwszy użyty w 1989 r. przez D. Pearce, A. Markandya i E. Barbiera w raporcie *Blueprint for a Green Economy*. Zawierał zagadnienia związane z rolą ekonomii we wzmacnianiu polityki ekologicznej i zrównoważonego rozwoju; https://www.unep-org.translate.google.com/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-economy/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=pl&x_tr_hl=pl&x_tr_pto=sc [dostęp: 29.07.2022]. K. Zak, *Green economy – w drodze do nowego globalnego standardu biznesowego*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 226; B. Ryszewska, *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013; D. Pearce, A. Markandya, E. Barbier, *Blue Print for a Green Economy*, London 1989.

¹³ K. Górka, M. Łuszczczyk, *Zielona gospodarka i gospodarka oparta na wiedzy a rozwój trwały*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3 (69); P. Szyja, *Rozwój zielonej gospodarki a kwestia bezpieczeństwa ekologicznego*, „Europejskie Studia Społeczno-Gospodarcze” 2013, nr 3.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_884 [dostęp: 29.07.2022].

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956(RSP)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0005&from=PL> [dostęp: 27.07.2022].

Europejskiej. Przykładowo działa około 22 tys. spółdzielni rolników, a całkowity ich obrót przekracza 347 mld euro. Mają więcej niż 50% udziału w dostawach środków do produkcji rolniczej, a ponad 60% w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych. W 2017 r. na terenie UE działalność prowadziły 3434 organizacje producentów rolnych i 71 zrzeszeń, z czego 50% miało formę spółdzielni¹⁶. W Polsce w obszarze wsi i rolnictwa funkcjonuje około 3 tys. spółdzielni¹⁷. Natomiast do rejestrów prowadzonych przez ARiMR wpisanych jest ok. 700 grup producentów rolnych¹⁸, utworzonych często przez spółdzielnie.

Celem rozważań jest próba ustalenia, po pierwsze, czy i w jakim zakresie zrzeszanie się producentów rolnych, szczególnie w formie spółdzielni, może przyczynić się do realizacji wyzwań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, w tym przeciwdziałania zmianom klimatu. Po drugie, czy regulacje prawne zachęcają prowadzących działalność rolniczą do wspólnego działania w Unii Europejskiej, szczególnie w Polsce.

Z uwagi na szeroki temat oraz ograniczone ramy publikacji, artykuł będzie się koncentrował na wybranych zagadnieniach.

2. Ochrona gruntów rolnych, rolnictwo zrównoważone w strategiach unijnych

Wyzwania wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu są uszczegółowiane m.in. w *Komunikatach Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, np. z 11 marca 2020 r.: *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*¹⁹, z 20 maja 2020 r.: *Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*²⁰ oraz *Unijna strategia na rzecz bio-*

¹⁶ Komisja Europejska, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, http://real.mtak.hu/105490/1/report-producer-organisations-study_en.pdf [dostęp: 29.07.2022].

¹⁷ *Spółdzielczość w liczbach*, <http://ruchspoldzielcow.pl/baza-wiedzy/spoldzielczosc-w-liczbach> [dostęp: 18.09.2022].

¹⁸ ARiMR, *Rejestr grup producentów rolnych*, <https://www.gov.pl/web/arimr/rejestr-grup-producentow-rolnych> [dostęp: 29.07.2022].

¹⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r.: Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN> [dostęp: 27.12.2021].

²⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 20 maja 2020 r. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 27.12.2021].

różnorodności 2030. *Przywracanie przyrody do naszego życia*²¹, z 19 kwietnia 2021 r.: *w sprawie planu działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego*²²; z 17 listopada 2021 r.: *na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu*²³. Warto wspomnieć też o Rezolucjach Parlamentu Europejskiego z: 9 czerwca 2021 r. w sprawie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 – przywracanie przyrody do naszego życia²⁴; 20 października 2021 r. w sprawie strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego²⁵.

Nie sposób wspomnieć o wszystkich wyzwaniach zaakcentowanych we wskazanych dokumentach, warto więc nawiązać choć do kilku wybranych. Dla prowadzenia działalności rolniczej niezbędne są grunty rolne. Stanowią one podstawowy składnik gospodarstw²⁶. Biorąc pod uwagę zmniejszenie się powierzchni tych gruntów i pogorszenie ich jakości, w ramach Europejskiego Zielonego Ładu²⁷ słusznie wskazano związane z tym zagadnieniem konieczne działania. Określono znaczenie gleb zarówno w strategii różnorodności biologicznej, strategii „od pola do stołu” i w prawie klimatycznym. We wszystkich trzech politykach zwiększona ochrona gleb ma zostać osiągnięta do 2030 r. poprzez: 50-procentową redukcję pestycydów, 50-procentową redukcję nadmiaru składników odżywczych, 20-procentową redukcję nawozów, rolnictwo

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 19 kwietnia 2021 r.: *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp: 27.12.2021].

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 19 kwietnia 2021 r.: *w sprawie planu działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29> [dostęp: 7.08.2022]. Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działania UE na rzecz rolnictwa ekologicznego, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-PR-700500_PL.pdf [dostęp: 20.12.2021].

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 17 listopada 2021 r.: *na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN> [dostęp: 7.08.2022].

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z: 9 czerwca 2021 r. w sprawie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 – przywracanie przyrody do naszego życia, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_PL.html, [dostęp: 8.08.2022].

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z: 20 października 2021 r. w sprawie strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0425_PL.html, [dostęp: 8.08.2022].

²⁶ Jak słusznie podkreślono w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030*: „Gleba jest niezwykle ważnym zasobem nieodnawialnym o zasadniczym znaczeniu dla zdrowia człowieka i stanu gospodarki, a także dla produkcji żywności i nowych leków. W związku z tym istotne jest, aby wzmocnić wysiłki na rzecz ochrony żyzności gleby, ograniczenia erozji gleby i zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie. Aby osiągnąć ten cel, należy przyjąć praktyki zrównoważonego gospodarowania glebami, w tym w ramach WPR”. Zob. też A. Suchoń, *Different land uses and regulations on the territory – case of Poland*, CEDR Journal of Rural Law 2021, nr 2, s. 34–46.

²⁷ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl; EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex (europa.eu) [dostęp: 8.08.2022].

ekologiczne na 25% gruntów rolnych, zwiększenie obszarów chronionych o 30%, odtwarzanie terenów podmokłych i zatrzymanie degradacji gleby²⁸. Zmiana sposobów uprawy, zakupu nawozów i środków ochrony roślin wyprodukowanych sposobami bardziej ekologicznymi o wyższej cenie łączy się z większymi kosztami. Obniżyć je może właśnie zorganizowane działanie producentów rolnych. Wspólne kupowanie większej ilości produktów potrzebnych do uprawy gruntów rolnych²⁹ zmniejsza koszty i pozwala na ujednolicenie zasad produkcji rolnej.

Według *Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Strategia UE na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu*³⁰ z 17 listopada 2021 r., gleby wymagają na szczeblu UE takiego samego poziomu ochrony prawnej jak powietrze, woda i środowisko morskie. Wskazano, że są one największym lądowym zbiornikiem węgla na świecie i magazynują go więcej niż atmosfera i cała biomasa łącznie. Według tego dokumentu Komisja uruchomi inicjatywę na rzecz rolnictwa węglowego (*carbon farming*)³¹. Mają zostać wprowadzone instrumenty zachęcające producentów rolnych do wdrożenia praktycznych działań dotyczących składowania dwutlenku węgla w glebie oraz rodzajów praktyk, które pozwolą to osiągnąć (np. agroekologia, agroleśnictwo, rolnictwo konserwujące, zarządzanie krajobrazem itp.)³².

Nie ulega wątpliwości, że wspólne działanie producentów rolnych może ułatwić wdrażanie rolnictwa węglowego, czyli praktyk przyspieszających proces usuwania CO₂ z atmosfery, a następnie przekształcających go w materiał roślinny i/lub materię organiczną gleby³³. Upowszechnienie wiedzy przez spółdzielnie rolników, a następnie jednakowe zasady produkcji i pomoc w ich wprowadzaniu mogą być bardzo przydatne³⁴. Strategia musi rozwijać innowacyjne sposoby ochrony plonów przed szkodnikami i chorobami oraz uwzględnić ewentualną rolę innowacyjnych technologii (zapewniając jednocześnie ich bezpieczeństwo) w celu zwiększenia zrówno-

²⁸ P. Montanarella, P. Panagos, *The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal*, "Land Use Policy" 2021, nr 1.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN> [dostęp: 8.08.2022].

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5917 [dostęp: 8.08.2022].

³² *Ibidem*.

³³ <https://eagronom.com/pl/blog/rolnictwo-weglowe-jak-rozpozacz-juz-teraz> [dostęp: 7.08.2022].

³⁴ Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5917 [dostęp: 8.12.2021]; <https://agronomist.pl/artykuly/rolnictwo-weglowe-sposobem-na-ograniczenie-zmian-klimatycznych> [dostęp: 8.12.2021].

ważonego systemu żywnościowego³⁵. Ważne jest także, by rolnicy mieli dostęp do wysokiej jakości materiału siewnego odmian roślin dostosowanych do zmian klimatu.

Jak słusznie podkreślono w *Komunikacie Komisji* z 17 listopada 2021 r.: „Od zdrowia gleb zależą całe łańcuchy wartości i dostaw oraz sektory gospodarki. Wiele podmiotów w tych łańcuchach wartości nie zdaje sobie jednak sprawy, jaki wpływ degradacja gleby może mieć na należące do nich aktywa”³⁶. W realizację ochrony gruntów rolnych i gospodarowanie zrównoważone wpisuje się rolnictwo zrównoważone³⁷. Pod tym pojęciem należy rozumieć zintegrowany system praktyk produkcji roślinnej i zwierzęcej, której efektem jest bezpieczna, wysokiej jakości żywność, prowadzona w sposób chroniący, poprawiający stan środowiska naturalnego, dbająca o socjalne i ekonomiczne warunki bytu rolnika i zatrudnionych w gospodarstwie pracowników, jak też lokalnych społeczności³⁸. Polskie Stowarzyszenie Rolnictwa Zrównoważonego „ASAP” uważa, że rolnictwo zrównoważone obejmuje

„wszelkie działania ograniczające wpływ rolnictwa na środowisko, umożliwiające bardziej efektywne i przyjazne dla środowiska wykorzystanie zasobów, np. gleby, ziemi, wody, maszyn, środków ochrony roślin, nasion, nawozów czy energii, przy zachowaniu opłacalności produkcji rolniczej i jej akceptacji społecznej”³⁹.

O zrównoważeniu można mówić tylko wtedy, gdy spełnione są trzy cele: środowiskowy, ekonomiczny oraz społeczny⁴⁰.

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>, [dostęp: 8.12.2021].

³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 17 listopada 2021 r. na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu, s. 27 i n.

³⁷ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 11–21.

³⁸ Rolnictwo zrównoważone sposobem na produkcję bezpiecznej żywności i ochronę środowiska naturalnego, <https://www.cdr.gov.pl/aktualnosci/57-cdr-informuje/2459-rolnictwo-zrownowazone-sposobem-na-produkcje-bezpiecznej-zywnosci-i-ochrone-srodowiska-naturalnego> [dostęp: 30.11.2021]; opublikowało listę najważniejszych praktyk rolniczych dla rolnictwa zrównoważonego, <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/co-to-jest-rolnictwo-zrownowazone> [dostęp: 30.11.2021]. W USA National Agricultural Research, Extension and Teaching Policy Act z 1977 r. terminem „zrównoważone rolnictwo” określa zintegrowany system praktyk produkcji roślinnej i zwierzęcej, który w dłuższej perspektywie ma zaspokoić potrzeby żywnościowe i błonnikowe człowieka, poprawić jakość środowiska i bazy zasobowej, od której zależy gospodarka rolna; jak najefektywniej wykorzystywać nieodnawialne zasoby i zasoby w gospodarstwie oraz integrować, w stosownych przypadkach, naturalne cykle biologiczne i kontrolne, podtrzymać opłacalność ekonomiczną działalności rolniczej, poprawić jakość życia rolników i całego społeczeństwa, <https://www.nifa.usda.gov/sites/default/files/resource/nar77.pdf> [dostęp: 18.09.2022].

³⁹ <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/co-to-jest-rolnictwo-zrownowazone/> [dostęp: 27.12.2021].

⁴⁰ S. 4 https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf [dostęp: 27.12.2021].

Prowadzenie rolnictwa zrównoważonego łączy się z dodatkowymi kosztami, jak np. zakup precyzyjnych maszyn rolniczych (precyzyjne stosowanie środków ochrony roślin, nawozów, nasion) czy systemu GPS, pozwalających na korzystanie z rozwiązań cyfrowych w rolnictwie⁴¹. Prognozowanie pogody połączone z kompleksowym monitoringiem zdjęć satelitarnych umożliwia producentom rolnym podjęcie decyzji o uprawie i wykorzystaniu środków produkcji⁴². Jak podkreśla się w literaturze, „Rozwiązania te prowadzą do zwiększenia plonów i zminimalizowania kosztów produkcji oraz ograniczania wpływu środowiskowego. Rolnicy mogą też wykorzystywać sensory, by monitorować poziom CO₂, pomagając w ten sposób szybciej osiągnąć firmom neutralność klimatyczną”⁴³. Rolnictwo zrównoważone jest podstawowym elementem zrównoważonego systemu żywnościowego, który stanowi jeden z istotnych wyzwań Europejskiego Zielonego Ładu.

Spółdzielnie lub inne zrzeszenia producentów rolnych mogą wspierać członków w zakresie wprowadzania rolnictwa zrównoważonego, w tym odnośnie do nowych rozwiązań technologicznych, zakupu precyzyjnych maszyn rolniczych do wspólnego korzystania, systemu GPS, szkoleń w zakresie ustalania i kontroli takich samych zasad dotyczących prowadzenia rolnictwa zrównoważonego.

3. Gospodarka o obiegu zamkniętym oraz energia odnawialna

W Europejskim Zielonym Ładzie istotne są działania dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym. Nie jest to nowe zagadnienie. Już 2 grudnia 2015 r. Komisja Europejska podpisała pakiet pod nazwą *Gospodarka o Obiegu Zamkniętym*, którego celem było wprowadzenie modelu gospodarki, surowców, produktów i odpadów w sposób sprzyjający oszczędności energii oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych⁴⁴. Również w Europejskim Zielonym Ładzie wyszczególniono politykę „zrównoważonych produktów”. Priorytetem będzie ograniczanie zużycia materiałów i ich ponowne wykorzystywanie przed re-

⁴¹ https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf [dostęp: 27.12.2021].

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ M. Sękowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym – szanse dla rolnictwa i leśnictwa*, <https://www.cdr.gov.pl/images/Radom/2017/roleko/Gospodarka%20o%20obiegu%20zamknietym.pdf> [dostęp: 22.11.2021]; H. Wiesmeth, *Implementing the Circular Economy for Sustainable*, Amsterdam 2021; *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Kraków 2019; *W kierunku gospodarki obiegu zamkniętego: wyzwania i szanse*, red. M. Karwacka, P. Łuba, 2016.

cyklingiem⁴⁵. Wskazano, że „potrzebne są środki mające na celu zachęcanie przedsiębiorstw do oferowania produktów wielokrotnego użytku, trwałych i nadających się do naprawy oraz środki umożliwiające konsumentom wybór takich produktów”⁴⁶. Przykładem są wspólne maszyny użytkowane w ramach spółdzielni, grup i organizacji producentów rolnych.

W strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego słusznie zaakcentowano, że gospodarke o obiegu zamkniętym nadal należy zakwalifikować jako niewykorzystany potencjał dla rolników i ich spółdzielni⁴⁷. Zrzeszeniu producentów rolnych działającemu jako jeden podmiot prawny łatwiej niż pojedynczemu rolnikowi wybudować i prowadzić biorafinerie produkujące nawozy biologiczne, pasze białkowe, bioenergię i biokemikalia. Działania takie łączą się z wysokimi kosztami. Wspólne inwestycje mają też potencjał do tworzenia nowych miejsc pracy. Istotne są również wspólne działania producentów rolnych i wdrażanie w gospodarstwach rolnych działań w zakresie zmniejszenia emisji metanu z chowu zwierząt gospodarskich poprzez rozwój produkcji energii ze źródeł odnawialnych i inwestowanie w komory fermentacyjne do produkcji biogazu z odpadów rolnych oraz pozostałości, takich jak obornik⁴⁸.

Gospodarstwa rolne mogą również wytwarzać biogaz z innych odpadów i pozostałości, np. z sektora spożywczego i przetwórstwa w tym produktów rolnych, a także kanalizacji, ścieków i odpadów komunalnych⁴⁹. Zwrócono także uwagę na opakowania żywności, które odgrywają kluczową rolę w gospodarce o obiegu zamkniętym. Ważne jest wspieranie stosowania innowacyjnych i zrównoważonych opakowań z wykorzystaniem materiałów przyjaznych dla środowiska, nadających się do ponownego wykorzystania i recyklingu, a także ograniczenia marnotrawienia żywności⁵⁰.

Zrzeszanie się producentów rolnych jest także niezmiennie istotne w zakresie zakładania spółdzielni energetycznych, które wpisują się w realizację inwestycji z zakresu energii odnawialnych. Tego typu spółdzielnie są bardzo popularne w Niemczech, gdzie funkcjonuje ponad 900 takich podmiotów.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 20 maja 2020 r. Strategia „od pola do stołu”, s. 6–7.

⁴⁸ Ibidem. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład.

⁴⁹ Copa Cogeca, *Enhancing the contribution of agriculture and forestry to the circular economy*, 2014.

⁵⁰ Ibidem.

4. Rolnictwo ekologiczne

Jednym z wyzwań wnikaających z Europejskiego Zielonego Ładu jest zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego do 25% w 2030 r. Warto wyjaśnić, że obecnie w Polsce jego udział wynosi tylko nieco ponad 3,7%, chociaż możliwości związane z tym rodzajem prowadzenia działalności rolniczej zostały wprowadzone już w 2001 r. Skoro przez 20 lat tylko 3,7% gruntów zostało objętych rolnictwem ekologicznym, to dość znacznym wyzwaniem jest zwiększenie przez 9 lat udziału do 25%. Oznaczałoby to ponad 21-procentowy wzrost w ciągu kilku lat. Pozytywnie ocenić należy zatem fakt, że w Polskim Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁵¹ zwiększenie powierzchni upraw ekologicznych zostało określone na poziomie 7%.

Należy jednak ubolewać nad faktem, że przez 20 lat nie przedstawiono propozycji zmian i nie wprowadzono dodatkowych instrumentów prawnych krajowych zachęcających do podjęcia takiej działalności. Okazuje się bowiem, że środki unijne na rolnictwo ekologiczne, z których mogą korzystać producenci rolni, nie są wystarczającym czynnikiem sprzyjającym prowadzeniu takiej aktywności.

Według Komunikatu Komisji z 19.04.2021 r. *Plan działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej* każde państwo członkowskie ma opracować własną strategię krajową dotyczącą rolnictwa ekologicznego na podstawie kompleksowej analizy sektora i z uwzględnieniem powiązanych działań, zachęt, jasno określonego harmonogramu i krajowych celów. Zaznaczono w nim, że na przestrzeni ostatnich 10 lat obszar przeznaczony na rolnictwo ekologiczne zwiększył się o niemal 66% – z 8,3 mln hektarów w 2009 r. do 13,8 mln hektarów w 2019 r. Obecnie tereny te stanowią 8,5% całej „wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych” w UE⁵². Inna sytuacja występuje w Polsce, na terenie której nastąpiło zmniejszenie powierzchni objętych rolnictwem ekologicznym, np. w 2020 r. było 509 291 hektarów, w 2016 r. 536 579 hektarów; 2015 r. 580 730 hektarów; 2014 r. 657 902 hektarów⁵³. Jak zostało już wspomniane, w Polsce rolnictwo ekologiczne

⁵¹ MRiRW, *Najistotniejsze modyfikacje Planu Strategicznego WPR na lata 2023–2027*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/najistotniejsze-modyfikacje-planu-strategicznego-wpr-na-lata-2023-2027>, Zob. J. Groszyk, *Rolnictwo ekologiczne w Polsce w kontekście strategii unijnych*, „Biuro analiz sejmowych”, 2022 nr 4, s. 1–4.

⁵² Tak w *Planie działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej* – Komunikat Komisji z 19.04.2021 r., s. 1 i n. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7407-2021-REV-1/pl/pdf> [dostęp: 6.08.2022], M. Bojańczyk, *Europejski Zielony Ład – wyzwania i szanse dla zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego*, „Poradnik Plantatora Buraka Cukrowego” 2021, nr 2, s. 5–8.

⁵³ G. Nachtman, *Rolnictwo ekologiczne w Polsce wobec działań na rzecz jego rozwoju*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician” 2021, nr 66, 7, s. 24–43 i dane tam zawarte: IHARS, *Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2015–2016*.

obejmuje ok. 3,7% powierzchni, gdy tymczasem np. w Austrii 25,3%; we Włoszech 15,4%; w Danii 10,8%; w Niemczech 9,7%; w Hiszpanii 9,7% a we Francji 7,7 %⁵⁴. Udział żywności ekologicznej w całym rynku spożywczym wynosi w Polsce 0,3% (średnia unijna to 4%)⁵⁵.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z instrumentów zachęcających do tworzenia gospodarstw rolnych mogą być zrzeszenia producentów rolnych. To właśnie spółdzielnie mogą inspirować producentów i pomagać im w dostosowaniu się do prowadzenia gospodarstw ekologicznych, szczególnie w zakresie produkcji zwierzęcej. Ekologiczna hodowla zwierząt musi spełniać restrykcyjne normy Unii Europejskiej w zakresie dobrostanu zwierząt i zapobiegania chorobom, szczególnie zakaźnym. Podjęcie decyzji o prowadzeniu działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego łączy się często ze zmianami w strukturze gospodarstwa. Wiąże się również z co najmniej 5-letnim zobowiązaniem do prowadzenia tego rodzaju działalności, jeśli dany producent stara się o środki finansowe⁵⁶. Zrzeszania mogą zajmować się także transportem, sprzedażą i promocją produktów. W strategii „od pola do stołu” podkreślono, że „Rynek żywności ekologicznej ma nadal rosnąć, a rolnictwo ekologiczne musi być nadal promowane. Ma ono pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną, tworzy miejsca pracy i przyciąga młodych rolników”.

*Jak zostało zaznaczone w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego, tworząc organizację producentów lub przystępując do niej, rolnicy ekologiczni mogą korzystać z funduszy UE w ramach WPR. Dodatkowo także ze wsparcia i funduszy dostępnych w ramach wspólnej organizacji rynków produktów rybostwstwa i akwakultury w celu zapewnienia lepszej organizacji między poszczególnymi uczestnikami łańcucha dostaw produktów ekologicznych*⁵⁷.

W działania wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu wpisują się nowe rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych⁵⁸. Dla mniejszych

⁵⁴ Tak, *Plan działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej* – Komunikat Komisji z 19.04.2021 r., s. 3 i n.

⁵⁵ https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf [dostęp: 6.08.2022]

⁵⁶ Zob. na temat grup producentów prowadzących też np. D. Krupa, A. Żołądkiewicz, *Wspieranie przedsiębiorczości w rolnictwie na przykładzie ekologicznych producentów rolnych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 111, s. 134–142.

⁵⁷ Tak, *Plan działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej* – Komunikat Komisji z 19.04.2021 r., s. 1 i n.

⁵⁸ Dz.U. UE z 2018 r., L 150/1, z 14.06.2018.

producentów rolnych, także w Polsce oraz rozwoju rolnictwa ekologicznego mogą być istotne nowe regulacje prawne dotyczące grup podmiotów. Artykuł 36 rozporządzenia wskazuje, że każda grupa podmiotów składa się wyłącznie z członków, którzy są rolnikami lub podmiotami produkującymi algi lub zwierzęta akwakultury, czy też mogą prowadzić działalność w zakresie przetwarzania, przygotowania lub wprowadzania do obrotu żywności lub paszy; dla których koszty certyfikacji indywidualnej stanowią ponad 2% wartości obrotu każdego członka lub standardowej produkcji w produkcji ekologicznej i których roczna wartość obrotu produkcją ekologiczną nie przekracza 25 tys. euro, lub których standardowa produkcja w produkcji ekologicznej nie przekracza wartości 15 tys. euro rocznie, lub z których każdy ma gospodarstwo maksymalnie: o powierzchni 5 hektarów; o powierzchni 0,5 hektara w przypadku szklarni; lub o powierzchni 15 hektarów (wyłącznie w przypadku trwałych użytków zielonych; składa się wyłącznie z członków, którzy prowadzą działalność produkcyjną w niewielkiej odległości od siebie).

Istotne dla rozwoju rolnictwa ekologicznego i dostarczania produktów ekologicznych do konsumentów jest postanowienie, że grupa podmiotów ustanawia po pierwsze – wspólny system wprowadzania do obrotu produktów wytworzonych przez jej członków. Po drugie, system kontroli wewnętrznych składający się z udokumentowanego zestawu czynności i procedur, w ramach którego określona osoba lub organ odpowiada za sprawdzanie zgodności działalności ekologicznej każdego członka grupy z rozporządzeniem unijnym.

5. Producent rolny w łańcuchu żywnościowym. Ograniczenie emisji w sektorze transportu oraz strat i marnotrawienia żywności

Od wielu lat wskazuje się na słabą pozycję producenta rolnego w łańcuchu dostaw żywności. Zagadnienie to zostało poruszone już w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników⁵⁹. Podkreślono, że osiągnięte zostały wszystkie cele dotyczące rolnictwa określone w traktatach rzymskich (zwiększenie wydajności, wystarczające zaopatrzenie w żywność, rozsądne ceny konsumpcyjne, stabilizacja rynków) z wyjątkiem zapewnienia w rolnictwie odpowiednich dochodów. *W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekono-*

⁵⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 6.08.2022]. Zob. szerzej A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, s. 10 i n.

miczno-Społecznego i Komitetu Regionów strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁶⁰ wskazano, że konieczne jest budowanie łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska. Podkreślono, jak istotne jest zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego, a także zwalczanie fałszowania żywności w łańcuchu dostaw żywności, wymiana danych i wiedzy oraz umiejętności⁶¹.

Podkreślono postulat, by łańcuch żywnościowy, obejmujący produkcję, transport, dystrybucję, marketing i konsumpcję żywności, miał neutralny lub pozytywny wpływ na środowisko. Konieczne jest także zapewnienie wszystkim dostępu do wystarczającej ilości pełnowartościowej, zrównoważonej żywności⁶² i zachowanie przystępności cenowej żywności przy jednoczesnym generowaniu sprawiedliwszych zysków ekonomicznych w łańcuchu dostaw, aby najbardziej zrównoważona żywność stała się także najbardziej przystępna cenowo⁶³. Do realizacji tych zdań mogą przyczynić się zrzeszenia producentów rolnych, które stanowią istotny podmiot w łańcuchu dostaw żywności. To przecież spółdzielnie, grupy i organizacje producentów rolnych zajmują się transportem, dystrybucją oraz przetwórstwem.

Osiągnięcie neutralności klimatycznej łączy się z ograniczeniem do 2050 r. emisji o 90% w sektorze transportu. Pakiet „Gotowi na 55” zawiera zatem cztery wnioski promujące czystsze ekologicznie pojazdy i czyste paliwa w sposób technologicznie neutralny. Zmiana norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i samochodów dostawczych ma na celu dalsze ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przez te pojazdy, prowadzącą do mobilności bezemisyjnej⁶⁴.

W tym zakresie działanie spółdzielni, grup i organizacji producentów rolnych także będzie niezmiennie ważne. Chodzi o zorganizowanie wspólnego transportu produktów rolnych lub środków produkcji. Z łańcuchem dostaw

⁶⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 29.07.2022].

⁶¹ W Komunikacie podkreślono, że: „(...) system zrównoważonej żywności musi zapewniać ludziom wystarczającą i zróżnicowaną ofertę bezpiecznej, pełnowartościowej i przystępnej cenowo zrównoważonej żywności przez cały czas, zwłaszcza w okresie kryzysu”.

⁶² https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf [dostęp: 29.07.2022].

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów EMPTY „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej.

żywności łączą się straty i marnotrawienie żywności, które stanowią wyzwanie, zaakcentowane w Europejskim Zielonym Ładzie. Ma ono istotne znaczenie dla osiągnięcia równowagi⁶⁵. Jak wskazano w strategii „od pola do stołu”:

Ograniczenie marnotrawienia żywności przynosi oszczędności konsumentom i podmiotom gospodarczym (...). Wiąże się z polityką w zakresie odzysku składników odżywczych i surowców wtórnych, produkcji pasz, bezpieczeństwa żywności, różnorodności biologicznej, biogospodarki, gospodarowania odpadami i energii ze źródeł odnawialnych⁶⁶.

Wyróżnić należy straty żywności na etapie produkcji rolnej. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) stratę żywności zdefiniowała jako zmniejszenie ilości lub jakości żywności wynikające z decyzji i działań dostawców (np. producentów rolnych) żywności łańcucha rolno-spożywczego, z wyłączeniem detalistów, dostawców usług gastronomicznych i konsumentów. Natomiast marnotrawienie żywności jako zmniejszenie ilości lub jakości żywności wynikające z decyzji i działań detalistów, usług gastronomicznych i konsumentów⁶⁷.

W literaturze wskazuje się, że produkcja rolna odpowiada za około 40% strat i odpadów w łańcuchu dostaw żywności. Wśród produktów pochodzenia roślinnego wskazać należy szczególnie na zboża. W strategii „od pola do stołu” wskazano, że „Komisja zbada straty żywności na etapie produkcji oraz możliwości zapobiegania im. Koordynacja działań na poziomie UE wzmocni działania na poziomie krajowym, a zalecenia Unijnej Platformy ds. Strat i Marnotrawienia Żywności pomogą wskazać rozwiązania dla wszystkich podmiotów”⁶⁸. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że rocznie w Unii Europejskiej marnuje się ok. 89 mln ton żywności, czyli ok. 179 kg na mieszkańca⁶⁹. Dla porównania w Afryce rocznie wyrzuca się 6–11 kg żywności na miesz-

⁶⁵ Na poziomie UE odpady żywnościowe (wszystkie etapy cyklu życia) odpowiadają za co najmniej 227 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla rocznie, tj. za około 6% całkowitych emisji w UE w 2012 r. (EU FUSIONS (2016 r.). *Estimates of European food waste levels* (Szacunkowe europejskie poziomy marnotrawienia żywności).

⁶⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX:52020DC0381> [dostęp: 9.10.2021].

⁶⁷ FAO, *Definitional framework of food loss*, Rome 2014.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_eu-actions_action_implementation_platform_key_recommendations.pdf [dostęp: 9.10.2021].

⁶⁹ <https://europapnews.pap.pl/w-ue-marnuje-sie-rocznie-ok-88-mln-ton-zywnosci-kazdy-z-nas-statystycznie-wyrzuca-ok-173-kg-jedzenia> [dostęp: 9.10.2021].

kańca⁷⁰. Utrata produktów rolnych może wystąpić, gdy nie są one sprzedawane przez rolników, ponieważ nie spełniają warunków, np. umowy kontraktacji, nie są wysokiej jakości lub są zepsute z powodu niewłaściwego przechowywania albo nieodpowiedniego miejsca składowania. Problem ten występuje zwłaszcza w przypadku produktów łatwo psujących się, jak mleko lub miękkie owoce. Czasami straty w plonach spowodowane są niewłaściwą uprawą lub wysokim zużyciem nawozów. Bywają też przypadki, w których produktów jest dużo, ale są one nie najlepszej jakości. Jednym z instrumentów poprawy jakości produktów rolnych ma być zrównoważone rolnictwo. Prowadzenie produkcji podstawowej metodami zrównoważonymi spowoduje mniejsze straty, pozwoli na lepsze wykorzystanie produktów gorszej jakości (m.in. jako paszy dla zwierząt lub źródła energii). Istotne jest także wykorzystanie produktów rolnych gorszej jakości w obiegu zamkniętym przez zrzeczenia producentów rolnych.

Działalność zrzeczeń producentów rolnych pozwala na wspólne planowanie produkcji, stosowanie odpowiednich nasion i środków ochrony roślin, pozwala też zaplanować produkcję i dostawę żywności w odpowiednich ilości i jakości. Stwarza warunki do budowy lub dostosowania budynków do nowoczesnych zasad przechowywania produktów rolnych. Działania te umożliwiają wprowadzenie na rynek produktów rolnych odpowiedniej jakości, np. jabłek, dopiero gdy jest na nie popyt.

6. Prawne zasady zrzeszania producentów rolnych w UE, szczególnie w Polsce, Francji, Włoszech i Niemczech

Jak zostało już wskazane, w wielu krajach Unii Europejskiej należy odnotować rozwój spółdzielni producentów rolnych, których działa około 22 tys.⁷¹ Przykładowo francuskie spółdzielnie aktywnie wspierają zrzeszonych rolników w rozwijaniu ich gospodarstw rolnych w sposób zrównoważony. Od kilku lat można obserwować przejmowanie wielu ważnych przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego przez spółdzielnie i tworzenie oddziałów zajmujących się marketingiem i przetwórstwem. Rolnicy za pośrednictwem swoich spółdzielni i ich spółek zależnych kontrolują już ponad połowę przemysłu przetwórczego pro-

⁷⁰ http://www.wszechnica-zywieniowa.sggw.pl/slajdy_gloduja_marnuja.pdf [dostęp: 9.08.2022].

⁷¹ W poprzednim sprawozdaniu COGECA podano 38 tys. spółdzielni, a taka zmiana spowodowana jest wyłączeniem z tej liczby francuskich CUMA (*Les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole*, czyli małych spółdzielni użytkowania sprzętu rolniczego) oraz redukcją liczby spółdzielni w Grecji z uwagi na zmiany przepisów o rejestracji, a także konsolidacją. Tak: COGECA, *Development of Agricultural...*, s. 6 i nn. Zob. też COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europe...*, s. 5 i n.; W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 27.

duktów rolnych we Francji. Członkami francuskich spółdzielni rolniczych mogą być producenci rolni z danego regionu⁷².

Wyodrębnić można różne rodzaje spółdzielni działających we Francji. Popularne są spółdzielnie podstawowe, które odbierają od rolników ich plony, często je przechowują, a potem – na jak najlepszych warunkach – wprowadzają na rynek. Niektóre spółdzielnie dysponują odpowiednimi budynkami i wyposażeniem pozwalającymi na magazynowanie. Działają także spółdzielnie zaopatrzenia, które kupują produkty; takie jak np. nasiona, opakowania, nawozy, pestycydy czy sprzęt rolniczy, by następnie sprzedać je swoim członkom. Odnotować należy także spółdzielnie usługowe, których zadaniem jest zapewnianie członkom wszystkich usług niezbędnych do produkcji rolnej, np. konserwacji i naprawy sprzętu rolniczego bądź drobnych prac budowlanych. Niektóre spółdzielnie zajmują się przetwórstwem mleka, trzody chlewnej, wytwarzaniem pasz, wspieraniem rolnictwa ekologicznego⁷³.

Rozwój spółdzielczości we Włoszech określany jest często w literaturze „jako przeobrażenia lokalności za pośrednictwem współdziałania i współpracy”⁷⁴. Spółdzielnie rolnicze funkcjonują w dobrze zorganizowanej sieci, która koncentruje się na potrzebach rynku, zwłaszcza lokalnego. Pozwala to utrzymać niewielką produkcję, rolnictwo niskotowarowe oraz wzmacnia integrację za pośrednictwem wielu różnorodnych form współpracy. Sukcesem włoskich spółdzielni jest nie tylko wspieranie lokalnych inicjatyw i społecznej odpowiedzialności, ale także wpajanie zasad sprawnego zarządzania, które pozwalają umiejętnie dostosować się do dynamicznie zmieniających się warunków biznesowych i instytucjonalnych, uwzględniających zasady ochrony środowiska⁷⁵. Współpraca w zakresie transportu, energii odnawialnej, cyfryzacji przyczynia się do ochrony klimatu.

Niemiecki rolnik jest z reguły członkiem co najmniej dwóch spółdzielni rolniczych podstawowych (np. mleczarskich, owoców i warzyw, plantatorów wina, związanych z bioenergią, gorzelnictwem, leśnictwem, kredytowych)⁷⁶. W systemie niemieckim występują także tzw. centrale spółdzielni, które działają wyłącznie w dziedzinie przetwórstwa, m.in. centrale spółdzielni mleczarskich

⁷² C. Chômel, *Le cadre juridique et la gouvernance des coopératives agricoles*, [w:] C. Chomel, F. Declerck, M. Filippi, R. Mauget, O. Frey, *Les coopératives agricoles. Identité, gouvernance et stratégies*, Paris 2013.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ D. Zaimova, *Measuring the economic efficiency of Italian agricultural enterprises*, „Euricse Working Papers” 2011, nr 18, s. 5 i n.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 5 i n. S. Carmignani, *La società in Agricoltura*, Milano 1999.

⁷⁶ Zahlen und Fakten 2020 <https://www.raiffeisen.de/presse/zahlen-und-fakten> [dostęp: 9.08.2022]; Deutscher Raiffeisenverband e.V., *Aktueller Geschäftsbericht, Rückblick 2013 – Ausblick 2014*, s. 11 i 64.

(mleczarnie), ubojnie, spółdzielnie przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz spółdzielnie winne. Są to spółdzielnie, których członkami nie są producenci rolni, lecz spółdzielnie podstawowe, składające się z rolników. Centrale uzupełniają i wspierają działalność miejscowych, podstawowych spółdzielni przetwórczych⁷⁷. Niemcy są przykładem kraju, w którym wpływ spółdzielni na rynek energii jest coraz większy. Jak zostało już wskazane, funkcjonuje tam ponad 900 spółdzielni energetycznych, a przedmiotem ich działalności jest produkcja i sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych.

Regulacje prawne są szczególnie rozbudowane we Francji. Zostały zawarte w Kodeksie rolnym (*Code Rural*). Na szczególną uwagę zasługuje poszerzona definicja spółdzielni rolniczych⁷⁸, zasady działania i funkcjonowania tych podmiotów. Mimo że Komisja Europejska w wielu dokumentach podkreślała, że ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów Unii Europejskiej, takich jak polityka społeczna i zatrudnienie, rozwój regionalny oraz rolnictwo, nie ma ogólnego unijnego aktu prawnego dotyczącego zakładania oraz organizacji spółdzielni⁷⁹. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji krajowych każdego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest spółdzielnia europejska (SCE), której ogólne zasady działania zostały określone w Rozporządzeniu Rady Nr 1435/2003/WE z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej⁸⁰, i uzupełnione przez dyrektywę Rady Nr 2003/72/WE z 22 lipca 2003 r.⁸¹ zawierającą przepisy dotyczące zaangażowania pracowników spółdzielni europejskiej.

⁷⁷ M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*, [w:] *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, München 2009, s. 408 i n. Zob. szerzej A. Suchoń, *Spółdzielnie w Niemczech wobec wyzwań współczesnego rolnictwa – wybrane aspekty prawne*, „Prawo i Więź” 2019, nr 4, s. 74–99.

⁷⁸ Art. L 521-1 *Code Rural* wskazuje, że celem spółdzielni rolniczych jest wspólne stosowanie przez producentów rolnych wszystkich właściwych środków zmierzających do ułatwienia lub rozwoju ich działalności gospodarczej oraz poprawy bądź zwiększania wyników tej działalności. Natomiast według R 521-1 cel spółdzielni rolniczych określony w ich statutach stanowi podejmowanie, niezależnie od sposobu i technik przez nie stosowanych, jednego lub więcej spośród następujących działań: a) zapewnianie lub ułatwianie produkcji, sprzedaży, w szczególności na eksport, produktów rolnych i leśnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni, bezpośrednio po ich zebraniu lub przechowywaniu, opakowaniu bądź przetworzeniu oraz poprawa produkcji, przechowywania, a także zarządzania jednym lub wieloma terenami leśnymi na rzecz członków spółdzielni; b) zapewnianie i dostarczanie swoim spółdzielcom produktów, urządzeń, narzędzi i zwierząt niezbędnych do prowadzenia działalności bądź do utrzymywania nieruchomości leśnych, pod warunkiem że przyczyniają się one do wytwarzania i przygotowywania niezbędnych produktów, w szczególności pasz dla zwierząt lub nawozów, oraz uczestniczenie w naprawie i konserwacji maszyn i narzędzi rolniczych; c) oferowanie członkom spółdzielni na wyłączny użytek ich gospodarstw rolnych i leśnych wszystkich niezbędnych usług, zwłaszcza udostępnianie sprzętu, maszyn rolniczych, środków utrzymywania i naprawy, zwierząt, środków służących wprowadzaniu udoskonaleń technicznych i kształcenia zawodowego, wsparcie placówek badawczych, przeprowadzających eksperymenty i analizy, jak również odpowiednio wyspecjalizowanego personelu; d) ogólnie rzecz ujmując, prowadzenie na rzecz członków spółdzielni działań i prac właściwych dla zawodów rolniczych. Zob. szerzej A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, s. 66 i n.

⁷⁹ Komisja Europejska, *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001.

⁸⁰ Dz. Urz. WE nr L 207 z 18.08.2003 r., s. 1.

⁸¹ *Ibidem*, s. 25.

Warto także dodać, że grupy producentów rolnych mają genezę w ustawodawstwie unijnym. Już II plan Mansholta podkreślał, że konieczne jest opracowanie przepisów o związkach producentów. Związki takie miały mieć istotne kompetencje odnoszące się do ustalania rozmiaru produkcji poszczególnych płodów rolnych, cen gwarantowanych czy pertraktacji z przetwórcami⁸². Mówiąc o normatywnych podstawach grup i zrzeszeń, warto wspomnieć o rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1360/78 z 19 czerwca 1978 r. w sprawie grup producentów i ich zrzeszeń⁸³. Grupy producentów rolnych rozwijały się w latach 70. i 80. w krajach „starej” Unii Europejskiej. Obecnie w tych krajach rozwijają się organizacje producentów rolnych. W krajach „nowej” Unii Europejskiej natomiast nadal funkcjonują grupy producentów rolnych, przykładem jest Polska, o czym w dalszej części rozważań.

Jak zostało już wskazane w całej Unii Europejskiej w połowie 2017 r. działalność prowadziły 3434 organizacje producentów rolnych i 71 zrzeszeń, z czego 50% miało formę spółdzielni⁸⁴. Przykładowo na początku 2020 r. we Francji we wszystkich sektorach funkcjonowało łącznie 633 organizacje producentów i 25 stowarzyszeń uznanych organizacji producentów⁸⁵. W Niemczech już w 2012 r. były 904 organizacje producentów rolnych⁸⁶. Regulacje prawne dotyczące grup i organizacji producentów rolnych są zawarte w wielu unijnych aktów prawnych. Wspomnieć należy chociażby o rozporządzeniu Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸⁷. Jak zostało już wspomniane, grupy i organizacje producentów w świetle przepisów unijnych są tworzone m.in. w celu dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takiej grupy bądź organizacji; lub wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw

⁸² A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 34 i n.

⁸³ Dz.U. 1978, L 166, s. 1.

⁸⁴ Komisja Europejska, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*. http://real.mtak.hu/105490/1/report-producer-organisations-study_en.pdf [dostęp: 29.07.2020].

⁸⁵ C. Del Cont, A. Macé, *Les organisations de producteurs en France: état des lieux et réflexions*, [w:] *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, red. A. Suchoń, Poznań 2020; Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Organisation économique: les organisations de producteurs*, <https://agriculture.gouv.fr/organisation-economique-les-organisations-de-producteurs> [dostęp: 24.05.2020].

⁸⁶ Ch. Busse, *Quo vadis Agrarorganisationenrecht? – Eine kurze Betrachtung in sechs Kapiteln*, [w:] *Legal and economic...*

⁸⁷ Dz.U. UE 2014, L 193, 1.07.2014, s. 1.

do odbiorców hurtowych; ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; bądź innych działań, które mogą być przeprowadzane przez grupy lub organizacje producentów, takich jak: rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji.

Przechodząc do naszych krajowych regulacji prawnych dotyczących zrzeszania producentów rolnych, należy podkreślić, że obecnie w obszarze wsi i rolnictwa funkcjonuje ponad 3,5 tys. podmiotów zrzeszających producentów rolnych. Są to z reguły spółdzielnie, np. mleczarskie, spółdzielcze grupy producentów rolnych, spółdzielnie producentów owoców i warzyw, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą, spółdzielnie rolników oraz spółdzielnie energetyczne wpisane do rejestru prowadzonego przez KOWR (dotychczas 3). Działalność prowadzą także grupy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Grupy są tworzone według ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw. Obecnie w Polsce działa ponad 700 grup producentów rolnych, w tym coraz więcej w formie spółdzielni utworzonych na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁸⁸. Mogą być tworzone przez producentów rolnych (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne), które w ramach działalności rolniczej prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej. Cel takich grup określony został szeroko. Jest nim dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych. Grupy mogą zajmować się także rozwijaniem umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego. Podejmując decyzje o założeniu lub przystąpieniu do grupy producentów rolnych, przyszły członek musi podpisać umowę. W kontrakcie ustala się przede wszystkim zasady współpracy między producentem rolnym będącym członkiem a grupy, w zakresie wytwarzania w gospodarstwie produktów dla których grupa została założona i sprzedaży

⁸⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 395 ze zm.

ich grupie, która następnie zbywa je osobom trzecim. W takiej umowie ustalone zostają z reguły także zasady: zaopatrzenia w środki do produkcji, spełniania wymogów technologicznych produkcji, w tym wymogów jakościowych, harmonogram dostaw oraz reguły rozliczeń finansowych.

Najwięcej grup producentów rolnych funkcjonowało w 2014 r. – ponad 1340. W następnych latach można zauważyć proces likwidacji grup producentów rolnych, który następował z reguły po wykorzystaniu przez te podmioty unijnych środków finansowych. Obecnie grupy producentów rolnych mogą korzystać ze środków unijnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸⁹. Podmioty aktualnie zakładające grupy korzystają przede wszystkim z formy prawnej spółdzielni. Ustawodawstwo dotyczące grup ulegało zmianie na przestrzeni kilku lat. Ostatnim przykładem jest ustawa z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz niektórych innych ustaw⁹⁰, która m.in. wskazuje, że każdy z członków grupy w każdym roku działalności grupy produkuje oraz sprzedaje do grupy co najmniej 70% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona (poprzednio było to 80%). Zmniejszenie tej wielkości ma zachęcić producentów rolnych do zakładania grup.

Odnosząc się do organizacji producentów rolnych, stwierdzić należy, że w Polsce uznano tylko organizacje producentów owoców i warzyw mające już pewną tradycję, ale w tym zakresie obowiązują odrębne regulacje prawne⁹¹. Jak dotąd nie została natomiast zarejestrowana żadna organizacje producentów rolnych na innym rynku, w tym mleka. Ustawodawca krajowy stara się zachęcić do zrzeszania się rolników i składania wniosków o uznawanie organizacji. Z tego powodu w ostatnich latach zmieniono i wydano nowe regulacje prawne. Przykładowo 20 maja 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organi-

⁸⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1284.

⁹⁰ Dz.U. z 2021 r., poz. 160.

⁹¹ A. Suchoń, *Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 11–32.

zacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁹². Dzięki tej nowelizacji z unijnych środków finansowych mogą skorzystać nie tylko grupy producentów rolnych, lecz także organizacje. W latach 2019–2020 znowelizowane zostały również rozporządzenia wykonawcze do ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz ustawy z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych⁹³ dotyczące wybranych kwestii zakładania organizacji producentów rolnych, w tym mleka. Wspomniana już ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz niektórych innych ustaw wprowadza także modyfikacje w zakresie zakładania i funkcjonowania organizacji producentów rolnych. Chodzi o organizacje producentów mleka oraz innych produktów.

4 października 2018 r. uchwalona została ustawa o spółdzielniach rolników⁹⁴. Artykuł 4 tego aktu prawnego określa, że spółdzielnia rolników jest dobrowolnym zrzeszeniem osób fizycznych lub prawnych prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzących działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, będących producentami produktów rolnych lub grup tych produktów lub prowadzących chów lub hodowlę ryb. Co istotne, jej członkami mogą być także osoby niebędące rolnikami, prowadzącymi działalność w zakresie przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych lub grup tych produktów. Taka konstrukcja przepisów stwarza możliwości prawne tworzenia spółdzielni zajmujących się nie tylko planowaniem sprzedaży przez rolników ich produktów lub grup produktów i dostosowywaniem jej do warunków rynkowych, organizowaniem sprzedaży produktów lub grup produktów, wyprodukowanych przez rolników, przechowywaniem, konfekcjonowaniem i standaryzacją produktów lub grup produktów wyprodukowanych przez rolników; przetwarzaniem produktów lub grup produktów, wyprodukowanych przez rolników, oraz obrotu uzyskanymi w ten sposób produktami przetworzonymi.

⁹² Dz.U. z 2020 r., poz. 799.

⁹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 381. Rozporządzenie z 7 stycznia 2016 r. w sprawie uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw (Dz.U. z 2016 r., poz. 87) zmodyfikowane przez Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1293).

⁹⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 2073. Zob. też szerzej na temat ustawy o spółdzielniach rolników A. Suchoń, *Nowa ustawa o spółdzielniach rolników – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 261–290.

Ustawodawca wprowadził także instrumenty finansowe zachęcające do tworzenia i funkcjonowania takich podmiotów. Okazuje się, że spółdzielnie rolników nie cieszą się popularnością. Powstało jak dotąd tylko kilka takich podmiotów. Podobna sytuacja odnosi się do spółdzielni energetycznych. Mimo że zostały wprowadzone odrębne regulacje prawne, takie podmioty nie powstają, mogą być pomocne w realizacji szczególnie wyzwań dotyczących energii odnawialnej. Natomiast stabilną pozycję od wielu lat mają spółdzielnie mleczarskie, które zrzeszają producentów mleka. Niektóre z nich mają ponad 100 lat tradycji.

Na koniec tego punktu warto nawiązać do Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, który został zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 31 sierpnia 2022 roku. Poprzez działania w nim zawarte realizowanie będą programy wpisujące się w wyzwania Europejskiego Zielonego Ładu, w tym zmian klimatu. Na początku Planu wskazano, że „WPR będzie wspierać zrównoważone metody gospodarowania, przyjazne klimatowi i środowisku; chroniące wodę, glebę i powietrze oraz bioróżnorodność. Sprzyjać będzie produkcji i wykorzystaniu zrównoważonej energii”⁹⁵.

Należy podkreślić, że w ramach konsultacji i zmian wzmocniono w Planie wydatki na klimat i środowisko (minimalnie 40% WPR na klimat i 30% EFRROW na środowisko, w odniesieniu do polskiego PS WPR 2023–2027 wartości te wynoszą odpowiednio 47,38% i 43,44%⁹⁶). Wprowadzono nowy rodzaj płatności bezpośrednich, jakim są ekoschematy. Ich celem jest pozytywne oddziaływanie na środowisko, klimat i dobrostan zwierząt, np. – Ekoschematy: Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi; Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych; Dobrostan zwierząt czy Biologiczna ochrona upraw. MRiRW zaakcentowało, że „Zaproponowano szereg dobrowolnych działań (zarówno w I jak i II filarze WPR) pozwalających na wprowadzenie założeń Europejskiego Zielonego Ładu bez szkody dla polskiego sektora rolnictwa”⁹⁷. Polska w ramach nowej WPR ma otrzymać wsparcie w kwocie 17,3 mld euro w ramach I filaru i 4,7 mld euro II filaru WPR⁹⁸.

⁹⁵ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, s. 32 i nn. <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 10.11.2022].

⁹⁶ MRiRW, Zatwierdzony przez Komisję Europejską Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027; <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 10.11.2022].

⁹⁷ Ibidem, Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, s. 33 i nn.

⁹⁸ MRiRW, Zatwierdzony przez Komisję Europejską Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027; <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 10.11.2022].

W Planie występują programy adresowane do działań podejmowanych wspólnie przez producentów rolnych w ramach np. spółdzielni, organizacji producentów, grup producentów rolnych czy umów o współpracę. Przykładem jest program I 13.2. – Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych. Wsparcie ma zostać przeznaczone na realizację działań inwestycyjnych, które mają wspomóc budowę wspólnych struktur rolników i jednocześnie zachować ich trwałość. Wskazano na kierunek wzmacniania ich pozycji rynkowej, zarówno na poziomie lokalnym jak i dalszym oraz wpływ na dalsze etapy łańcucha. Kryteria wyboru mogą w szczególności dotyczyć następujących zagadnień: np. podmiot zamierza realizować działania środowiskowe, a koszty tych działań dotyczą minimum 30% wartości planowanego wsparcia⁹⁹.

Producenci rolni będą mogli korzystać także z innych programów zachęcających do zrzeszania i pozwalających na realizację wielu wyzwań wskazanych w Planie realizujących Europejski Zielony Ład. Przykładem jest Program I 13.4. – Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności¹⁰⁰. Celem interwencji jest wzmocnienie i rozwój współpracy w ramach systemów jakości żywności oraz rozwój produkcji poprzez m.in.: dostosowanie produkcji prowadzonej w ramach danego systemu jakości żywności do zmian wynikających ze problemów klimatycznych, dobrostanu zwierząt, zmian rynkowych, lub uwzględnienie w produkcji prowadzonej w ramach systemu jakości żywności warunków zrównoważonego rozwoju, lub rozwój wspólnych form marketingu i wspólnej identyfikacji produktu¹⁰¹. Beneficjentem mogą być podmioty posiadające osobowość prawną, w tym: a) spółdzielnia w rozumieniu przepisów prawa spółdzielczego – która wytwarza lub której członkowie wytwarzają produkty w ramach systemu jakości żywności, b) grupa producentów rolnych, organizacja producentów, stowarzyszenie – których członkami są w przynajmniej 60% producenci posiadający certyfikat lub świadectwo jakości, potwierdzające wytwarzanie produktów w danym systemie jakości żywności.

Producenci rolni działający wspólnie będą mogli także występować o dofinansowanie w ramach I 13.5. – Współpraca Grup Operacyjnych EE¹⁰². Celem interwencji jest tworzenie grup operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (GO EPI) oraz opracowanie i wdrożenie innowacyjnych projektów tych grup, z uwzględnieniem

⁹⁹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, s. 1034.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 1050.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 1050.

¹⁰² *Ibidem*, s. 1060.

potrzeb rolników. Na uwagę zasługuje cel nr 4. Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji węgla, a także promowanie zrównoważonej energii. Mianowicie interwencja ukierunkowana będzie na poprawę środowiska, adaptację rolnictwa do zmian klimatu lub przeciwdziałanie tym zmianom. Natomiast cel 5, wspieranie zrównoważonego rozwoju i efektywnego zarządzania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze, w tym poprzez ograniczenie uzależnienia od produktów chemicznych.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków.

Zrzeszenie się producentów rolnych będzie przyczyniać się do realizacji celów wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, w tym przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Niektóre z założeń są kontynuacją albo poszerzeniem obecnych wyzwań. Przykładowo niektóre spółdzielnie już od wielu lat są inwestorami przedsięwzięć z zakresu energii odnawialnej. Angażują się także w gospodarkę o obiegu zamkniętym, zmniejszanie ilości strat i marnowania żywności. Nie ulega wątpliwości, że działając wspólnie, łatwiej wybudować biogazownię, elektrownię wiatrową czy założyć solary na budynkach. Przykładem są spółdzielnie energetyczne w Niemczech, gdzie jest ponad 900 takich podmiotów. Również we Francji aktywne są spółdzielnie działające w obszarze energii odnawialnej. Mogą się przyczynić do wprowadzania innowacji w zakresie odzysku energii z produktów ubocznych z rolnictwa, recyklinu, efektywnego gospodarowania zasobami, ponownego wykorzystania urządzeń i produktów, w tym poprzez naprawę. Dalsza realizacja inwestycji z zakresu energii odnawialnej jest niezmiernie ważna w świetle Europejskiego Zielonego Ładu w kontekście dekarbonizacji. Wspólne działanie producentów rolnych ma ułatwić wprowadzanie działań mających na celu ochronę gleb. Jak podkreślono, stanowią one podstawowy środek produkcji w rolnictwie, dlatego niezmiernie ważne są działania dotyczące ich ochrony jakościowej. W tym zakresie niezmiernie pozytywnie należy ocenić *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Strategia UE na rzecz ochrony gleb 2030*. Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu.

Zrzeszenie się producentów rolnych, szczególnie w formie spółdzielni, może przyczynić się do wprowadzania rolnictwa zrównoważonego, które łączy się z dodatkowymi kosztami, jak np. zakup precyzyjnych maszyn rolniczych (precy-

zyjne stosowanie środków ochrony roślin, nawozów, nasion) czy systemu GPS, pozwalających na korzystanie z rozwiązań cyfrowych w rolnictwie¹⁰³. Zmiany klimatu powodują niesprzyjające zjawiska pogodowe, np. suszę, huragany, powodzie. Wpływa to na wysokie koszty działalności rolniczej (nawadnianie, budowa urządzeń retencyjnych) i utrudnia we wszystkich państwach produkcję żywności. Coraz większy problem to dostęp do wody, niezbędnej m.in. do żywienia zwierząt gospodarskich.

Europejski Zielony Ład zakłada redukcję zużycia pestycydów, antybiotyków i nawozów oraz zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego, co łatwiej będzie zrealizować w przypadku zrzeszeń producentów rolnych. Jeżeli wspólnie kupi się lepszej jakości nawozy czy środki ochrony roślin, pozwoli to na obniżenie cen. Także wprowadzenie rolnictwa ekologicznego może być łatwiejsze w przypadku spółdzielni, grup czy organizacji zrzeszających producentów rolnictwa ekologicznego. Zrzeszenia producentów rolnych, zajmując się magazynowaniem produktów rolnych lub/i przetwórstwem, mogą wykorzystywać budynki, które poddane zostaną renowacji (Komisja Europejska zamierza podwoić wskaźniki renowacji w ciągu najbliższych 10 lat. Do 2030 r. zostałyby odnowionych 35 mln budynków)¹⁰⁴. Zrzeszenia mogą przyczynić się także do rozwoju cyfryzacji na obszarach wiejskich¹⁰⁵.

Odnosząc się do regulacji prawnych dotyczących zrzeszenia się producentów rolnych, należy stwierdzić, że w wielu krajach Europy przepisy sprzyjają wspólnemu działaniu. Przede wszystkim należy wspomnieć o Francji, Włoszech i Niemczech. Unia Europejska duże znaczenia przywiązuje do organizacji producentów rolnych. Są one jednym z podstawowych instrumentów polityki rynkowej. Jeżeli chodzi o polskiego ustawodawcę, to w ostatnich latach należy zauważyć coraz większe zainteresowanie tematyką spółdzielni, grup i organizacji. Przede wszystkim trzeba pozytywnie ocenić uchwalenie ustawy o spółdzielniach rolników oraz szczegółowe regulacje dotyczące spółdzielni energetycznych w ustawie o odnawialnych źródłach energii. Zmianie uległy przepisy odnoszące się do organizacji producentów rolnych. Mimo tych modyfikacji podmioty takie nie są zakładane. Ta sytuacja powinna ulec zmianie, szczególnie z uwagi na postanowienia Europejskiego Zielonego Ładu. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zakładanie spółdzielni rolników, które następnie zostaną uznane

¹⁰³ https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf [dostęp: 08.08.2022].

¹⁰⁴ https://www.pois.gov.pl/media/98573/zielony_lad_broszura_wersja_dostepna.pdf [dostęp: 08.08.2022].

¹⁰⁵ *Ibidem*.

za organizacje producentów rolnych. Taka spółdzielnia rolników mogłaby zostać wpisana do rejestru spółdzielni energetycznych prowadzonego przez KOWR. W tej sytuacji podmioty mogłyby korzystać z udogodnień stworzonych dla zarówno dla spółdzielni rolników, organizacji producentów rolnych, jak i spółdzielni energetycznych. Konieczne jednak jest wprowadzenie choć minimalnego czasu funkcjonowania takiej spółdzielni, np. 10 czy 15 lat.

W opinii autorki niezbędne byłoby wprowadzenie kolejnych zmian do aktów prawnych. W obecnym kształcie np. ustawa z 4 października 2018 r. może nie przyczynić się do ożywionego tworzenia spółdzielni rolników. Niektóre z regulacji prawnych mogą bowiem stanowić barierę w rozwoju tych podmiotów. Jedną z nich jest wymóg 10 członków rolników. W niektórych gminach nie występuje obecnie tak duża liczba producentów rolnych tego samego produktu. Oczywiście, ustawa nie wprowadza zasady regionalizacji, ale funkcjonowanie spółdzielni, których członkami są producenci z różnych, często odległych miejscowości, może być trudne. Podobny problem występuje w przypadku organizacji producentów rolnych. Czynnikiem stanowiącym barierę może być wysoka liczba producentów rolnych (aż 20 na rynku mleka), jak i dostarczanych produktów rolnych (np. 2 miliony kilogramów mleka lub przetworów mlecznych). Pozytywnie ocenić należy zawarcie w Polskim Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 programów adresowanych do działań wspólnych podejmowanych przez producentów rolnych, np. Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych; Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności czy Współpraca Grup Operacyjnych.

W perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2022 r. uwzględniającej założenia Europejskiego Zielonego Ładu jest istotne, aby polscy producenci rolni występowali o rejestrację organizacji producentów rolnych. Organizacje producentów rolnych to jeden z podstawowych instrumentów WPR. W tym kontekście zasadne wydaje się stworzenie zbliżonych uwarunkowań prawnych dla organizacji, jak dla grup producentów rolnych. Obecnie bardziej sprzyjające uwarunkowania prawne występują w odniesieniu do zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych niż organizacji. Warto, aby prawodawca rozważył uchwalenie odrębnej ustawy o organizacjach producentów rolnych, podobnie jak w przypadku ustawy o grupach producentów rolnych.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), *OJ L 243*, 9.07.2021.
2. Code rural et de la pêche maritime, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071367>.
3. Rozporządzenie Rady Nr 1435/2003/WE z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej *Dz. Urz. WE* nr L 207 z 18.08.2003 r.
4. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Dz.U. UE* 2014, L 193, 1.07.2014, s. 1.).
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (*Dz.U. z 2016 r.*, poz. 1284).
6. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (tekst jedn.: *Dz.U. z 2022 r.*, poz. 381 ze zm.).
7. Ustawa z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jedn.: *Dz.U. z 2022 r.*, poz. 381).
8. Ustawa z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (*Dz.U. z 2018 r.*, poz. 2073 ze zm.)
9. Rozporządzenie z 7 stycznia 2016 r. w sprawie uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw (*Dz.U. z 2016 r.*, poz. 87)
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów oraz organizacji międzybranżowych funkcjonujących na rynkach rolnych innych niż rynki mleka i przetworów mlecznych oraz owoców i warzyw (*Dz.U. z 2019 r.*, poz. 1293).

Książki i artykuły naukowe:

1. Boguta W., Z. Gumowski, K. Lachowski, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.
2. Budzinowski R., *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2.
3. Busse Ch., *Quo vadis Agrarorganisationenrecht? – Eine kurze Betrachtung in sechs Kapiteln*, [w:] *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, red. A. Suchoń, Poznań 2020.
4. Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich łagodzeniem*, red. M. Nyka, Gdańsk 2021.
5. Chômél C., *Le cadre juridique et la gouvernance descoopératives agricoles*, [w:] C. Chômél, F. Declerck, M. Filippi, R. Mauget, O. Frey, *Les coopératives agricoles. Identité, gouvernance et stratégies*, Paris 2013.
6. Carmignani S., *La societa in Agricoltura*, Milano 1999.
7. Del Cont K, Macé A., *Les organisations de producteurs en France: état des lieux et réflexions*, [w:] *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, red. A. Suchoń, Poznań 2020.
8. *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka J., Kraków 2019.
9. Górka K., Łuszczuk M., *Zielona gospodarka i gospodarka oparta na wiedzy a rozwój trwały*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3 (69).
10. Groszyk J., *Rolnictwo ekologiczne w Polsce w kontekście strategii unijnych*, „Biuro analiz sejmowych”, 2022 nr 4.
11. Helios H., *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*, [w:] *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, München 2009.
12. Krupa D., Żołądkiewicz A., *Wspieranie przedsiębiorczości w rolnictwie na przykładzie ekologicznych producentów rolnych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 111.
13. *Legal and economic aspect of associations of agricultural producers in the selected countries of the world*, red. A. Suchoń, Poznań 2020.

14. Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
15. Montanarella P., P. Panagos, *The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal*, „Land Use Policy” 2021, nr 1.
16. Nachtman G., *Rolnictwo ekologiczne w Polsce wobec działań na rzecz jego rozwoju*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician” 2021, nr 66.
17. Pearce D., Markandya A., Barbier E., *Blue Print for a Green Economy*, London 1989.
18. Rakoczy B., *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich łagodzeniem*, red. M. Nyka, Gdańsk 2021.
19. Ryszewska B., *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.
20. Suchoń A., *Different land uses and regulations on the territory – case of Poland*, „CEDR Journal of Rural Law 2021”, nr 2.
21. Suchoń A., *Nowa ustawa o spółdzielniach rolników – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3.
22. Suchoń A., *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016.
23. Suchoń A., *Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2.
24. Suchoń A., *Spółdzielnie w Niemczech wobec wyzwań współczesnego rolnictwa – wybrane aspekty prawne*, „Prawo i Więź” 2019, nr 4.
25. Szyja P., *Rozwój zielonej gospodarki a kwestia bezpieczeństwa ekologicznego*, „Europejskie Studia Społeczno-Gospodarcze” 2013, nr 3.
26. Wiesmeth H., *Implementing the Circular Economy for Sustainable*, Amsterdam 2021.
27. *W kierunku gospodarki obiegu zamkniętego: wyzwania i szanse*, red. M. Karwacka, P. Łuba, Warszawa 2016.
28. Zaimova D., *Measuring the economic efficiency of Italian agricultural enterprises*, „Euricse Working Papers” 2011, nr 18.
29. *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010.
30. *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021.
31. Zak K., *Green economy – w drodze do nowego globalnego standardu biznesowego*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 226.

Inne opracowania oraz strony internetowe:

1. COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europe, Main Issues and Trends*, Brussels 2010.
2. COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014.
3. Copa Cogeca, *Enhancing the contribution of agriculture and forestry to the circular economy*, 2014.
4. Komisja Europejska, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, http://real.mtak.hu/105490/1/report-producer-organisations-study_en.pdf.
5. Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl.
6. Komisja Europejska, *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001.
7. Sękowski M., *Gospodarka o obiegu zamkniętym – szanse dla rolnictwa i leśnictwa*, <https://www.cdr.gov.pl/images/Radom/2017/roleko/Gospodarka%20o%20obiegu%20zamknietym.pdf>.
8. MRiRW, *Najistotniejsze modyfikacje Planu Strategicznego WPR na lata 2023–2027*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/najistotniejsze-modyfikacje-planu-strategicznego-wpr-na-lata-2023-2027>.
9. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, *Organisation économique: les organisations de producteurs*, <https://agriculture.gouv.fr/organisation-economique-les-organisations-de-producteurs>.
10. Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl.
11. *Rolnictwo zrównoważone sposobem na produkcję bezpiecznej żywności i ochronę środowiska naturalnego*, <https://www.cdr.gov.pl/aktualnosci/57-cdr-informuje/2459-rolnictwo-zrownowazone-sposobem-na-produkcje-bezpiecznej-zywnosci-i-ochrone-srodowiska-naturalnego>; opublikowało listę najważniejszych praktyk rolniczych dla rolnictwa zrównoważonego, <https://rolnictwozrownowazone.pl/rolnictwo-zrownowazone/co-to-jest-rolnictwo-zrownowazone>.
12. https://rolnictwozrownowazone.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Zrownowazona_zywnosc-_w_Polsce_ASAP_Accenture.pdf.
13. https://www.pois.gov.pl/media/98573/zielony_lad_broszura_wersja_dostepna.pdf.

Komunikaty, Rezolucje Komisji Europejskiej, Plan Strategiczny

1. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl.
2. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020, Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_420.
3. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.
4. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r.: Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.
5. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 20 maja 2020 r. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.
6. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 20 maja 2020 r. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>.
7. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów 19 kwietnia 2021 r.: w sprawie planu działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29>.

8. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 17 listopada 2021 r.: na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>.
9. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z: 9 czerwca 2021 r. w sprawie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 – przywracanie przyrody do naszego życia, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_PL.html.
10. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956(RSP), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0005&from=PL>.
11. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na rzecz ochrony gleb 2030 Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>.
12. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [dostęp: 8.12.2021].
13. Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027>.

Miroslaw Gdesz¹

Ochrona środowiska i ochrona przyrody jako przesłanki odmowy uzgodnienia warunków zabudowy

Streszczenie:

Artykuł przybliży problematykę uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy z perspektywy ochrony dobra publicznego, jakim jest środowisko. Procedura uzgodnieniowa daje specjalistycznym organom współdecydującym, np. regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, uprawnienie do skorzystania z władzy dyskrecjonalnej i oceny celowości projektowanych inwestycji. W związku z tym na organach specjalistycznych spoczywa w istocie cały ciężar rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy prawem do zabudowy a ochroną środowiska. Artykuł przedstawia i analizuje aktualne stanowisko sądownictwa administracyjnego w tym zakresie, w szczególności w zakresie definiowania granic uznania administracyjnego, jakim dysponują organy uzgadniające projekt takich decyzji.

Słowa kluczowe: warunki zabudowy, uzgodnienie, uznanie administracyjne

Nature and Environment Protection as the Grounds for Refusal to Co-Agree on Land Development Decision

Abstract

The article presents the issue of the model of co-operation of authorities in the process of granting land development decision from the perspective of environmental protection. The discussed model of co-agreed decision gives those authorities, such as the regional director for environmental protection, the discretionary power in the process of expressing their positions, contrary to the authority handling the matter.

As a result, the specialized authorities essentially bear the entire burden of resolving conflicts between the right to development and environmental protection issues. This article presents and analyses the current position of the administrative judiciary on this issue, in particular with regard to the limits of discretionary power at the disposal of the authorities co-agreeing the draft decision.

Keywords: development conditions, administrative co-agreement, administrative discretion

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia sądu administracyjnego.

1. Wprowadzenie

Instytucja decyzji o warunkach zabudowy stanowi od kilkunastu lat istotny element kształtowania przestrzeni w naszym kraju. Polski system planistyczny przewiduje wydawanie takich decyzji w całkowitym oderwaniu od ustaleń lokalnej polityki przestrzennej, a w konsekwencji również od strategicznych dokumentów określających zasady ochrony środowiska. Instytucja decyzji realizacyjnej jest zresztą głęboko zakorzeniona w polskiej urbanistyce ostatnich kilkunastu lat. Warto odnotować, że już regulacje Prawa budowlanego z 1974 r.² dopuściły wydawanie decyzji w sprawie ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji niezależnie od ustaleń ogólnych planów miejscowych, co zapoczątkowało w praktyce chaotyczną zabudowę i przypadkową urbanizację³. Aktualnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ czyni z decyzji o warunkach zabudowy jeden z filarów planowania przestrzennego. W świetle przepisów u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana bez jakiegokolwiek powiązania z lokalną polityką przestrzenną, co oznacza ograniczony wpływ organów planistycznych na kształtowanie nowej zabudowy. Pozaplanowa zabudowa w wielu sytuacjach ma więc charakter całkowicie przypadkowy, a dopuszczenie tzw. pseudozagrodowej zabudowy ma nieodwracalny wpływ na destrukcję środowiska naturalnego i stanowi zagrożenie dla zasobów przyrody, wskutek nieracjonalnego „rozlewania się” zabudowy.

W ramach analizy problemu pozaplanowej urbanizacji opartej na decyzjach o warunkach zabudowy wyłania się istotne pytanie, a mianowicie, na ile kwestie ochrony środowiska i ochrony przyrody, czy w ogóle realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, powinny i mogą być uwzględniane przy ocenie dopuszczalności wydania takich decyzji i jak ten problem jest postrzegany w orzecznictwie sądowym.

Przedmiotem poniższych rozważań jest opisanie roli, jaką powinny odgrywać organy ochrony środowiska i przyrody w kontrolowaniu wpływu planowanej zabudowy na naturalne środowisko człowieka, oraz zdefiniowanie kryteriów oceny proponowanych rozwiązań urbanistycznych przez wyspecjalizowane organy współdziałające.

² Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.).

³ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 503; dalej jako: u.p.z.p.).

2. Postępowanie uzgodnieniowe na gruncie u.p.z.p.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy wydaje (z wyjątkiem terenów zamkniętych) wójt, burmistrz, prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Jak stanowi art. 53 ust. 5 u.p.z.p., uzgodnień tych dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a.⁵, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi⁶. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie, uważa się je za dokonane. Istotne znaczenie ma uzgodnienie w trybie milczącego załatwienia sprawy, które coraz częściej w praktyce staje się zasadą w postępowaniu uzgodnieniowym. W tym zakresie warto odnotować wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r.⁷, w którym stwierdzono, że termin do uzgodnienia liczy się dopiero od przedstawienia organowi kompletnego i prawidłowego wniosku o uzgodnienie, byłoby bowiem nieracjonalne, aby termin do uzgodnienia rozpoczynał bieg w sytuacji, kiedy organ mający go dokonać nie dysponuje prawidłowym od strony formalnej projektem decyzji.

W orzecznictwie sądowym prezentowane jest stanowisko, że przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji o warunkach zabudowy w takim kształcie, w jakim organ główny zamierza wprowadzić go do obrotu prawnego, a nie ocena wniosku inwestora o wydanie decyzji o warunkach zabudowy⁸. W ramach uprawnienia organu uzgadniającego nie mieści się więc ingerencja w treść uzgadnianej decyzji i jej modyfikacja. Przy tym w ramach uzgodnienia nie tyle chodzi o wyrażenie opinii przez organ, lecz o stwierdzenie, czy uzgadniana decyzja, ze względu na zadania publicznoprawne pozostające we właściwości organu uzgadniającego, może wejść do obrotu prawnego. W interesującym nas zagadnieniu zadaniem organów uzgadniających jest ochrona dobra publicznego, jakim jest m.in. szeroko rozumiane środowisko⁹. W istocie organy uzgadniające wydają częściowe rozstrzygnięcia (współdecyzje), zaś

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm., dalej jako k.p.a.).

⁶ NSA w wyroku z dnia 21 września 2021 r. sygn. II OSK 3229/18, LEX nr 3232923, stwierdził, że przyznanie wyłącznie inwestorowi prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie, nie pozbawia innych stron postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy możliwości żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia wydanego na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p.

⁷ Sygn. akt II OSK 1314/15, LEX nr 2273338.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. II OSK 3204/14, LEX nr 2002656.

⁹ Szerzej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt II OSK 170/21.

organ wydający decyzję jest związany stanowiskami organów uzgadniających. Skutkiem odmowy uzgodnienia projektu decyzji przez jeden z organów współdziałających jest konieczność wydania decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy.

Postanowienia w przedmiocie uzgodnienia chociaż wydawane są w ramach postępowania głównego, to jednak mają swój własny odrębny byt procesowy i podlegają zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego, dlatego też weryfikacja postanowień uzgodnieniowych nie może być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne, a organ prowadzący postępowanie ma obowiązek je uwzględnić¹⁰.

Wśród organów, z którymi konieczne jest uzgodnienie, art. 54 ust. 4 u.p.z.p. wymienia m.in.:

- ministra właściwego do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami;
- starostę, jako właściwy organ ochrony środowiska – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- organy właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody.

Powyżej wymienione organy uzgadniają projekt decyzji o warunkach zabudowy pod względem wymagań ochrony przyrody, dokonują we własnym zakresie oceny oddziaływania na szeroko rozumiane środowisko przyrodnicze. Uzgodnienia mają bowiem gwarantować udział w postępowaniu organów wyspecjalizowanych, min. nakierowanych na szeroko rozumianą ochronę środowiska. W istocie jest to jedyny moment, w którym na etapie ustalania warunków zabudowy uczestniczy wyspecjalizowany organ ochrony przyrody czy ochrony środowiska¹¹.

Obowiązku uzgodnienia w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody (art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.) nie stosuje się

¹⁰ Tak Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyrokach z dnia 20 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 922/06 LEX nr 340121, z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK 1351/13, LEX nr 2008928.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1281/16, LEX nr 2469106.

do inwestycji, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹², w trakcie której uzgodniono realizację przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Co jednak istotne, w sytuacji, kiedy zdaniem organu uzgadniającego organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy, działając na podstawie art. 96 tej ustawy, bez jakiegokolwiek analizy i arbitralnie stwierdził, że przedsięwzięcie nie będzie potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, zamykając możliwość przeprowadzenia oceny, to organ ochrony przyrody w ramach procedury uzgodnieniowej dokonuje również oceny zgodności planowanej inwestycji z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w aspekcie obszaru Natura 2000¹³.

3. Uznaniowość w ramach uzgodnień projektu decyzji o warunkach zabudowy

Podstawowym pytaniem w ramach niniejszych rozważań jest ocena, w oparciu o analizę aktualnego orzecznictwa sądowego, czy organy uzgadniające projekty decyzji lokalizacyjnych działają w ramach władzy dyskrecyjnej, czy też są związane bezwzględnie obowiązującymi normami, dokonując oceny wpływu inwestycji na ochronę środowiska i ochronę przyrody.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, o ile nie jest to realizacja inwestycji celu publicznego, wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy podlega tzw. krajowemu porządkowi planistycznemu bazującemu na tzw. zasadzie kontynuacji (zasada dobrego sąsiedztwa) uregulowanej w art. 61 u.p.z.p. W ramach tego mechanizmu nie bierze się pod uwagę zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiących podstawę lokalnego porządku planistycznego. W związku z tym w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją związaną o charakterze deklarato-

¹² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 z późn. zm.).

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1496/20.

ryjnym¹⁴, co oznacza, że organ administracji publicznej w tych sprawach nie ma uprawnień kształtujących ani swobody interpretacyjnej. W doktrynie nie ma już takiej jednomyślności co do charakteru tej decyzji. O ile bowiem prezentowany jest pogląd, że organ, wydając decyzję odmowną, powinien swoje rozstrzygnięcie oprzeć na wyraźnej sprzeczności z przepisem nakładającym *expressis verbis* jakieś ograniczenie¹⁵, to część autorów wskazuje na szerokie możliwości interpretacyjne wynikające z przepisów nakazujących odnosić ustalenia zawarte w decyzji do planowanej inwestycji¹⁶.

W ramach niniejszych rozważań przyjęto związany charakter decyzji o warunkach zabudowy i brak możliwości wydania decyzji odmownej w odwołaniu się do słuszności czy celowości danej inwestycji. W wielu sytuacjach podstawą do wydania decyzji odmownej jest jednakże odmowa uzgodnienia projektu decyzji przez wyspecjalizowany organ, a w u.p.z.p. brak jest normy, która narzucałaby organom konieczność pozytywnego uzgodnienia, jeżeli nie sprzeciwia się temu wyrażnie jakiś przepis. Patrząc zatem szerzej na całe postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i rolę, jaką pełnią w nim uzgodnienia z organami specjalistycznymi, właśnie w procedurze współdziałania można zidentyfikować przestrzeń dla działania organów w ramach uznania administracyjnego. Na ten paradoks jako pierwszy zwrócił uwagę Marek Szewczyk, stwierdzając, że brak szczegółowych zasad dotyczących postępowania uzgodnieniowego m.in. w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie o ochronie przyrody oraz Prawie ochrony środowiska¹⁷ powoduje, że decyzja o warunkach zabudowy, jak również decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są wydawane w ramach uznania administracyjnego, jednakże uznaniem tym dysponują nie organy wydające decyzje, lecz organy uzgadniające. Przy tym w ramach postępowania uzgodnieniowego mamy do czynienia zarówno z uznaniem administracyjnym, jak i stosowaniem pojęć niedookreślonych¹⁸.

W doktrynie jest jednak wyrażany również przeciwny pogląd. W komentarzu pod red. Zygmunta Niewiadomskiego stwierdza się wprost, że „odmowa

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2580/17, LEX nr 2742839.

¹⁵ Ustawa..., red. Z. Niewiadomski, s. 451 i n.; T. Bąkowski, Ustawa..., s. 197 i n.

¹⁶ I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 59. Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.

¹⁷ M. Szewczyk, 2.3. *Uznaniowy czy związany charakter decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i zakres władzy dyskrecjonalnej*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

¹⁸ T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, s. 168. Warszawa 2008.

uzgodnienia może nastąpić tylko na podstawie wskazanego wprost przepisu prawa¹⁹. Stanowisko to wydaje się jednak błędne, a analizując aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące oceny legalności postanowień wydawanych w ramach współdziałania, należy stwierdzić, że dominuje stanowisko o uznaniowym charakterze uzgodnień²⁰. Przykładowo w wyroku z dnia 2 lutego 2022 r.²¹ NSA stwierdził wprost, że organy administracji nie przekroczyły uznania administracyjnego i dokonały prawidłowego wyważenia interesu skarżących i interesu publicznego dotyczącego proponowanej zabudowy budynku gospodarczego na siedlisku rolniczym, (...) położonej na obszarze Kampinoskiego Parku Narodowego”.

Z kolei w wyroku z dnia 1 września 2021 r. sygn. akt II OSK 3171/18 NSA stwierdził, że art. 53 ust. 4 u.p.z.p. umożliwia organowi dokonanie wyboru treści rozstrzygnięcia po wyważeniu interesu publicznego i słusznego interesem obywatela.

Dopuszczenie władztwa dyskrejonalnego w ramach uzgodnień oznacza w istocie przesunięcie oceny, czy projekt decyzji o warunkach zabudowy respektuje podstawowe zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym zasadę zrównoważonego rozwoju, oraz czy spełnienia wymagania ochrony środowiska na etap wcześniejszy niż wydanie właściwej decyzji o warunkach zabudowy, to znaczy na etap uzgodnień. To właśnie w tym stadium następuje powiązanie pomiędzy dobrem publicznym, jakim jest ochrona środowiska, a planowaniem przestrzennym.

4. Celowość a dopuszczalność inwestycji – w poszukiwaniu kluczowego kryterium uzgodnienia

Na gruncie niniejszych rozważań dotyczących uznaniowości uzgodnień rodzi się fundamentalne pytanie o granice tej uznaniowości i na ile weryfikacja projektu decyzji o warunkach zabudowy może być dokonana co do zgodności z celami ustawowymi ochrony przyrody i ochrony środowiska. Jak wskazuje Małgorzata Jaśkowska, analizując orzecznictwo, z decyzjami uznaniowymi wiąże się nie tyle zmniejszona, ile inaczej ukierunkowana kontrola sądowa,

¹⁹ Z. Niewiadomski [w:] *Zagospodarowanie Przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 572.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 99/10, LEX nr 675425; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3/19, LEX nr 3031922; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 692/14, LEX nr 1990917, z dnia 23 lutego 2022 r. sygn. akt II OSK 1023/19, z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1376/18.

²¹ Sygn. akt II OSK 260/19.

ponieważ przy jej dokonywaniu rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej niż w innych sytuacjach²².

Konstrukcja legalności celu wiąże się bezpośrednio z faktem, że kierunek legalnej działalności administracji wyznaczają, prócz zasad ogólnych postępowania administracyjnego, również te normy prawne, które wskazują organowi zadania, cele i kryteria działania. Należy zgodzić się z poglądem, że na dalszy plan schodzi samo pojęcie uznania, istotne zaś stają się uprawnienia i obowiązki, jakie niesie ze sobą dla organu konstrukcja normy uznaniowej, a także kontrola wykonywania tych uprawnień i obowiązków. Należy w pełni zgodzić się z Wojciechem Jakimowiczem, że:

„granice uznania administracyjnego nie oznaczają obecnie wyznaczenia obszaru, gdzie każdy wybór administracji powinien być automatycznie traktowany jako zgodny z prawem, lecz wskazują sferę większej niż gdzie indziej elastyczności organu administracji – wymagającej tym samym szczególnie wnikliwej kontroli – w realizacji nałożonych na ten organ zadań determinujących dokonywane wybory”²³.

Normy zadaniowe wyznaczają, zdaniem tego autora, granice uznania administracyjnego.

Wydaje się, że nie ma zatem racji WSA w Krakowie, stwierdzając w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., że:

„nie budzi już obecnie wątpliwości w orzecznictwie sądowym, że odmowy ustalenia warunków zabudowy nie mogą uzasadniać wyłącznie normy ogólne, w tym zadaniowe czy celowościowe, tak i w przypadku uzgodnienia, stanowisko organu współdziałającego nie może sprowadzać się do argumentacji opartej na niezgodności planowanej inwestycji z celem ustawy”²⁴.

Zakładając, że istotą uzgodnienia ma być uzyskanie stanowiska specjalistycznego organu, co do zasadności inwestycji z punktu widzenia ochrony określonego dobra publicznego, np. ochrony przyrody czy ochrony środowiska, to należy zakwestionować uzgodnienia ograniczające się wyłącznie do oceny legalności ustalenia warunków zabudowy. Skoro zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 5

²² M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 168–184.

²³ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 42–54.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1062/20, LEX nr 3152193.

u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest dopuszczalne, tylko jeśli decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi, do których należą m.in. przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, w tym przepisy prawa miejscowego, to obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji jest ocena samej dopuszczalności wydania takiej decyzji. Jeżeli przykładowo planowana inwestycja miałaby zostać zlokalizowana na obszarze parku krajobrazowego utworzonego uchwałą sejmiku województwa, która to uchwała określa zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 55), w pasie, gdzie obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów budowlanych, np. do 200 m od krawędzi brzegów klifowych²⁵, to pozbawione jakiejkolwiek racjonalności byłoby przygotowywanie przez organ właściwy do wydania decyzji projektu pozytywnej decyzji i kierowanie go do uzgodnień. W takiej sytuacji organ powinien wydać decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy w związku z wystąpieniem negatywnej przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., wykluczającej ustalenie warunków zabudowy. Dokonanie takich ustaleń nie wymaga przecież w ogóle szczególnej wiedzy.

Uzgardnianie ma sens wówczas, gdy istnieją przesłanki do wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, i procedurze tej powinny podlegać tylko projekty decyzji pozytywnych, nie zaś decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy. Moim zdaniem błędne jest zatem stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 22 października 2019 r.²⁶, w którym stwierdzono, że w myśl art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy ze względu na niezgodność z przepisami z zakresu ochrony przyrody powinna być poprzedzona uzgodnieniem z wymienionym organem właściwym w tej materii. Istotą rozstrzygnięcia uzgodnieniowego powinna być ocena zasadności (słuszności) realizacji określonej inwestycji, nie zaś dokonywanie wykładni przepisów bezwzględnie obowiązujących, wykluczających możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy w świetle art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

Natomiast pozytywne uzgodnienie projektu decyzji, w szczególności w skutek milczenia organu uzgadniającego, nie zwalnia organu wydającego decyzję od oceny, czy planowana inwestycja nie narusza bezwzględnie obowiązujących przepisów odrębnych, np. przepisu prawa miejscowego zakazującego budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących tu-

²⁵ § 3 pkt 8 uchwały nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz.Woj.Pom. z 2011 r. Nr 66, poz. 1457 z późn. zm.).

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2998/17, LEX nr 2783428.

rystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej. Należy w pełni zaakceptować stanowisko WSA w Olsztynie zaprezentowane w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r.²⁷, że:

„niezajęcie stanowiska, w terminie 21 dni, przez RDOŚ, jako organu profesjonalnego w zakresie ochrony przyrody, nie zwalnia organu administracji wydającego decyzję ustalającą warunki zabudowy od oceny, czy inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

Oczywiście w sytuacji skierowania do uzgodnień projektu decyzji naruszającego zakazy bezwzględnie obowiązujące, podstawą odmowy uzgodnienia będzie przede wszystkim naruszenie tych zakazów, ale nieracjonalne jest opracowywanie projektu pozytywnej decyzji naruszającej bezwzględne zakazy, np. obowiązujące w parku krajobrazowym. Na organie planistycznym ciąży również obowiązek zbadania wymogu uzyskania przez inwestora decyzji w przedmiocie zgody środowiskowej, w tym rozważenia, czy dla danego przedsięwzięcia nie zachodzi potrzeba jej wydania. Kwestia ta mieści się w merytorycznej ocenie okoliczności danej sprawy²⁸.

Jak pisze Zofia Duniewska: „władza dyskrejonalna to uprawnienie połączone z obowiązkiem praworządnego (formalnie i materialnie) i rozsądnego czynienia z niego użytku”²⁹. Racjonalność działania organów współdziałających ma podstawowe znaczenie w wykazaniu, że dana inwestycja jest niemożliwa do zaakceptowania z uwagi na zbyt ekstensywne naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska itd. Najistotniejszą rolę w tej materii, również w ramach sądowej kontroli tych postanowień, powinna odgrywać zasada proporcjonalności rozumiana jako zasada stosowania prawa – statuującą materialnoprawne ograniczenie korzystania z przyznanego przez ustawodawcę uznania organu administracji publicznej³⁰.

Analiza najnowszego orzecznictwa sądowego dotyczącego postanowień uzgodnieniowych wskazuje na coraz częstsze odwoływanie się do zasady proporcjonalności i konieczności wyważenia przez organy potrzeb inwestora

²⁷ Sygn. akt II SA/OI 1007/19, LEX nr 2796179.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2021 r., II OSK 917/21, LEX nr 3198490.

²⁹ Z. Duniewska *Władza dyskrejonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak. Wrocław 2016, s. 99.

³⁰ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrejonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1, s. 9–24.

z potrzebami ochrony interesu publicznego³¹. W tym zakresie warto odnotować wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2016 r.³², w którym stwierdzono, że:

„organ, który stosuje prawo poprzez orzekanie w przedmiocie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zlokalizowanej na terenie parku krajobrazowego, musi wyważyć prawo własności oraz ochronę przyrody, jako części środowiska”.

Jak wskazał w tym wyroku Sąd Wojewódzki, dodatkowym argumentem potwierdzającym trafność konieczności stosowania zasady proporcjonalności w procesie oceny istnienia ewentualnych przeszkód do zabudowy z powołaniem się na postanowienia aktów prawa miejscowego wprowadzających park krajobrazowy jest okoliczność, że rozstrzygnięcie w tym zakresie powierzono wyspecjalizowanemu organowi z zakresu ochrony środowiska. Konsekwencją obowiązywania zasady proporcjonalności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności, że w inny sposób nie można zapewnić ochrony środowiska oraz, że w danej konkretnej sytuacji dobro środowiska i zdrowia ludzi przeważa nad interesem prywatnym oraz że zastosowane instrumenty są najmniej uciążliwe dla podmiotu prawa czy wolności.

W odniesieniu do postanowień odmawiających uzgodnienia niezwykle istotnego znaczenia nabiera treść uzasadnienia. Konieczna jest taka jego konstrukcja, aby organ wskazał, jakimi okolicznościami faktycznymi i prawnymi kierował się przy orzekaniu i w jaki sposób dokonał wyważenia dóbr.

Problematykę proporcjonalności ograniczeń bardzo dobrze ilustruje kwestia niedopuszczania zabudowy na obszarze zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. W myśl art. 45 ust. 1 u.o.p. w odniesieniu do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone enumeratywnie wymienione zakazy, w tym zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi oraz zakaz uszkodzania i zanieczyszczania gleby, jednakże wśród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. nie ma zakazu zabudowy. Gdyby zakaz zabudowy miał być integralną częścią ochrony zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, to wówczas ustawodawca takie ograniczenie wprowadziłby bezpośrednio do ustawy. Porównując treść przepisów re-

³¹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 3087/17, z dnia 16 marca 2021 r. sygn. akt II OSK 929/20).

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3588/15, LEX nr 2106755, podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12 oraz z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 364/13.

gulujących ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości objętych różnorodnymi formami ochrony przyrody, tj. art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8, art. 24 ust. 1 pkt 8 i 9, art. 60 ust. 6 pkt 4 i art. 65 ust. 2 pkt 1 i 5 u.o.p., można wprost stwierdzić, że o ile ustawodawca wprowadza ograniczenie polegające na zakazie zabudowy w przypadku terenów objętych parkami narodowymi, rezerwatami przyrody, parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, strefami ochrony oraz ogrodami botanicznymi i zoologicznymi, to takiego ograniczenia nie wprowadza do zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. W orzecznictwie sądowym dominuje stanowisko, że nie można przyjmować, iż z art. 45 ust. 1 pkt 3 i 7 u.o.p.³³ wynika zakaz zabudowy.

Kolejnym przykładem istoty uznaniowości w ramach uzgodnień jest również sytuacja planowanej zabudowy w obszarze otuliny parku narodowego. O ile bowiem w ustawie o ochronie przyrody nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak uczyniono to w art. 15 u.o.p., w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego, to jednak w orzecznictwie przyjmuje się, że sam ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie. W tym zakresie przyjmuje się, że wykluczone jest lokalizowane w otulinie parku narodowego inwestycji, które dla tego parku stwarzają zagrożenia wynikające z działalności człowieka³⁴. Organ uzgadniający powinien zatem ocenić, czy przedsięwzięcie planowane na terenie otuliny wpływa, a jeśli tak, to w jaki sposób na walory obszaru chronionego przez otulinę i czy w związku z tym konieczne jest określone ograniczenie, co do jej zagospodarowania³⁵. Nie może zatem budzić wątpliwości, że art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p. nadaje dyrektorowi parku narodowego uprawnienie do oceny dopuszczalności lokalizacji inwestycji przez pryzmat całokształtu regulacji prawnych dotyczących obszaru, na którym planowana jest uzgadniana inwestycja.

Natomiast w odniesieniu do inwestycji planowanych w strefie C uzdrowisk, stosownie do treści art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych³⁶, które nie

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2411/18, LEX nr 2740579; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 453/18, LEX nr 2549575.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 590/08, LEX nr 562867.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3/19, LEX nr 3031922.

³⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1301).

są objęte zakazem zabudowy istota uznania administracyjnego powinna się sprowadzać do oceny, jaki wpływ i wyjaśnienia dlaczego określona inwestycja wywarłaby negatywny wpływ na wartości chronione³⁷. Nie ma natomiast sensu przygotowywać projektu pozytywnej decyzji, jeżeli inwestor wnioskuje o warunki zabudowy dla budowy zakładu przemysłowego, którego budowa jest zakazana zgodnie z art. 38a ust. 3 tej ustawy.

Istotną rolę w ramach wykonywania władztwa dyskrejonalnego przez organy uzgadniające inwestycje na obszarach objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody pełni też zasada przezorności wyrażona w art. 6 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z jej treścią w przypadku, kiedy pewne jest na podstawie aktualnej wiedzy i naukowych dowodów, że przy wykorzystaniu najlepszych i najnowocześniejszych rozwiązań oraz dostępnej wiedzy naukowej, nie uniknie się potencjalnych zagrożeń wobec środowiska, wynikających z planowanej działalności, podmiot, który taką działalność chce rozpocząć, powinien we własnym zakresie podjąć decyzję o tym, aby z tego działania zrezygnować³⁸. W orzecznictwie NSA na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 12 listopada 2019 r.³⁹, w którym stwierdzono, że dla prawidłowego stosowania tej zasady niezbędne jest ustalenie w procedurze oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 granic dopuszczalnego ryzyka planowanego do realizacji przedsięwzięcia, którego negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 nie jest jeszcze w pełni rozpoznane.

5. Uzgadnianie w zakresie ochrony gruntów rolnych

Powszechne zjawisko bezplanowej parcelacji gruntów rolnych i powstawania tzw. osiedli łanowych rodzi pytanie o wpływ tego zjawiska na środowisko, m.in. oddalenie zabudowy od ośrodków miejskich skutkuje wzrostem natężenia ruchu samochodowego, co powoduje m.in. hałas i zwiększoną emisję spalin itd. W ramach ochrony środowiska i realizacji zasady zrównoważonego rozwoju szczególnego znaczenia nabiera zatem uzgadnianie nierolniczych inwestycji na gruntach rolnych.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. uzgodnienie jest wymagane w stosunku do wszystkich gruntów wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1093/13, LEX nr 1769798.

³⁸ M. Talić, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 136.

³⁹ Sygn. akt II OSK 3177/17, LEX nr 2754938.

art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁰, a więc do gruntów wykazanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Powszechnym błędem organów i inwestorów jest jednak utożsamianie uzgodnienia z wyrażeniem zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. Przepis ten ma jednak o wiele szerszy zakres zastosowania niż art. 61 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, dotyczący tych gruntów, których zmiana przeznaczenia następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i wymaga uzyskania zgody właściwego organu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie jest więc ograniczony tylko do gruntów rolnych klas I–III.

Podobnie jak w przypadku innych uzgodnień, również postanowienie uzgodnieniowe, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p., jest wydawane w ramach uznania administracyjnego, co oznacza, że przepis ten umożliwia organowi dokonanie wyboru treści rozstrzygnięcia po wyważeniu pomiędzy interesem publicznym, a słusznym interesem obywatela. Zagadnienie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na grunty inwestycyjne jest jednym z fundamentów polityki przestrzennej państwa, która musi uwzględniać wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP zasadę zrównoważonego rozwoju. Kształtowanie polityki przestrzennej przez gminę jest zadaniem publicznym, realizowanym w oparciu o zasady wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla przypomnienia warto przywołać art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. mówiący, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Natomiast ochrona gruntów rolnych polega w szczególności na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Dodatkowo w art. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustanowiono zasadę, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Takim pozytywnym przykładem zahamowania realizacji „osiedla łanowego” poprzez prawidłowe wykorzystanie uznania administracyjnego i w konsekwencji odmówienie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy jest sprawa

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.).

zakończona wyrokiem NSA z 1 września 2021 r.⁴¹ W niej to podstawą odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy było uznanie, że wybudowanie na przedmiotowej nieruchomości dwunastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z urządzeniami towarzyszącymi wraz z planowanym jej podziałem na dwanaście odrębnych działek oraz wydzieleniem drogi wewnętrznej, spowoduje zmianę sposobu użytkowania ziemi z rolniczego na budowlany. Odmowa uzgodnienia została podyktowana zatem koniecznością ochrony dobra publicznego, jakim jest szeroko rozumiana ochrona gruntów rolnych⁴². W powołanym wyroku wyrażono również istotny pogląd co do tego, że sąd administracyjny nie był władny stwierdzić, że po stronie organów istnieje obowiązek wydania pozytywnego postanowienia opiniującego projekt decyzji o warunkach zabudowy na gruncie rolnym. Przepisy te nie określają przesłanek, które obligują organ do pozytywnego uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

6. Zakończenie

Aktualny stan prawny, przy prawidłowym wykorzystaniu władzy dyskrecyjnej, pozwala rozwiązywać wiele potencjalnych konfliktów jakie mogą powstać na styku urbanizacji i ochrony środowiska, z drugiej jednak strony brak czytelnych zasad uzgodnień i przewidywalności prowadzi do niepewności po stronie inwestorów. Przyznanie władzy dyskrecyjnej organom uzgadniającym w ramach wydawania związanej decyzji o warunkach zabudowy z całą pewnością powoduje obawy co do przewidywalności stosowania prawa, jak i równego traktowania wszystkich podmiotów. W tym przedmiocie powinna istnieć pełna transparentność m.in. polegająca na upublicznianiu treści wszystkich rozstrzygnięć uzgadniających (również w sposób milczący) projekty decyzji lokalizacyjnych. Ponadto pożądanym byłoby wprowadzenie większej możliwości dialogu pomiędzy inwestorem, organem właściwym do wydania decyzji i organami uzgadniającymi, daleko wykraczające poza ramy wynikające z obecnego brzmienia art. 106a Kpa.

Być może rozwiązaniem mogłoby być również, wzorowane na wskazaniach konserwatorskich, wprowadzenie możliwości uzyskania przez inwestorów wskazań organów specjalistycznych, np. dyrektora parku narodowego czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska, stanowiących rodzaj przyrzeczenia publicznego i gwarantujących inwestorowi w przyszłości pozytywne uzgodnienie.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II OSK 3171/18, LEX nr 3244050.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 999/21, LEX nr 3328190.

Obecnie kluczowym instrumentem kontroli legalności postanowień odmawiających uzgodnienia pozostają sądy administracyjne. Jednak ich kontrola nie odnosi się do kryteriów celowościowych czy aksjologicznych, które stanowią w praktyce o istocie uzgodnień. Ogranicza się ona do oceny, czy wybór treści rozstrzygnięcia poprzedziło wyważenie pomiędzy interesem publicznym związanym z ochroną środowiska i ochroną przyrody a słusznym interesem obywatela, czyli skontrolowania zastosowania zasady proporcjonalności oraz „zasady art. 7 Kpa”⁴³.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 503).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 916).
6. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1326 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. – Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1301)
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.).

⁴³ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności...*

Książki i artykuły naukowe:

1. Bakowski T., *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego w Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008.
2. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz*, Warszawa 20024
3. Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
4. Duniewska Z., *Władza dyskrejonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak. Wrocław 2016.
5. Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 59.
6. Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrejonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1.
7. Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
8. Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
9. Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
10. Niewiadomski Z. [w:] *Zagospodarowanie Przestrzenne*, Komentarz, Warszawa 2019.
11. Szewczyk M., 2.3. *Uznaniowy czy związany charakter decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i zakres władzy dyskrejonalnej* [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
12. Talik M., *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 136.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., sygn. akt II OSK 3229/18, LEX nr 3232923.

2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1314/15, LEX nr 2273338.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 217/12, LEX nr 1251915.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 364/13, LEX nr 1488986.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. II OSK 3204/14, LEX nr 2002656.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 922/06 LEX nr 340121,.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1351/13, LEX nr 2008928.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2580/17 LEX nr 2742839.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 590/08, LEX nr 562867.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1093/13, LEX nr 1769798.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2411/18, LEX nr 2740579.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 692/14, LEX nr 1990917.
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1376/18 LEX nr 3090199.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 260/19 LEX nr 3334117.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 453/18, Lex nr 254957.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. II OSK 3177/17, LEX nr 2754938.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 917/21, LEX nr 3198490.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2998/17, LEX nr 2783428.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt II OSK 170/ 21.

20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 3087/17.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 929/20, LEX nr 3266104.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II OSK 3171/18, LEX nr 3244050.
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z 11.05.2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 99/10, LEX nr 675425.
24. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z 17.04.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3/19, LEX nr 3031922.
25. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z 26 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 3588/15, LEX nr 2106755.
26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3/19, LEX nr 3031922.
27. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 999/21, LEX nr 3328190.

dr Tomasz Konewka⁽¹⁾

dr Tomasz Czuba⁽²⁾

An overview of some challenges of the electric vehicle industry in the light of the European Green Deal

Abstract

The European Union (EU) is in the process of energy transformation, the main goal of which is to achieve climate neutrality in 2050, i.e. net zero greenhouse gas (GHG) emissions. However, GHG emissions from EU's transport sector increased steadily between 2013 and 2019¹. The transportation emissions were estimated at 729 million metric tons of carbon dioxide equivalent (MtCO₂e) in 2020 and plummeted 13 percent due to the dramatic decrease in transportation activity amid the COVID-19 pandemic². Europe's share of global transportation CO₂ amounted to 15 percent in 2020. That year, the South-Pacific region accounted for approximately 33 percent of global transportation-related carbon dioxide emissions and the North America was the second-largest contributor accounting for 30 percent emissions³.

In the EU, the transport is responsible for 25 percent of the total EU's GHG, and passenger cars and vans (light commercial vehicles) are respectively responsible for around 12 percent and 2.5 percent of total EU emissions of CO₂, which is the main GHG⁴.

Therefore, the transport overall is a major contributor to climate change. Electric vehicles (EV) are the technology to decarbonizing the transportation industry. The transformation of the automotive industry and, consequently, the creation of a new product – an EV – will have a significant impact on the functioning of this industry in the future.

The paper emphasizes the importance of the automotive industry as one of the key elements in the implementation of the electrification policy in the EU, EFTA and the UK (hereinafter referred to as Europe). The EU electrification policy forces the automotive industry to invest and deliver zero-emission technology in order to meet the emission requirements for new passenger cars. A new industry is emerging as a result of this policy – an EV industry.

The goal of this paper is also to present the current situation of the decarbonization process in terms of the EU legislation and some concerns affecting the EV industry in Europe.

¹ (1) (2) University of Gdansk, Faculty of Economics European Environmental Agency, *Greenhouse gas emission intensity of fuels and biofuels for road transport in Europe*, 18.11.2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emission-intensity-of> (access 30.04.2022).
orcid.org/0000-0002-5142-1230, orcid.org/0000-0002-9958-3239

² Statista.com, *Greenhouse gas emissions from domestic transportation in the European Union from 1990 to 2020*, 18.02.2022, <https://www.statista.com/statistics/789741/emissions-annual-of-gas-at-effect-of-greenhouse-sec-tor-transport-eu/> (access 27.07.2022).

³ Statista.com, *Distribution of transportation-related carbon dioxide emissions worldwide in 2020 by region*, 18.02.2022, <https://www.statista.com/statistics/1291663/regional-carbon-dioxide-emissions-transport-shares-worldwide/> (access 27.07.2022).

⁴ The European Commission, *CO₂ emission performance standards for cars and vans*, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en#target-levels (access 27.07.2022).

Key words: the EU legislation, automotive industry, electric vehicles.

1. The overview of the automotive industry in the EU

The automotive industry is one of the most important industries in the EU. The total workforce (directly and indirectly) involved in this industry amounted to 12.7 million people in 2021, representing 6.6 percent of total EU employment⁵. 2.6 million people are directly employed in the manufacturing, representing 8.5 percent of EU employment in manufacturing. The EU is one of the three major world regions (alongside with China and the US) in terms of passenger car production and sales volume. In 2021, the production of the passenger cars amounted to 9.9 million units, representing 16.1 percent of global passenger car production⁶. In 2021, the sales of passenger cars amounted to 9.9 million units, representing 15.7 percent of global passenger car registrations⁷. The sales numbers were at their lowest level since 1985 and described how a period of 2020-2021 was difficult for the industry taking into account the COVID-19 restrictions and the computer chips and semiconductor shortage. All European manufacturers claimed millions in sales losses and they had to adjust to favor profitability over volume, which resulted in certain internal combustion engine (ICE) models being taken away from the production. Low emission vehicles profited from this situation because they were easier to buy by the consumers. Consumers have increasingly turned their attention to battery electric vehicles (BEV) and plug-in hybrid (PHEV) models, which allowed them to achieve the highest market share so far – 19.2 percent in total (2.26 million units) in 2021 compared to 11.4 percent (1.37 million units) in the previous year⁸. At the same year, the market share of petrol and diesel cars declined by 17.4 percent and 33.1 percent respectively, representing 40.4 percent and 17.6 percent of the total market share in 2021. In addition, the total sales of passenger cars went down by 1.5 percent in 2021 compared to the previous year.

2. The EU transport policy

The transport policy has been one of the EU's common policies for more than

⁵ European Automobile Manufacturers' Association, *Key figures on the EU auto industry*, 5 April 2022, <https://www.acea.auto/figure/key-figures-eu-auto-industry/> (accessed 30.04.2022).

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Best selling cars, 2021 (Full Year) Europe: New Car Sales and Market Analysis, 2 February 2022, <https://www.best-selling-cars.com/electric/2021-full-year-europe-battery-electric-and-plug-in-hybrid-car-sales-per-eu-uk-and-efta-country/> (accessed 01.05.2022).

30 years. Alongside the opening up of transport markets and the creation of the trans-European Transport Network, the “sustainability mobility” model will take on even greater importance in view of the transport contribution in GHG emissions.

The legal basis is Article 4(2)(g) and Title VI of the Treaty on the Functioning of the European Union⁹. In the Treaty of Rome, Member States stressed the importance of a common transport policy. The harmonisation of transport policy has taken on an increasing importance, and now covers national laws, regulations and administrative provisions, and the technological, social and tax environment in which transport services are provided¹⁰. Despite all efforts, European transport policy still faces many sustainability challenges. The transport sector accounts for roughly a quarter of total greenhouse gas (GHG) emissions produced in the EU. In 2011, The White Paper called *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*¹¹ recommended a 20 percent reduction in transport emissions (excluding international maritime transport) between 2008 and 2030, and a reduction of at least 60 percent between 1990 and 2050. The White Paper also advocated a 50 percent shift away from conventional vehicles in urban transport by 2030, with the aim of phasing them out totally by 2050¹². In November 2018, the European Commission (EC) presented a long-term vision of a competitive and climate neutral economy following the 2015 Paris Agreement goal of keeping the temperature rise well below 2°C and trying to bring it down to 1.5°C¹³. In line with the climate and energy strategy outlined in this vision, the EU’s commitment to reduce emissions by at least 40 percent by 2030 compared to 1990 is to be met. In December 2019, Ursula von der Leyen, President of the EC, announced the guidelines of the European Green Deal (EGD) for the EU. EGD is a new growth strategy that aims to transform the EU into a fair and prosper-

⁹ The European Union, EUR-Lex, *The Treaty of Rome (EEC)*, 14.03.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023> (access 27.07.2022).

¹⁰ The European Parliament, *Fact Sheets on the European Union, Common transport policy: Overview*, March 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview> (access 27.07.2022).

¹¹ The European Union, EUR-Lex, *WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system /COM/2011/0144 final/*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0144> (access 27.07.2022).

¹² The European Parliament, *Facts on the European Union, Common transport policy: Overview*, March 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/wspolna-polityka-transportowa-informacje-ogolne> (access 27.07.2022).

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of The Regions and The European Investment Bank, *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Brussels, 28.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773> (access 30.04.2022).

ous society, living in a modern, resource-efficient and competitive economy that will achieve net zero greenhouse gas emissions by 2050, and where economic growth is decoupled from use natural resources¹⁴. In September 2020, the EC presented a plan to increase, in a responsible manner, a reduction in CO₂ emissions of at least 55% compared to 1990 levels¹⁵. In July 2021 the EC adopted the “*Fit for 55 package*” (as a part of the EGD) adapting existing climate and energy legislation to meet the objective of this GHG reduction¹⁶.

Thus, it was ahead of other regions of the world in taking key decisions on the issue of solving problems related to the climate and environmental protection. However, the ambitious goals set out in the EGD will not be achieved by the EU without convincing other groups of countries. These are transnational issues of a global nature. The assumption of the EC is that Europe is to lead international efforts in this area and build agreements in order to strengthen efforts to achieve the assumed goals.

The EGD is a new growth strategy that aims to transform the EU into a fair and prosperous society with a modern, resource-efficient and competitive economy that will achieve net zero greenhouse gas emissions in 2050, and where economic growth is decoupled from use natural resources¹⁷. The EC developed the program assumptions based on the agreed United Nations (UN) *2030 Agenda for Sustainable Development* and its goals¹⁸. This agenda outlined 17 main goals, and based on them Ursula von der Leyen presented it. Under the EGD, the EC will treat these goals as the priority of the economic policy for the current 2019-2024 period, and the sustainable development goals will be reflected in EU activities.

The EC places great emphasis on the issue of access to resources, i.e. the supply of sustainable, key raw materials needed for clean technologies. This access is necessary for the implementation of the EGD. In this regard, the

¹⁴ European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (access 30.04.2022).

¹⁵ European Commission, *Delivering the Green Deal*, Brussels, September 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (access 30.04.2022).

¹⁶ European Parliament, *Revision of The Renewable Energy Directive: Fit for 55 package*, 12 November 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698781/EPRS_BRI\(2021\)698781_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698781/EPRS_BRI(2021)698781_EN.pdf) (access 29.07.2022).

¹⁷ European Commission, *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (access: 14.02.2021).

¹⁸ United Nations, *Transforming Our World, The 2030 Agenda For Sustainable Development*, <https://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development#:~:text=On%2025%20September%2C%20the%20United%20Nations%20General%20Assembly,dignity%20of%20all%20people%2C%20and%20protect%20the%20planet.> (access: 14.02.2021).

commercial application of breakthrough technologies in key industrial sectors and industries is a priority. This includes areas such as clean hydrogen, fuel cells and other alternative fuels.

The EC is continuing to implement its *Strategic Action Plan on Batteries*¹⁹. To this end, the EC has put forward legislation to ensure a safe and sustainable circular value chain for all batteries in order to meet the needs of the fast-growing electric car industry. The EC will also support a variety of large-scale resource synergy projects of particular importance to the EU as a whole, which will enable innovative value chains to be built using targeted and time-limited state aid. By creating innovative value chains, the EU wants to increase the large-scale uptake of new technologies throughout the single market. The EC realizes that individual countries alone will not be able to finance individual programs. To this end, it was proposed to link Horizon Europe in a coherent manner with other EU programs. From this program (2021-2027), at least 35 percent will be allocated to financing new climate solutions that are relevant to the implementation of the EGD²⁰.

3. The impact of the EU policy on the development of the electric vehicle industry

On the basis of the regulations of the European Parliament and the Council of the EU, which are approved at the request of the EC, a target was set for manufacturers: “emissions from vehicles with conventional combustion engines will have to be further reduced after 2020. By 2030, zero-emission and low-emission vehicles will have to be introduced and need to gain a significant market share. After 2030, it will be necessary further to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light commercial vehicles”²¹.

At the same time, the EC underlined that “CO₂ emission standards for passenger cars and light commercial vehicles are a strong driver of innovation and efficiency, and will contribute to strengthening the competitiveness of the

¹⁹ European Commission, *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (access: 14.02.2021).

²⁰ European Commission, *Horizon Europe*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_en_investing_to_shape_our_future.pdf (access: 14.01.2021).

²¹ Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631> (access: 31.07.2022).

automotive industry and pave the way for technology neutral and zero emission vehicles”²².

Regulations on the reduction of CO₂ emissions by vehicle manufacturers apply to all EU countries as well as Iceland, Lichtenstein, Norway and the UK. The EC initiates new regulations and monitors the activities of vehicle manufacturers on an ongoing basis and their impact on the level of CO₂ at the EU level, individual countries, manufacturers and individual vehicle models.

In the period 2007-2016, the level of CO₂ emissions had a downward trend, but since 2017 there has been an increase in the average level of CO₂ emissions in the EU and EFTA countries. In 2017, it was over 118 g/km, and in 2018 it was 120.5 g/km and 121.8 g/km in 2019²³. The level of CO₂ emissions is closely related to the structure of vehicle sales by fuel type in a given year. In mid-2020, emissions decreased to 111 g/km, however, this was related to the overall decline in vehicle sales due to the COVID-19 pandemic in Europe.

In the years 2016-2019, the Nordic countries and the Netherlands consistently reduced the level of CO₂ emissions²⁴. The other countries showed higher increases in CO₂, the largest increase of which was recorded by Greece (4.6 percent in 2019). The decrease in CO₂ levels takes place in those countries where there is a high awareness and responsibility of societies for environmental protection, where the electromobility policy is consistently implemented and the infrastructure is improved, adapting to the new requirements of electrification of transport.

The EU electrification policy forces the automotive industry to invest and deliver zero-emission technology to meet the emission requirements for new passenger vehicles. They require that a new vehicle sold in EU countries in the years 2020–2021 should emit no more than an average of 95 g CO₂/km (me-

²² Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631> (access: 31.07.2022).

²³ JATO, *CO₂ emissions rise to highest average since 2014 as the shift from diesel to gasoline continues*: <https://www.jato.com/usa/co2-emissions-rise-to-highest-average-since-2014-as-the-shift-from-diesel-to-gasoline-continues/> (access: 07.02.2020), Deutsche Umwelthilfe, *Autobauer mindern CO₂-Emissionen nur auf dem Papier: CO₂-Regulierung meist ohne Wirkung fuer den Klimaschutz*: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/autobauer-mindern-co2-emissionen-nur-auf-dem-papier-co2-regulierung-meist-ohne-wirkung-fuer-den-klim/> (access: 25.10.2021).

²⁴ JATO, *CO₂ emissions rise to highest average since 2014 as the shift from diesel to gasoline continues*: <https://www.jato.com/usa/co2-emissions-rise-to-highest-average-since-2014-as-the-shift-from-diesel-to-gasoline-continues/> (access: 07.02.2020), Deutsche Umwelthilfe, *Autobauer mindern CO₂-Emissionen nur auf dem Papier: CO₂-Regulierung meist ohne Wirkung fuer den Klimaschutz*: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/autobauer-mindern-co2-emissionen-nur-auf-dem-papier-co2-regulierung-meist-ohne-wirkung-fuer-den-klim/> (access: 25.10.2021).

asured according to the NEDC – New European Drive Cycle test)²⁵. However, the EU regulation contains many flexibilities aimed at facilitating compliance and creating a smooth transition to the new regulations for manufacturers:

- only 95 percent of vehicles sold count towards reaching the 2020 target. This solution allows vehicle manufacturers to exclude 5 percent of vehicles with the highest emissions from the pool, which allows to save 3.4 g CO₂/km²⁶. This option is valid only in 2020,
- vehicle weight target: the CO₂ emission targets for vehicle manufacturers are adjusted annually based on the difference between the average weight of vehicles sold in a given year and the average EU reference weight for a vehicle set every three years. The weight for 2019-2022 is 1,379.88 kg (based on the average weight for the period 2014-2016). This means that the overall target for an individual manufacturer of 95 g/km is calculated when the manufacturer's average fleet weight is exactly 1,379.88 kg. If the average weight of vehicles sold is higher (less restrictive), the higher will be the target to be achieved by the manufacturer, and vice versa;
- *pooling*: vehicle manufacturers can group to meet CO₂ emission targets collectively. In one group, producers' emissions are averaged. Each producer can only belong to one group;
- super-credits: each newly registered passenger car with emissions below 50g CO₂/km will be counted towards the emission limit compliance system according to the following indicator: in 2020 it will be counted as 2, in 2021 as 1.67, in 2022 it will be 1.33. From 2023, each vehicle will be counted individually. The impact of this "super-credit" for 2020-2022 on compliance with the CO₂ targets is limited to 7.5 g CO₂/km per producer or producer group. For the 2025–2030 targets, "supercredits" have been converted to sales of electric vehicles²⁷;
- eco-innovations: vehicle manufacturers can also apply for credits called eco-innovation credits for the installation of technology into a vehicle that reduces emissions while driving, but not during testing (e.g. LED headlamps

²⁵ Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631> (access: 31.07.2022).

²⁶ Transport&Environment, *Mission (almost) accomplished. Carmakers' race to meet the 2020/21 CO₂ targets and the EU electric cars market*: https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_10_TE_Car_CO2_report_final.pdf (access: 11.12.2021).

²⁷ The International Council on Clean Transportation: *CO₂ emissions from new passenger cars in Europe: Car manufacturers performance in 2019*, <https://theicct.org/publications/co2-new-passenger-cars-Europe-aug2020> (access: 31.07.2022).

that are not turned on during the test or during a test drive). Eco-innovation is another compliance mechanism that can reduce CO₂ emissions per km compared to conventional internal combustion engine vehicles (ICEs). The total average sum of eco-innovation credits shall not exceed 7 g CO₂/km²⁸.

In the event of failure to meet the limits in 2020–2021, manufacturers will face multi-billion penalties and whoever exceeds the specific emission levels in place will be required to pay a penalty of EUR 95 for each 1g CO₂/km above the limit (multiplied by the EU sales volume for a given year).

This policy was not the only driver contributing to the increased market share of electric vehicles. The development was also greatly influenced by the incentive programs introduced by individual countries for the replacement and purchase of low-emission and electric vehicles. Most EU countries have implemented support programs for consumers through a wide system of incentives and subsidies to counter the effects of the COVID-19 crisis and stimulate demand for their purchase.

4. Discussion

The countries of the EU, EFTA and the UK are in the process of energy transformation, the main goal of which is to achieve climate neutrality in 2050, i.e. net zero greenhouse gas emissions. Following the 2015 Paris Agreement, in December 2019, Ursula von der Leyen, President of the European Commission, announced the guidelines of the European Green Deal (EGD) for the European Union (EU), which tighten greenhouse gas emission reduction targets in such a way that 2050 becomes realistic for achieving the assumed goal of neutrality of the climate. The electrification of the transport is a key element to achieve this climate goal. The transformation of the automotive industry will result in creating a new electric vehicle industry. It need to be supported by individual policies by all European governments in different forms of subsidies, discounts and incentives for purchasing an EV in the initial period. After that, vehicle manufacturers should adopt their production system to new technological solutions by introducing different kind of innovations in order to achieve a break-even point of an EV comparing to its traditional counterpart – an internal combustion engine vehicle. In addition to the traditional vehicle producers, the key role in

²⁸ The European Commission, *Commission Implementing Regulation (EU) No 725/2011 of 25 July 2011 establishing a procedure for the approval and certification of innovative technologies for reducing CO₂ emissions from passenger cars*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0725> (access: 31.07.2022)

creating new innovations is played by start-up companies which develop new EV designs, build EV platforms or search for a way to integrate IoT (*Internet of Things*) solutions inside a new EV. In effect, the development of platforms properly adjusted to house the battery of the right size is critical for the entire structure, and consequently has an impact on reducing the total cost of the vehicle and increasing the one-time range of the EV. An important factor is a suitably technologically advanced battery, which accounts for approx. 50% of the total cost of an EV.

It is worth to be noted that the stable development of new electric vehicle industry is not only dependent on the industry regulator, which in the case of the electric vehicle industry is the EC. In this particular case the expectations and a perspective of potential customers are a key issue. Their behaviour will influence on timing of adoption of a new product – an EV. Despite the environmental benefits of electric vehicles, there are still significant barriers to the widespread adoption of EV technology. Research to date in individual countries suggests that the limitations of battery technology and the high cost of batteries are the main obstacles to the widespread adoption of electric vehicles²⁹. As a result, many studies have identified performance limitations related to the weight, volume and capacity of the battery. The understanding customer needs becomes a key issue, especially in markets where a new product is to be launched.

5. Conclusions

The EU has committed to significantly reduce its GHG emissions which was expressed in the EGD. Notwithstanding, the climate target will be not achieved without decarbonizing the transport sector. In Europe the strong CO₂ emission standards for passenger cars have been implemented, which raised some concerns and issues for all stakeholders, including vehicle manufacturers, battery producers, energy providers, customers, regulators and other stakeholders³⁰. There are large uncertainties about: the number of electric vehicles to be introduced, the adoption of a new technology by potential customers, a back-to-back comparison of life-cycle emissions of an ICE and

²⁹ Deloitte, 2022 *Global Automotive Consumer Study, Tracking key trends in the automotive industry, January 2022*, <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/consumer-business/articles/global-automotive-consumer-study.html> (access 31.07.2022).

³⁰ Shafiei E. et al, *Optimal electrification level of passenger cars in Europe in a battery-constrained future*, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 102, Elsevier, January 2022, 103132, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361920921004272> (access: 30.07.2022)

a BEV expressed in terms of gCO₂e/km, the demand of batteries for new EVs, raw material supply constraints based on demand forecasts.

Taking into consideration mentioned concerns, the following actions should be undertaken:

- the EU should continue the strict policy to force vehicle manufacturers to introduce transformation plans aimed at increasing the electrification of their fleets (passenger cars must emit 15 percent by 2025 and 37.5 percent less CO₂ by 2030 compared to 2021),
- producers should effectively build their own supply chain based on existing raw material resources and components for battery production,
- the priority is to create a regional competitive and sustainable battery cell supply chain,
- conducting systematic surveys of customer preferences, the results of which will be used for developing advanced technologies and introducing new innovations.

The above issues will have a significant impact on the implementation of an effective decarbonisation policy of European transport by 2050.

Literature

1. Best selling cars, 2021 (*Full Year*) *Europe: New Car Sales and Market Analysis*, 2 February 2022, <https://www.best-selling-cars.com/electric/2021-full-year-europe-battery-electric-and-plug-in-hybrid-car-sales-per-eu-uk-and-efta-country/>.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of The Regions and The European Investment Bank, *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Brussels, 28.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773>.
3. Deloitte, *2022 Global Automotive Consumer Study, Tracking key trends in the automotive industry*, January 2022, <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/consumer-business/articles/global-automotive-consumer-study.html>.

4. European Automobile Manufacturers' Association, *Key figures on the EU auto industry*, 5 April 2022, <https://www.acea.auto/figure/key-figures-eu-auto-industry/>.
5. European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.
6. European Commission, *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.
7. European Commission, *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee Of The Regions*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.
8. European Commission, *Delivering the Green Deal*, Brussels, September 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en.
9. European Commission, *Horizon Europe*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_en_investing_to_shape_our_future.pdf.
10. European Environmental Agency, *Greenhouse gas emission intensity of fuels and biofuels for road transport in Europe*, 18.11.2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emission-intensity-of>.
11. European Parliament, *Revision of The Renewable Energy Directive: Fit for 55 package*, 12 November 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698781/EPRS_BRI\(2021\)698781_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698781/EPRS_BRI(2021)698781_EN.pdf).
12. JATO, *CO₂ emissions rise to highest average since 2014 as the shift from diesel to gasoline continues*: <https://www.jato.com/usa/co2-emissions-rise-to-highest-average-since-2014-as-the-shift-from-diesel-to-gasoline-continues/> (access: 07.02.2020), Deutsche Umwelthilfe, *Autobauer mindern CO₂-Emissionen nur auf dem Papier: CO₂-Regulierung meist ohne Wirkung fuer den Klimaschutz*: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/autobauer-mindern-co2-emissionen-nur-auf-dem-papier-co2-regulierung-meist-ohne-wirkung-fuer-den-klim/>.
13. JATO, *CO₂ emissions rise to highest average since 2014 as the shift from diesel to gasoline continues*: <https://www.jato.com/usa/co2-emissions->

- rise-to-highest-average-since-2014-as-the-shift-from-diesel-to-gasoline-continues/ (access: 07.02.2020), Deutsche Umwelthilfe, *Autobauer mindern CO₂-Emissionen nur auf dem Papier: CO₂-Regulierung meist ohne Wirkung fuer den Klimaschutz*: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/autobauer-mindern-co2-emissionen-nur-auf-dem-papier-co2-regulierung-meist-ohne-wirkung-fuer-den-klim/>.
14. Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631>.
 15. Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631>.
 16. Official Journal of The European Union, Regulation (EU) 2019/631 of The European Parliament and of The Council, 17 April 2019, *setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631>.
 17. Shafiei E. et al, *Optimal electrification level of passenger cars in Europe in a battery-constrained future*, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 102, Elsevier, January 2022, 103132, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361920921004272>.
 18. Statista.com, *Distribution of transportation-related carbon dioxide emissions worldwide in 2020 by region*, 18.02.2022, <https://www.statista.com/statistics/1291663/regional-carbon-dioxide-emissions-transport-shares-worldwide/>.
 19. Statista.com, *Greenhouse gas emissions from domestic transportation in the European Union from 1990 to 2020*, 18.02.2022, <https://www.statista.com/statistics/789741/emissions-annual-of-gas-at-effect-of-greenhouse-sector-transport-eu/>.

20. The European Commission, *CO₂ emission performance standards for cars and vans*, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en#target-levels (access 27.07.2022).
21. The European Commission, *Commision Implementing Regulation (EU) No 725/2011 of 25 July 2011 establishing a procedure for the approval and certification of innovative technologies for reducing CO₂ emissions from passenger cars*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0725>.
22. The European Parliament, *Fact Sheets on the European Union, Common transport policy: Overview*, March 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>.
23. The European Parliament, *Facts on the European Union, Common transport policy: Overview*, March 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/wspolna-polityka-transportowa-informacje-ogolne>.
24. The European Union, EUR-Lex, *The Treaty of Rome (EEC)*, 14.03.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>.
25. The European Union, EUR-Lex, *WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system /COM/2011/0144 final/*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0144>.
26. The International Council on Clean Transportation: *CO₂ emissions from new passenger cars in Europe: Car manufacturers performance in 2019*, <https://theicct.org/publications/co2-new-passenger-cars-Europe-aug2020>.
27. Transport&Environment, *Mission (almost) accomplished. Carmakers' race to meet the 2020/21 CO₂ targets and the EU electric cars market*: https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_10_TE_Car_CO2_report_final.pdf.
28. United Nations, *Transforming Our World, The 2030 Agenda For Sustainable Development*, <https://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development#:~:text=On%2025%20September%2C%20the%20United%20Nations%20General%20Assembly,dignity%20of%20all%20people%2C%20and%20protect%20the%20planet>.

Daniel Mielnik¹

Deskrypcja kierunku polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw przeciwko środowisku na gruncie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (UD258)

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest – zgodnie z jego tytułem – deskrypcja kierunku polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw przeciwko środowisku na gruncie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (UD258). Zaprezentowane zmiany mają na celu prewencję ogólną oraz indywidualną, a także realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne. Postulowany wymiar sankcji karnych będzie – jak się wydaje – w lepszym stopniu odpowiadać stopniowi społecznej szkodliwości czynu oraz zawinienia, zaś komentowana interwencja legislacyjna wyeliminuje niedoskonałości aktualnego stanu *de lege lata*. Domniemywać można, że zmiana przepisów spowoduje spadek liczby popełnianych przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku, a co za tym idzie, zmniejszenie liczby spraw prowadzonych przez organy ścigania oraz sądy. Niniejsze opracowanie składa się z trzech części (tj. komponent dotyczący wyprowadzenia definicji, analizy statystycznej oraz deskrypcji ww. projektu ustawy), zwieńczonych podsumowaniem. W pracy wykorzystano metody: opisową, dogmatyczną, komparatystyczną oraz statystyczną. Stan prawny pracy przyjęto na dzień 18 kwietnia 2022 r.

Słowa kluczowe: prawo, polityka karna, legislacja, środowisko, klimat

¹ Asystent w Pracowni Prawa i Porządku Publicznego Instytutu Penitencjarystyki Stosowanej, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości; daniel.mielnik@swws.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6508-0273.

Discrimination of the Direction of Criminal Policy in the Context of Preventing and Limiting Environmental Crimes on the Basis of the Draft Law on Amending Certain Acts in Order to Counteract Environmental Crime (UD258)

Summary

The subject of the article is, as specified in its title, a description of the direction of criminal policy in the context of counteracting and cutting down crimes against the environment under the draft Act Amending Certain Acts to Counteract Environmental Crime (UD258). The presented changes are aimed at ensuring general and individual prevention as well as the implementation of the constitutional duty imposed on public authorities to protect the environment. The postulated dimension of criminal sanctions will, as it seems, better corresponds to the degree of social harmfulness of the committed acts and guilt, and the commented legislative intervention will eliminate the imperfections of the current *de lege lata* state. It can be presumed that the change in regulations will result in a decrease in the number of crimes and offenses against the environment and will thus bring about a decrease in the number of cases conducted by law enforcement agencies and courts. This study consists of 3 parts (i.e., the component concerning the development of the definition, statistical analysis and description of the above-mentioned draft Act) and a summary. The work uses the descriptive, dogmatic, comparative and statistical methods. In this paper, the legal status was adopted as at 18 April 2022.

Key words: law, criminal policy, legislation, environment, climate

„Prawo to wola społeczeństwa, a nie wola Rządu albo choćby elity społecznej,
rozsądny ustawodawca nie narzuca społeczeństwu takiego prawa,
którego większość społeczeństwa nie chce lub nie rozumie.
Kto postępuje inaczej, ten naraża się albo na stworzenie ustawy papierowej,
albo na bojkot ustawy, albo na nieustanne konflikty między społeczeństwem
a organami władzy wykonawczej”²
(prof. Juliusz Makarewicz)

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Przepis ust. 2 komentowanej jednostki redakcyjnej stanowi zaś, że ochrona środowiska jest

² J. Makarewicz, *Prawo małżeńskie i polska rzeczywistość. Ustęp z mowy wypowiedzianej w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej w marcu 1932 r.*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla*, red. R. Longchamps, A. Till, 1932, r. 57, nr 1, s. 178.

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej jako: Konstytucja RP).

obowiązkiem władz publicznych. Co ważne, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), natomiast władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP). *Prima facie* – jak się wydaje – można tutaj już dostrzec swego rodzaju wytyczne (quasi-dyrektywę) w przedmiocie sposobu oraz charakteru prowadzenia przez władze publiczne polityki *in genere*, ze szczególnym uwzględnieniem polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw, będącym się w zakresie merytorycznym niniejszego opracowania.

Przestępstwa przeciwko środowisku (niem. *Straftaten gegen die Umwelt*, ang. *environmental crime*, fr. *criminalité environnementale*) zostały sypizowane w rozdziale XXII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴, zatytułowanym – nie inaczej aniżeli właśnie – „Przestępstwa przeciwko środowisku” (art. 181–188 k.k.). Należy mieć również na uwadze, że w kontekście prewencji ww. przestępczości stoi na straży *quasi*-konstytucja dla środowiska – a jest nią ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵, określająca cele, zasady oraz formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ochrona przyrody, o której mowa powyżej, polega zaś na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (art. 2 ust. 1 UstOP).

Wskazać należy ponadto, że istnieje znacznie szerszy katalog przestępstw przeciwko środowisku, który to zawarty jest w tzw. ustawach pozakodeksowych, np. w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁶, w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁷ czy też w ustawie z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁸.

Powyższa uwaga (a właściwie doprecyzowanie ww. zagadnienia) miała na celu wyeliminowanie u potencjalnego odbiorcy niniejszego opracowania mylnego przekonania, że kategoria przestępstw przeciwko środowisku jest ograniczona li tylko do rozdziału XXII k.k.

Co przy tym istotne, zachowania, o których mowa powyżej (jako ogólna kategoria czynów zabronionych), w określonych sytuacjach (tj. stanach faktycznych), mogą być kwalifikowane jako przestępstwa lub wykroczenia – naru-

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 2345 i 2447 (dalej jako: k.k.).

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 i 1718; z 2022 r., poz. 84 (dalej jako: UstOP).

⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 883.

⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 1683 i 2320; z 2021 r., poz. 1718 i 2112.

⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 2289; z 2021 r., poz. 2151.

szające tym samym przepisy zawarte w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹.

W kontekście karnoprawnej ochrony środowiska ponadto należy wskazać, że stanowi ona *ultima ratio* tej ochrony oraz ma charakter subsydiarny, bowiem główny jej ciężar spoczywa na instrumentach administracyjnoprawnych.

Z kolei w **prawodawstwie Unii Europejskiej** (dalej jako: UE) za przestępstwo przeciwko środowisku uznaje się każde działanie, które narusza prawo ochrony środowiska i które ma bardzo szkodliwe skutki dla środowiska naturalnego lub zdrowia ludzi, lub które stwarza poważne zagrożenie dla środowiska lub zdrowia ludzi¹⁰.

W Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹¹ (s. 28–37) określono szereg przestępstw przeciwko środowisku, które podlegają karze jako przestępstwa we wszystkich krajach UE. Należą do nich m.in.:

- nielegalna emisja lub nielegalne uwalnianie substancji do powietrza, wody lub gleby;
- nielegalny handel dziką fauną i florą;
- nielegalny handel substancjami zubożającymi warstwę ozonową;
- nielegalne przemieszczanie lub składowanie odpadów¹².

Zgodnie z prawem UE wszystkie państwa członkowskie mają stosować skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje karne za przestępstwo przeciwko środowisku, jeżeli jest ono popełniane umyślnie lub na skutek poważnego zaniedbania. Podżeganie do przestępstwa przeciwko środowisku oraz pomocnictwo w jego popełnieniu również podlega karze jako przestępstwo¹³.

W kontekście komentowanej kategorii przestępstw należy się również odnieść do pewnego pojęcia, jakim jest „**prawo karne środowiska**” (niem. *Umweltstrafrecht*, ang. *environmental criminal law*, fr. *droit pénal de l'environnement*), które zostało wprowadzone przez autorów niemieckich u progu lat 70. ubiegłego stulecia na oznaczenie zbioru przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku. Pojęcie to – jak akcentuje Wojciech Radecki – „na trwałe zadomowiło się w niemieckiej doktrynie prawa karnego”¹⁴.

⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2008, 2052, 2269 i 2328 (dalej jako: k.w.).

¹⁰ Zob. *Sankcje karne za przestępstwa przeciwko środowisku*, https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/criminal-sanctions-environmental-offences_pl [dostęp: 18.04.2022].

¹¹ Dz.U. L 328 z 6.12.2008.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ W. Radecki, *Odpowiedzialność osób prawnych w niemieckim, czeskim, słowackim i polskim prawie karnym środowiska*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 34.

Powracając jednakże do systemu krajowego, warto również wskazać zakres kryminalizacji przestępstw mieszczących się w ramach wspomnianego już rozdziału XXII k.k. W doktrynie podkreśla się, że ww. rozdział zawiera pierwsze w historii polskiego prawa karnego przepisy kodeksowe chroniące środowisko jako dobro główne¹⁵. Wcześniej ochrona ta była przewidziana wyłącznie w ustawach pozakodeksowych, które nadal odgrywają istotną rolę¹⁶. Rodzajowym dobrem chronionym w komentowanym rozdziale k.k. jest oczywiście środowisko.

Celem niniejszej pracy jest dokonanie deskrypcji kierunku polityki karnej w kontekście przeciwdziałania przestępstwom oraz ograniczania przestępstw przeciwko środowisku na gruncie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (UD258), zaś **hipoteza badawcza** brzmi: komentowany projekt ustawy zawiera szereg trafnych oraz zasługujących na pozytywną ocenę rozwiązań, znajdujących uzasadnienie w nakazie płynącym z konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne oraz zobowiązania władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części, zwieńczonych podsumowaniem. W pracy wykorzystano metodę opisową, dogmatyczną oraz statystyczną. Stan prawny pracy przyjęto na dzień 18 kwietnia 2022 r.

2. Kwestie definicyjne

Wszelkie rozważania w kontekście tematyki niniejszego opracowania należy rozpocząć od zdefiniowania dwóch konstytutywnych pojęć, a więc „polityki karnej” oraz jej „kierunku”.

2.1. Polityka karna

Polityka karna – zdaniem Waldemara Jarocho – jest jednym z elementów polityki kryminalnej, przez którą rozumiemy system różnorodnych i powiązanych ze sobą środków państwowych oraz społecznych¹⁷. Z kolei Adam Krukowski dookreśla komentowane zagadnienie, że ww. środki skierowane są na zapobieganie przestępczości, usuwanie przyczyn oraz sprzyjających jej okoliczności i maksymalne ograniczanie możliwości występowania wszelkiego rodzaju czynników kryminogennych¹⁸.

¹⁵ Zob. chociażby: M. Gałazka, *Rozdział XXII. Przestępstwa przeciwko środowisku. Wprowadzenie*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.

¹⁶ Zob. W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku* [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*, t. 8, red. L. Gardocki, Warszawa 2018, s. 447–450.

¹⁷ Zob.: W. Jarocho, *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15, s. 49–61.

¹⁸ Zob.: A. Krukowski, *Problemy zapobiegania przestępczości*, Warszawa 1982, s. 94 i n.

W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast, że – obok polityki karnej – na ww. system składa się:

1) działalność legislacyjna (fr. *Législation*, łac. *legis latio, legis lationis*) – poprzez tworzenie norm prawa zapobiegających kryminalizacji życia społecznego, w tym prawa materialnego, proceduralnego oraz określenie metod wykonania orzekanych kar;

2) polityka wykonawcza (łac. *executus*, egzekutywa) – obejmująca postępowanie wykonawcze orzeczonych kar (postępowanie resocjalizacyjne, oddziaływanie lecznicze, wychowawczo-poprawcze, fizyczne uniemożliwienie dokonania przestępstwa przez izolację lub stosowanie innych kar dodatkowych)¹⁹.

Polityka karna, jak precyzuje A. Krukowski, obejmuje działania organów ścigania, stosowanie środków zapobiegawczych, politykę sądowego wymiaru kary (indywidualizacja wymiaru kary), analizę ustalonych w trakcie postępowania czynników sprzyjających przestępczości i stanowiących nadal realne zagrożenie²⁰.

Z kolei zdaniem Stanisława Pikulskiego

„(...) można przyjąć, że polityka kryminalna jest zespołem działań państwa ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości oraz innych ujemnych zjawisk społecznych przy użyciu środków prawnych, a także inicjowanie różnych działań o charakterze ekonomicznym, pedagogicznym i socjologicznym w celu stworzenia sytuacji w państwie, w której występowanie zjawisk społecznych sprzyjających powstawaniu zjawisk przestępczości byłoby poważnie utrudnione i ograniczone”²¹.

Polityka karna – jak dookreśla autor: „(...) wiąże się z tworzeniem i odpowiednim stosowaniem środków prawnych o charakterze karnym, ukierunkowanych na zwalczanie zjawisk społecznie szkodliwych noszących znamiona przestępstw”²².

Komentowany rodzaj polityki, jak wskazuje Brunon Hołyst, na celu takie dostosowanie kary do rodzaju i okoliczności przestępstwa oraz osobowości sprawcy, aby kara ta przyczyniła się do spełnienia zadania ochrony społeczeństwa, a jednocześnie gwarantowała, jeżeli jest to możliwe, powrót skazanego do życia w społeczeństwie²³.

¹⁹ Zob.: *ibidem*.

²⁰ Zob.: *ibidem*.

²¹ S. Pikulski, *Polityka karna w Polsce z perspektywy międzynarodowej*, [w:] *Współczesne zagrożenia przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi a prawo karne i kryminologia*, red. E.W. Pływaczewski, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6, s. 14.

²² *Ibidem*.

²³ Zob.: B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2001, s. 944 i n.

W doktrynie uznaje się zaś, że polityka karna traktowana jako działalność organów ścigania i sądów, mająca na celu przeciwdziałanie i ograniczanie przestępczości przez stosowanie przepisów prawa karnego²⁴.

Przedmiotowa polityka uznawana jest przez Barbarę Stańdo-Kawecką za politykę zapobiegania oraz zwalczania przestępczości, która obejmuje politykę legislacyjną (była o niej mowa powyżej) prawa karnego oraz politykę ścigania przestępstw²⁵. Pod komentowanym pojęciem Stefan Lelental dopatruje się również sposobu sądowego wymiaru kary oraz samej polityki wykonania kar²⁶, a więc pojawia się tutaj element penitencjarystyki.

Tymczasem Krzysztof Krajewski wskazuje, że pojęcie „polityki karnej” *sensu stricto* oznacza stosowanie przez organy ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości kar i innych środków reakcji prawnokarnej o charakterze represyjnym przewidzianych przez ustawodawstwo karne²⁷, zaś Michael Tonry twierdzi, że „polityka karna i wzory posługiwania się karą pozbawienia wolności są wynikiem podejmowania decyzji w przedmiocie realizowanej polityki (*policy decisions*)”²⁸.

2.2. Determinanty polityki karnej

W kontekście **determinantów polityki karnej**, a więc czynników wpływających w zasadniczy sposób na jej wymiar oraz charakter, K. Krajewski sygnalizuje, że

„decyzje o nadaniu przepisom prawa karnego takiego, a nie innego kształtu podejmowane w procesie tworzenia prawa mają na celu nadanie określonego kształtu decyzjom podejmowanym w procesie stosowania owego prawa. W tym sensie przepisom prawa karnego przypisuje się funkcję sprawczą kształtowania polityki karnej. Oznacza to, że rozważania na temat determinant polityki karnej poszukują najczęściej odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki kształtują przebieg procesów tworzenia prawa, bo wyniki tych procesów mają zasadnicze znaczenie dla treści decyzji podejmowanych w procesie stosowania owego prawa”²⁹.

²⁴ Por.: W. Świda, *Wiadomości wstępne*, [w:] *Kryminologia*, red. W. Świda, Warszawa 1977, s. 21; T. Szymanowski, *Polityka karna w Polsce współczesnej w świetle przepisów prawa i danych empirycznych*, [w:] *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 214 i n.

²⁵ Zob.: B. Stańdo-Kawecka, *Polityka karna i penitencjarna między punitywizmem i menedżeryzmem*, Warszawa 2020, s. 11–12.

²⁶ Por.: S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996, s. 42 i n.

²⁷ Zob.: K. Krajewski, *O wpływie ustawodawstwa karnego na politykę karną*, „Archiwum Kryminologii” 2019, nr 2, s. 41–80.

²⁸ M. Tonry, *Preface, Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*, „Crime and Justice. A Review of Research”, t. 36, University of Chicago Press, Chicago 2007, s. 7.

²⁹ Zob. K. Krajewski, *O wpływie ustawodawstwa karnego na politykę karną*, „Archiwum Kryminologii” 2019, nr 2, s. 47.

2.3. Kierunek polityki karnej – definicja własna

W świetle powyższych rozważań dotyczących terminu polityki karnej można wydedukować na potrzeby niniejszego artykułu, że „**kierunek polityki karnej**” – stanowi swego rodzaju azymut prawno-legislacyjny³⁰, będący *de facto* odzwierciedleniem aktualnie panujących nastrojów społeczno-politycznych, a także wskazującym instrumentarium stosowania przez organy ścigania oraz wymiar sprawiedliwości *in genere* kar i innych środków reakcji prawnokarnej (o charakterze represyjnym) przewidzianych przez ustawodawstwo karne, mające na celu przeciwdziałanie szeroko rozumianej przestępczości bądź zapobieganie – poprzez różnego rodzaju interwencje legislacyjne – eskalacji czynników kryminogennych.

3. Analiza statystyczna

W niniejszej części zostanie zaprezentowana podstawowa analiza statystyczna w obrębie tematyki opracowania, w ramach której zostaną zestawione ze sobą dane dotyczące liczby prawomocnie skazanych dorosłych wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary (patrz: tabela) oraz przytoczone przez projektodawcę dane Komendy Głównej Policji, dotyczące liczby postępowań wszczętych, liczba przestępstw stwierdzonych oraz liczba przestępstw wykrytych.

³⁰ Określenie „prawno-legislacyjny” (w tym przypadku jako *definiendum*) nie należy traktować w kategorii pleonazmu, a ponadto nie występuje w nim nadmiar semantyczny, bowiem pierwszy człon sformułowania (jako *definiens*) odnosi się *explicite* do analizy prawnej, analizy aktualnego stanu prawnego (tj. *de lege lata*), do rozwiązań systemowych, dotyczących również m.in. wykładni obowiązujących przepisów, zaś drugi człon komentowanego określenia (jako *definiens*) odnosi się do zagadnień o *stricte* legislacyjnym charakterze, związanych m.in. z aspektem prawidłowego konstruowania przepisów (w tym przypadku przepisów karnych bądź administracyjnych kar pieniężnych), jak również *in concreto* związany jest z prymarnymi zasadami tworzenia przepisów, a więc zasadami techniki prawodawczej, stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). W świetle powyższego użycie komentowanego sformułowania wydaje się prawidłowe, bowiem zakres przedmiotowy poszczególnych części składowych ww. określenia nie jest tożsamy, a tym samym nie stanowi błędu znaczeniowego. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest chociażby występowanie opinii prawno-legislacyjnych lub istnienie komórek merytorycznych np. w administracji rządowej (i nie tylko), których nazwa organizacyjna brzmi „Departament Prawno-Legislacyjny” lub „Wydział Prawno-Legislacyjny”, co niejako uwiarytelnia niniejszy wywód.

Tabela. Prawomocnie skazani dorośli wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary – czyn główny

Lp.	PODSTAWA PRAWNA	LICZBA SKAZAŃ
	2018 (sumarycznie – 45 skazań)	
1.	art. 181 § 1 k.k.	3
2.	art. 182 § 1 k.k.	4
3.	art. 182 § 3 k.k.	1
4.	art. 182 § 4 k.k.	1
5.	art. 183 § 1 k.k.	12
6.	art. 183 § 2 k.k.	1
7.	art. 183 § 4 k.k.	3
8.	art. 183 § 5 k.k.	6
9.	art. 183 § 6 k.k. w zw. z § 4 k.k.	3
10.	art. 183 § 6 k.k. w zw. z § 5 k.k.	1
11.	art. 184 § 3 k.k.	1
12.	art. 185 § 1 k.k.	2
13.	art. 185 § 1 kk w zw. z art. 182 § 1 k.k.	1
14.	art. 186 § 1 k.k.	3
15.	art. 187 § 1 k.k.	1
16.	art. 187 § 2 k.k.	1
17.	art. 188 k.k.	1
	2017 (sumarycznie – 34 skazania)	
18.	art. 181 § 2 k.k.	1
19.	art. 182 § 1 k.k.	2
20.	art. 183 § 1 k.k.	9
21.	art. 183 § 4 k.k.	6
22.	art. 183 § 5 k.k.	6
23.	art. 183 § 6 k.k. w zw. z § 4	2
24.	art. 184 § 3 k.k.	1
25.	art. 185 § 1 k.k.	1
26.	art. 186 § 1 k.k.	2
27.	art. 187 § 1 k.k.	4
	2016 (sumarycznie – 53 skazania)	
28.	art. 181 § 1 k.k.	2
29.	art. 182 § 1 k.k.	1
30.	art. 183 § 1 k.k.	13
31.	art. 183 § 4 k.k.	9
32.	art. 183 § 5 k.k.	7
33.	art. 183 § 6 k.k.	3
34.	art. 183 § 6 k.k. w zw. z § 1	1

Lp.	PODSTAWA PRAWNA	LICZBA SKAZAŃ
35.	art.185 § 1 k.k.	3
36.	art.186 § 1 k.k.	6
37.	art.187 § 1 k.k.	2
38.	art.188 k.k.	6
	2015 (sumarycznie – 49 skazań)	
39.	art. 181 § 2 k.k.	2
40.	art. 181 § 3 k.k.	2
41.	art. 182 § 1 k.k.	1
42.	art. 182 § 3 k.k.	2
43.	art. 183 § 1 k.k.	9
44.	art. 183 § 3 k.k.	2
45.	art. 183 § 3 k.k. w zw. z §1	1
46.	art. 183 § 4 k.k.	5
47.	art. 183 § 5 k.k.	5
48.	art. 183 § 6 k.k.	5
49.	art. 185 § 1 k.k.	2
50.	art. 186 § 1 k.k.	5
51.	art. 187 § 1 k.k.	3
52.	art. 188 k.k.	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Prawomocnie skazani dorośli wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary – czyn główny*, Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 18.04.2022].

Proponowane zmiany – zdaniem projektodawcy – są reakcją na widoczny w ostatnich latach wzrost liczby przestępstw przeciwko środowisku. Zgodnie z informacjami na stronie internetowej Komendy Głównej Policji³¹:

- 1) w przypadku art. 181 k.k. w ostatnich latach liczba postępowań wszczętych utrzymuje się na stałym poziomie (2017 r. – 106; 2018 r. – 67; 2019 r. – 60; 2020 r. – 72), wzrosła liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 19; 2018 r. – 14; 2019 r. – 22; 2020 r. – 33) oraz wzrosła liczba przestępstw wykrytych (2017 r. – 5; 2018 r. – 6; 2019 r. – 4; 2020 r. – 9);
- 2) w przypadku art. 182 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba postępowań wszczętych (2017 r. – 111; 2018 r. – 129; 2019 r. – 134; 2020 r. – 169), liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 22; 2018 r. – 31; 2019 r. – 29; 2020 r. – 35) oraz liczba przestępstw wykrytych (2017 r. – 7; 2018 r. – 15; 2019 r. – 14; 2020 r. – 10);

³¹ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3> [dostęp: 18.04.2022].

- 3) w przypadku art. 183 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba postępowań wszczętych (2017 r. – 249; 2018 r. – 345; 2019 r. – 412; 2020 r. – 454), liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 51; 2018 r. – 94; 2019 r. – 167; 2020 r. – 352) oraz liczba przestępstw wykrytych (2017 r. – 28; 2018 r. – 70; 2019 r. – 109; 2020 r. – 287);
- 4) w przypadku art. 184 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba postępowań wszczętych (2017 r. – 0; 2018 r. – 4; 2019 r. – 4; 2020 r. – 3), liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 0; 2018 r. – 0; 2019 r. – 2; 2020 r. – 1), a liczba przestępstw wykrytych utrzymuje się na stałym poziomie (2017 r. – 0; 2018 r. – 0; 2019 r. – 0; 2020 r. – 0);
- 5) w przypadku art. 185 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba postępowań wszczętych (2017 r. – 0; 2018 r. – 1; 2019 r. – 0; 2020 r. – 0), liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 0; 2018 r. – 1; 2019 r. – 1; 2020 r. – 0) oraz liczba przestępstw wykrytych (2017 r. – 0; 2018 r. – 1; 2019 r. – 1; 2020 r. – 0);
- 6) w przypadku art. 186 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba postępowań wszczętych (2017 r. – 11; 2018 r. – 14; 2019 r. – 12; 2020 r. – 15), liczba przestępstw stwierdzonych (2017 r. – 8; 2018 r. – 5; 2019 r. – 8; 2020 r. – 9) oraz liczba przestępstw wykrytych (2017 r. – 7; 2018 r. – 5; 2019 r. – 8; 2020 r. – 6).

W ostatnich latach jest widoczna tendencja wzrostowa liczby pożarów miejsc gromadzenia odpadów. W całej Polsce w 2012 r. było 75 pożarów, w 2013 r. 82 pożary, w 2014 r. 88 pożarów, w 2015 r. 126 pożarów, w 2016 r. 117 pożarów, w 2017 r. 132 pożary, w 2018 r. 243 pożary, a w 2019 r. 177 pożarów. Najwięcej pożarów miejsc gromadzenia odpadów w 2019 r. było w województwach: lubuskim (34 pożary), mazowieckim (29 pożarów) i lubelskim (25 pożarów)³².

Jak można z łatwością zauważyć, liczba prawomocnych skazań jest znacząco niższa od liczby wszczętych postępowań (szersze dywagacje na ten temat znajdują się poza zakresem merytorycznym niniejszego opracowania).

Projektodawca wskazuje na „widoczny w ostatnich latach wzrost liczby przestępstw przeciwko środowisku”³³. Odnosząc się do danych przywołanych w uzasadnieniu projektu³⁴ oraz w Ocenie Skutków Regulacji³⁵, należy stwier-

³² *Ochrona środowiska 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 161–162.

³³ *Uzasadnienie projektu*, s. 1.

³⁴ *Ibidem*, s. 1–2.

³⁵ *Ocena Skutków Regulacji*, <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809758/dokument516959.pdf>, [dostęp: 18.04.2022].

dzić, że jest to teza – co do zasady – trafna. Jednakże jest ona prawdziwa w stosunku do przestępstw takich jak:

- zanieczyszczanie wody, powietrza lub powierzchni ziemi (art. 182 k.k.);
- polegających na naruszeniu reguł postępowania z odpadami (art. 183 k.k.);
- niedopełnienia obowiązków utrzymania urządzeń zabezpieczających (art. 186 k.k.);
- wywoływania pożarów miejsc składowania odpadów.

W przypadku zaś pozostałych typów czynów zabronionych objętych nowelizacją nie można stwierdzić istnienia takiej jednoznacznej tendencji (zob. art. 181 k.k.) lub też całkowita liczba popełnianych czynów nie przekracza kilku w skali roku (albo w ogóle nie są one odnotowywane; zob. art. 184 i 185 k.k.).

W konsekwencji powyższego, motywacja projektodawcy odwołująca się do danych statystycznych może wydawać się najmniej przekonująca, jednakże nie podważa zasadności wymienionych wcześniej motywów dla wprowadzenia projektowanych zmian, płynących z obiektywnie wysokiego stopnia społecznej szkodliwości czynów zabronionych objętych nowelizacją.

4. Deskrypcja projektu ustawy ze szczególnym uwzględnieniem kierunku polityki karnej projektowanych zmian

Mając za sobą kwestie definicyjne, statystyczne oraz komparatystyczne, których celem było usystematyzowanie wiedzy w obrębie tematyki artykułu, pora przejść do głównej jego części, a więc do omówienia projektowanych zmian legislacyjnych na kanwie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów – UD258)³⁶; dalej jako: „projekt” lub „projekt ustawy”.

4.1 Wskazanie *ratio legis* projektowanych zmian

Jak akcentuje projektodawca w uzasadnieniu projektu – odnosząc się *in concerto* do *ratio legis* komentowanej interwencji legislacyjnej:

„celem projektowanej regulacji jest zmiana granic ustawowego zagrożenia za wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Projektodawca dąży do ochrony środowiska naturalnego przed szkodliwymi działaniami,

³⁶ Projekt wraz ze wskazaniem etapu procesu legislacyjnego znajduje się na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350051/katalog/12809757#12809757>, [dostęp: 18.04.2022].

spełniającymi znamiona przestępstw lub wykroczeń przeciwko środowisku. Praktyka stosowania dotychczas obowiązującego prawa pokazuje, iż obecne sankcje karne są niewystarczające, w związku z tym należy dokonać zmiany przepisów. Reakcja karna powinna odpowiadać stopniowi społecznej szkodliwości czynu, zawinienia oraz rzeczywistym względem prewencji ogólnej i indywidualnej. Poprzez zaproponowaną nowelizację projektodawca dąży do wyeliminowania niedoskonałości aktualnych regulacji prawnych³⁷.

Aktualne brzmienie art. 182, 183 § 1, 184 § 1, 185 i art. 186 § 1 k.k. stanowi wynik implementacji wspomnianej już we wcześniejszej części artykułu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne³⁸. Zgodnie z art. 5 ww. dyrektywy państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym.

Projektodawca zaproponował zmianę art. 47 § 2 k.k., polegającą na wprowadzeniu – w przypadku skazania sprawcy za umyślne przestępstwo przeciwko środowisku – obligatoryjnego orzekania przez sąd nawiązki w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jednakże w sytuacji, kiedy to przestępstwo zostanie popełnione nieumyślnie, wówczas nawiązka w ww. wysokości będzie orzekana w sposób fakultatywny³⁹.

Jak zaakcentowano w uzasadnieniu projektu – dotkliwym problemem dla budżetu państwa, a także samorządów, jest ponoszenie kosztów utylizacji porzuconych odpadów. Niejednokrotnie obciążenia te wynoszą kilkadziesiąt milionów złotych (w ww. dokumencie został zaprezentowany przykład Gorlic, z których to usunięcie odpadów nagromadzonych nielegalnie na wspomnianym powyżej terenie to 48 870 000,00 zł)⁴⁰. W związku z powyższym pośród proponowanych zmian znalazło się nałożenie na sprawców przestępstw środowiskowych obligatoryjnego obowiązku wypłacenia nawiązki na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie do 10 000 000 złotych. Uzyskane środki posłużą zdaniem projektodawcy nie tylko do usuwania skutków działalności przestępczej, ale także zasilą różne pro-

³⁷ Uzasadnienie projektu, s. 1.

³⁸ Implementacja dyrektywy w polskim systemie prawnym nastąpiła na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 549).

³⁹ Uzasadnienie projektu, s. 2.

⁴⁰ Ibidem.

gramy ekologiczne, mające na celu m.in. poprawę jakości powietrza lub wody w Polsce⁴¹. Co przy tym istotne, obligatoryjna nawiązka będzie miała zastosowanie także do przestępstw z narażenia. Rozwiązanie to zdaniem inicjatora interwencji legislacyjnej spełnia oczekiwania społeczne odnośnie do polityki kryminalnej względem przestępców środowiskowych⁴².

Projektuje się również modyfikację wymiar kary pozbawienia wolności za czyn polegający na zniszczeniu w środowisku przyrodniczym w znacznych rozmiarach, stypizowany w art. 181 § 1 k.k. Sprawca będzie podlegać karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (aktualny wymiar kary wynosi od 3 miesięcy do lat 5). Zmianie ulegną również sankcje karne za czyny stypizowane w art. 181 § 2 i 3 k.k.

Propozycja interwencji legislacyjnej obejmuje również zmianę art. 182 k.k. Przepis ten penalizuje bowiem zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 182 § 1 k.k.). Zmiana wprowadza nowe granice ustawowego zagrożenia – od 6 miesięcy do lat 8 (aktualny wymiar kary wynosi od 3 miesięcy do lat 5). Zaproponowano ponadto podwyższenie do lat 3 (z dwóch) wysokość kary pozbawienia wolności, którą można orzec wobec sprawcy tego czynu, działającego nieumyślnie (art. 182 § 2 k.k.). Dodatkowo proponuje się zwiększenie dolnej oraz górnej granicy ustawowego zagrożenia w przypadku, gdy czyn określony w art. 182 § 1 k.k. został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie (art. 182 § 3 k.k.). Nowa sankcja wynosi od roku do lat 10 pozbawienia wolności (aktualny wymiar kary wynosi od 6 miesięcy do lat 8). Oprócz tego projektuje się wprowadzenie surowszej kary za nieumyślne działanie sprawcy czynu, określonego w § 3 (art. 182 § 4 k.k.). Odtąd sprawca podlegać będzie karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (aktualny wymiar kary wynosi do lat 3).

Komentowany projekt zawiera również nowe granice ustawowego zagrożenia dla czynów określonych w art. 183 k.k. Przepis ten sankcjonuje m.in. niezgodne z prawem składowanie, usuwanie, przetwarzanie, odzysk, unieszko-

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 3.

dliwanie i transport odpadów, które może zagrażać życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza, powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym (art. 183 § 1 k.k.). Aktualnie za ww. czyn zabroniony ustawa karna przewiduje karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, zaś projektodawca zaproponował modyfikację, tj. zwiększenie dolnej oraz górnej granicy ustawowego zagrożenia, polegającej na wprowadzeniu kary pozbawienia wolności w przedziale od roku do 10 lat. Aktualna sankcja za przywożenie z zagranicy lub wywożenie za granicę bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom odpadów niebezpiecznych to kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 183 § 5 k.k.). Tutaj projektodawca również wysunął propozycję zaostrzenia kary, zwiększając tym samym dolną oraz górną granicę ustawowego zagrożenia, która będzie wynosić od lat 2 do lat 12 pozbawienia wolności.

W kontekście tematyki niniejszej pracy należy wskazać, że zaproponowano na kanwie projektu ustawy dodanie w art. 183 § 5a k.k., penalizujący porzucanie odpadów niebezpiecznych w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania. Nowa sankcja karna – jak podkreśla projektodawca w swoim uzasadnieniu – dotyczy najczęściej ujawnianych przypadków nieodpowiedniego gospodarowania odpadami niebezpiecznymi⁴³. W odróżnieniu od usuwania odpadów, opisanego w art. 183 § 1 k.k., przepis dotyczy porzucania odpadów niebezpiecznych. Zaostrzenie sankcji karnych w gospodarce odpadami jest konieczne w sytuacji wzrastającej liczby wykrywanych tego typu przypadków, które stwarzają poważne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. W ostatnich dwóch latach IOŚ wspólnie z innymi organami wykryła ponad 200 miejsc porzucenia odpadów niebezpiecznych na terenie kraju. Niezależnie od proponowanych w projekcie zmian zastosowanie będą miały nadal przepisy dotyczące obowiązku usunięcia odpadów (na własny koszt) przez posiadacza odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania oraz w przypadku niewywiązania się z ww. obowiązku zwrotu poniesionych przez organ kosztów tzw. wykonania zastępczego⁴⁴. Prócz tego w art. 183 § 6 k.k. określono nowe granice ustawowego zagrożenia kary za ww. czyny popełnione poprzez nieumyślne działania sprawcy, tj. wskazano że tego rodzaju czyny zabronione mogą podlegać karze pozbawienia wolności do lat 5 (aktualny wymiar kary wynosi do lat 2).

⁴³ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁴ *Ibidem*.

Projektodawca proponuje również znowelizować art. 185 k.k., obejmujący typ kwalifikowany przestępstw, wskazanych we wcześniejszych przepisach (tj. art. 182 § 1 lub 3 k.k., art. 183 § 1 lub 3 k.k. lub w art. 184 § 1 lub 2 k.k.), których następstwem jest:

- zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi (art. 185 § 1 k.k.). Obecnie sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (nowelizacja zwiększa dolną i górną granicę ustawowego zagrożenia. Sprawca będzie odtąd podlegać karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12);
- ciężki uszczerbek na zdrowiu człowieka (art. 185 § 2 k.k.), obecnie sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10, nowelizacja zaś zwiększa granice ustawowego zagrożenia, sprawca będzie odtąd podlegać karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 2 do 12;
- śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób (art. 185 § 3 k.k.), obecnie sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Nowelizacja zwiększa granice ustawowego zagrożenia, sprawca będzie odtąd podlegać karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3⁴⁵.

Komentowana interwencja legislacyjna obejmuje swym zakresem również art. 186 § 1 k.k., bowiem proponuje się zmianę granic ustawowego zagrożenia kary pozbawienia wolności, która będzie wynosić od 3 miesięcy do lat 5 (aktualny wymiar kary wynosi do lat 2) dla osoby, która wbrew obowiązkom nie utrzymuje w należytym stanie lub nie używa urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym.

Zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia za ww. czyny, spełniające znamiona przestępstw przeciwko środowisku, ma za zadanie uniemożliwienie zastosowania art. 69 § 1 k.k. (dot. przesłanek warunkowego zawieszenia wykonania kary), zgodnie z którym sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w wymiarze nieprzekraczającym roku, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności i jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4–5.

niego celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa⁴⁶. Natomiast zwiększenie górnej granicy ustawowego zagrożenia ww. przestępstw przeciwko środowisku spowoduje, że w przypadku przestępstw przeciwko środowisku nie będą miały zastosowania:

- art. 37a § 1 k.k.: „Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek”;
- art. 59 k.k.: „Jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat albo karą łagodniejszego rodzaju i społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, sąd może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli orzeka jednocześnie środek karny, przepadek lub środek kompensacyjny, a cele kary zostaną w ten sposób spełnione”;
- art. 66 k.k.: „§ 1. Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa. § 2. Warunkowego umorzenia nie stosuje się do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą przekraczającą 5 lat pozbawienia wolności”⁴⁷.

Z kolei na gruncie k.w. proponuje się zaś uzupełnić katalog kar za czyn określony w art. 82 § 3 k.w. (tj. rozniesienie ognia, poza miejscami wyznaczonymi do tego celu, na terenie lasu, na terenach śródleśnych, na obszarze łąk, torfowisk i wrzosowisk, jak również w odległości do 100 m od nich albo palenie tytoniu, z wyjątkiem miejsc na drogach utwardzonych i miejsc wyznaczonych do pobytu ludzi o ograniczenie wolności). Orzeczenie tej kary, zgodnie z art. 20 § 2 pkt 2 k.w., będzie skutkowało dla ukaranego obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne. Zgodnie zaś z dodanym do art. 82 k.w. § 3a – w przypadku ukarania za to wykroczenie możliwe będzie wówczas również przywrócenie przez ukaranego stanu poprzedniego⁴⁸.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 5.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 6.

Oprócz tego zmieniono art. 145 i 154 k.w., podwyższając karę grzywny za zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności oraz gruntów polnych. Ponadto projektodawca postuluje wprowadzenie możliwości orzekania przez sąd obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego (łac. *restitutio in integrum*). Zmiany te wynikają z napływających sygnałów o zwiększonej liczbie zaśmiecania miejsc publicznych i mają na celu zmniejszenie zaśmiecania miejsc publicznych⁴⁹.

Ponadto zaproponowano nowelizację brzmienia art. 162 § 1 i § 2 k.w., która zakłada wprowadzenie kary ograniczenia wolności za zaśmiecanie lasu albo składowanie w nim odpadów. Orzeczenie tej kary, według art. 20 § 2 pkt 2 k.w., będzie skutkowało dla ukaranego obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne. Uzupełnienie katalogu kar za ww. wykroczenie o karę ograniczenia wolności, której to wykonanie może polegać na oczyszczaniu lasu ze śmieci i odpadów, będzie miało funkcję prewencyjną (łac. *praeventio*) oraz powinno skutkować zaniechaniem popełnienia takich wykroczeń w przyszłości⁵⁰.

Z kolei w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵¹ zaproponowano zmianę brzmienia art. 4 ust. 4, która to – jak wskazuje projektodawca – spowodowana jest profesjonalizacją Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej jako „IOŚ”), związaną ze zwalczaniem przestępczości środowiskowej⁵². Co przy tym istotne, jeden z Zastępców Głównego Inspektora Ochrony Środowiska będzie miał w zakresie swoich zadań m.in. nadzór nad zwalczaniem przestępczości środowiskowej. Z uwagi na zwiększającą się liczbą spraw, prowadzonych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, zachodzi potrzeba wyodrębnienia stanowiska kierowniczego, którego główną specjalizacją będzie właśnie zwalczanie przestępczości środowiskowej. Przedmiotowa zmiana, zdaniem autora interwencji legislacyjnej, przyczyni się do usprawnienia i udoskonalenia działań IOŚ w kontekście przestępczości środowiskowej⁵³.

Oprócz tego proponuje się zmianę brzmienia art. 10b ust. 3 UstIOŚ poprzez wyłączenia obowiązku okazywania legitymacji w przypadku prowadzenia czynności polegających na:

- obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom;

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 6–7.

⁵¹ Dz.U. 2021 poz. 1070 (dalej jako: UstIOŚ).

⁵² *Uzasadnienie projektu*, s. 7.

⁵³ *Ibidem*, s. 8.

- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- dokonywania oględzin dostępnych publicznie pomieszczeń i innych miejsc⁵⁴.

Na konieczność znowelizowania art. 10b ust. 3 UstIOŚ wpłynęły dotychczasowe doświadczenie IOŚ w zakresie wykonywania uprawnień z art. 10b ust. 2 tej ustawy. W aktualnym brzemieniu ustawy inspektorzy, w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstw lub wykroczeń przeciwko środowisku, mogą wykonywać szereg czynności wyłącznie po okazaniu legitymacji. Taki stan *de lege lata* ogranicza skuteczność IOŚ w zakresie przeciwdziałania przestępstwom i wykroczeniom przeciwko środowisku, gdyż faktycznie uniemożliwia prowadzenie obserwacji, a co za tym idzie – eliminuje możliwość gromadzenia materiału dowodowego dla potrzeb ewentualnego późniejszego zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa lub wniosku o ukaranie⁵⁵.

Z kolei w UstOP, poprzez dodanie art. 130a i jednocześnie uchylenie w art. 131 pkt 12 UstOP, projektodawca zaproponował uzupełnienie katalogu kar za wypalanie łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych, trzcinowisk lub szuwarów o karę ograniczenia wolności. Orzeczenie tej kary, zgodnie z art. 20 § 2 pkt 2 k.w., dodatkowo będzie skutkowało dla ukaranego obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne. W przypadku ukarania za to wykroczenie będzie można wówczas także orzec obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego. Ponadto w dodanym art. 130a UstOP przewiduje się także podwyższenie górnej granicy grzywny do kwoty 30 000 złotych. Możliwość taką daje art. 24 § 1 k.w., zgodnie z którym grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Rozwiązanie takie już funkcjonuje w obrocie prawnym, tj. dla przykładu w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁵⁶, ⁵⁷.

Z kolei w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁵⁸ dodano art. 4a. Celem komentowanej zmiany jest zwiększenie efektywności środków, określonych w tej ustawie, w odniesieniu do zwalczania przestępczości środowiskowej.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 1972.

⁵⁷ *Uzasadnienie projektu*, s. 8.

⁵⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 358; z 2021 r., poz. 1177.

Aktualnie dostrzegalna jest znikoma skuteczność tych środków, bowiem – jak akcentuje autor interwencji legislacyjnej – liczba spraw prowadzonych wobec podmiotów zbiorowych jest niewielka, a nakładane kary są niewysokie⁵⁹.

Proponuje się likwidację warunku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w postaci uprzedniego prawomocnego skazania osoby fizycznej (tzw. prejudykat) w przypadku popełnienia przestępstw przeciwko środowisku. Projektowany art. 4a stanowi zatem *lex specialis* względem art. 4 ustawy (*argumentum a rubrica*). Dotychczas możliwość pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności była zawsze uzależniona od uprzedniego skazania, warunkowego umorzenia postępowania bądź orzeczenia o udzieleniu tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenia sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (art. 4 ustawy). Charakter wtórny odpowiedzialności podmiotu zbiorowego przyczynił się w znacznej mierze do rzadkiego stosowania przepisów ustawy. W świetle wiążących Polskę instrumentów międzynarodowych warunek prejudykatu postrzegany jest jako utrudnienie wobec efektywnego i skutecznego karania osób prawnych proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami⁶⁰.

Oprócz tego na gruncie projektu ustawy projektodawca zaproponował dodanie art. 7a, stanowiący *de facto lex specialis* względem art. 7 ustawy (*argumentum a rubrica*), zgodnie z którym w przypadku określonym w art. 4a wobec podmiotu zbiorowego sąd orzekać będzie karę pieniężną w wysokości od 10 000 do 5 000 000 złotych⁶¹.

Odnosząc się *in concreto* do powyższej części pracy, godzi się zaakcentować, że przywołana w uzasadnieniu projektu argumentacja – co do zasady – odpowiednio wyjaśnia konieczność wprowadzenia proponowanych zmian oraz pozwala na ich weryfikację w świetle tzw. testu proporcjonalności (wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁶²).

Wprowadzane sankcje karne mają bowiem *de facto* zapobiegać poważnym zagrożeniom dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska zwierzęcego i roślinnego. Realizują tym samym (wspomniany już na wstępie niniejszej pracy) obowiązek

⁵⁹ Uzasadnienie projektu, s. 9.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 10.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Więcej na ten temat: A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019; J. Bojke, *Rola zasady proporcjonalności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 1. Zob. również: *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie_tez_dotyczacych_zasady_proporcjonalnosci_w_zakresie_pawa_publicznego.pdf [dostęp: 19.04.2022].

ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP).

Nie bez znaczenia dla takiej oceny wydaje się również obecny kierunek ewolucji prawa karnego, charakteryzujący się dostrzeganiem coraz wyższego stopnia społecznej szkodliwości takich zjawisk, który wynika zarówno z obiektywnej oceny efektów niszczenia środowiska w wyniku działań człowieka, jak również rosnącej świadomości ich szkodliwości dla przyszłych pokoleń.

Z kolei w świetle kryterium *ultima ratio* prawa karnego oraz jego subsydiarnej roli, projektodawca trafnie wykazał niewystarczającą skuteczność mniej dolegliwych niż penalne środków mających zapobiegać takim zjawiskom i wyprowadził stąd wniosek, że skutecznej walki z przestępczością środowiskową nie zapewnią środki cywilne czy też administracyjnoprawne.

Można zasadnie przyjąć, że w odniesieniu do zdecydowanej większości projektowanych przepisów w wystarczającym stopniu wykazano, że zakres wprowadzanych ograniczeń praw i wolności nie przekracza poziomu wynikającego z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Propozycje zmian w części szczególnej ustawy karnej, polegające (w zdecydowanej większości) na podwyższeniu ustawowego zagrożenia za typy przestępstw przeciwko środowisku w rozdziale XXII k.k., mieszczą się w zakresie przysługującej ustawodawcy swobodzie i spełniają przesłanki penalizacji, jednakże część z tych sankcji jest niespójna systemowo, a także aksjologicznie z regulacjami przyjętymi w innych rozdziałach części szczególnej k.k.

Powyższa uwaga tyczy się zrównania kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 grożącej za nieumyślne czyny skierowane przeciwko środowisku (jak np. zanieczyszczenie wody w związku z eksploatacją zakładu w taki sposób, że może [jedynie] zagrozić życiu lub tylko zdrowiu człowieka [art. 182 § 4 k.k. w zw. z art. 182 § 1 i 3 k.k.] z przestępstwem nieumyślnego spowodowania śmierci człowieka [art. 155 k.k.]).

Stopień społecznej szkodliwości obu typów komentowanych przestępstw jest wyraźnie zróżnicowany, o czym *explicite* świadczy konieczność wystąpienia skutku w postaci śmierci człowieka przy czynie z art. 155 k.k. i jedynie wytworzenia zagrożenia, lecz bez efektywnego uszczerbku dla życia czy dla zdrowia człowieka przy czynie z art. 182 § 4 k.k. To porównanie zawartości „bezprawia” w obu czynach zabronionych powinno *de lege ferenda* skłaniać projektodawcę do zróżnicowania grożących za nie sankcji.

Określając zaś w art. 183 § 6 k.k. sankcję za nieumyślne typy czynów z art. 183 § 1–5a k.k. z nie do końca niezrozumiałych względów projektodawca posłużył się nieznanym w k.k. przedziałem

„kary pozbawienia wolności do lat 5”. Dotychczas w kodeksowej systematyce sankcji – (taka) maksymalna kara pozbawienia wolności zawsze jest dookreślana przez wskazanie jej dolnej granicy na poziomie 3 miesięcy, *ergo* powinna to być „kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Ponadto wątpliwości może budzić przekwalifikowanie – z występków na zbrodnie – czynów z art. 185 § 1–3 k.k., ze względu na wystąpienie określonych w tych przepisach następstw (tj. zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi; ciężki uszczerbek na zdrowiu; śmierć człowieka). Godzi się zaakcentować, że zgodnie z art. 9 § 3 k.k., sprawca ponosi surowszą odpowiedzialność, którą ustawa uzależnia od określonego następstwa czynu zabronionego, jeżeli następstwo to (co najmniej) przewidywał lub mógł przewidzieć. Podkreślić należy, że w przedmiotowej formule mieści się również odpowiedzialność za następstwa wywołane nieumyślnie. Nadawanie przez projektodawcę takim czynom – kwalifikowanym przez nieumyślne następstwa – charakteru zbrodni jest sprzeczne z ogólną regułą ustawy karnej, że zbrodnię można popełnić tylko umyślnie (art. 8 *in fine* k.k.).

5. Zakończenie

Odnosząc się *in concreto* do obranego kierunku polityki karnej na gruncie komentowanego projektu ustawy, godzi się zaakcentować, że szkodliwe skutki przestępstw przeciwko środowisku są trudne do usunięcia, zaś konsekwencją tychże przestępstw jest istnienie realnego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, a także innych organizmów żywych nie tylko w perspektywie najbliższych lat, lecz również w perspektywie kolejnych dekad, w sytuacji permanentnego zniszczenia zasobów przyrodniczych (np. poprzez wyciek wysoce szkodliwych substancji)⁶³.

Z kolei postulowana wysokość kar za poszczególne przestępstwa przeciwko środowisku – jak się wydaje – jest zasadna, a to z uwagi na rozmiar i długofalowe skutki dla społeczeństwa.

⁶³ *Ibidem*, s. 12.

Prima facie wydaje się, że komentowane zmiany są konieczne, mające na celu zagwarantowanie realizacji obowiązku władz, określonego w art. 74 Konstytucji RP, od którego właściwie rozpoczęły się niniejsze dywagacje.

Zdaniem projektodawcy wartość dóbr nadrzędnych (np. w postaci ochrony środowiska, zdrowia publicznego, etc.) przewyższa wartość dóbr poświęcanych (np. w postaci swobody prowadzenia działalności gospodarczej). Jak dookreślił autor interwencji legislacyjnej – organy państwa muszą mieć zapewnioną swobodę działania w wykonywaniu swoich obowiązków⁶⁴.

Reasumując powyższe, należy wskazać, że przedstawione zmiany mają na celu prewencję ogólną oraz indywidualną, a także realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne, o czym była mowa powyżej. Nowy wymiar sankcji karnych będzie – jak się wydaje – w lepszym stopniu odpowiadać stopniowi społecznej szkodliwości czynu oraz zawinienia, zaś komentowana interwencja legislacyjna wyeliminuje niedoskonałości aktualnego stanu *de lege lata*. Można domniemywać, że zmiana przepisów spowoduje spadek liczby popełnianych przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku, a co za tym idzie, zmniejszenie liczby spraw, prowadzonych przez organy ścigania oraz sądy.

Co przy tym istotne, liczne propozycje zawarte w projekcie ustawy sprowadzają się do zmiany – w kierunku obostrzenia – granic ustawowego zagrożenia (sankcji) za istniejące już w porządku prawnym typy przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. Ponadto projektodawca przywołuje zróżnicowaną, wielopłaszczyznową, a także – co do zasady – przekonującą argumentację przemawiającą za trafnością proponowanych rozwiązań.

Projekt zawiera szereg trafnych oraz zasługujących na pozytywną ocenę rozwiązań, znajdujących uzasadnienie w nakazie płynącym z konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne oraz zobowiązania władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Komentowana interwencja legislacyjna, która zmierza w kierunku obostrzenia odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia „środowiskowe”, ma w istocie zapobiegać poważnym zagrożeniom dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska zwierzęcego.

⁶⁴ *Ibidem*.

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 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r., poz. 2008, 2052, 2269 i 2328).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1070).
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r., poz. 2345 i 2447).
5. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r., poz. 358; z 2021 r., poz. 1177).
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 i 1718; z 2022 r., poz. 84).
7. Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 549).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28-37).
9. Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998.
10. Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen
11. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937.

Książki i artykuły naukowe:

1. Gałązka M., *Rozdział XXII. Przestępstwa przeciwko środowisku. Wprowadzenie*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.
2. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2001.
3. Jaroch W., *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15.
4. Krajewski K., *O wpływie ustawodawstwa karnego na politykę karną*, „Archiwum Kryminologii” 2019, nr 2.
5. Krukowski A., *Problemy zapobiegania przestępczości*, Warszawa 1982.

6. Lelental S., *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996.
7. Makarewicz J., *Prawo małżeńskie i polska rzeczywistość. Ustęp z mowy wypowiedzianej w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej w marcu 1932 r.*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla*, red. R. Longchamps, A. Till, 1932, r. 57, nr 1, s. 178.
8. *Ochrona środowiska 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.
9. Pikulski S., *Polityka karna w Polsce z perspektywy międzynarodowej*, [w:] *Współczesne zagrożenia przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi a prawo karne i kryminologia*, red. E.W. Pływaczewski, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6.
10. Radecki W., *Odpowiedzialność osób prawnych w niemieckim, czeskim, słowackim i polskim prawie karnym środowiska*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8.
11. Radecki W., *Przestępstwa przeciwko środowisku* [w:], *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*, t. 8, red. L. Gardocki Warszawa 2018.
12. Stańdo-Kawecka B., *Polityka karna i penitencjarna między punitywizmem i menedżeryzmem*, Warszawa 2020.
13. Szymanowski T., *Polityka karna w Polsce współczesnej w świetle przepisów prawa i danych empirycznych*, [w:] *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010.
14. Świda W., *Wiadomości wstępne*, [w:] *Kryminologia*, red. W. Świda, Warszawa 1977.
15. Tonry M., *Preface, Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*, „Crime and Justice. A Review of Research”, t. 36, University of Chicago Press, Chicago 2007.

Źródła internetowe:

1. Projekt wraz ze wskazaniem etapu procesu legislacyjnego, Rządowy Centrum Legislacji, zakładka „Rządowy Proces Legislacyjny”, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350051/katalog/12809757#12809757>.
2. Ocena Skutków Regulacji,
3. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350051/katalog/12809757#12809757>.
4. <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3>.
5. Sankcje karne za przestępstwa przeciwko środowisku, https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/criminal-sanctions-environmental-offences_pl.

Norbert Frosztęga¹
Wojciech Bobik²

Wpływ upadłości na obowiązki z zakresu zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy

Streszczenie:

W artykule poddano analizie skutki ogłoszenia upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska dla ciążącego na tym podmiocie obowiązku przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, stosownie do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, szkoda w środowisku, prawo upadłościowe, postępowanie upadłościowe, niewypłacalność, prawo administracyjne

Effects of Bankruptcy on Obligations in the Area of the Prevention and Remedying of Environmental Damage

Abstract

The article analyses the effects of the declaration of bankruptcy of an entity using the environment on the obligation to conduct preventive or remedial actions pursuant to the Act of 13 April 2007 on the Prevention and Remedying of Environmental Damage.

Keywords: environmental protection, environmental damage, bankruptcy law, bankruptcy proceedings, insolvency, administrative law

¹ Adwokat, doradca restrukturyzacyjny, partner w Zimmerman Sierakowski i Partnerzy Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów.

² Radca prawny w Zimmerman Sierakowski i Partnerzy Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów.

1. Środowisko jako przedmiot ochrony prawa wspólnotowego

Z perspektywy odpowiedzialności za środowisko kluczowym aktem prawa wspólnotowego jest Dyrektywa 2004/35/WE³. W jej drugim motywie podniesiono:

„Zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinno być realizowane poprzez popieranie reguły „zanieczyszczający płaci”[...]. Niniejsza dyrektywa powinna zatem opierać się na naczelnej zasadzie, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny[...]”.

Natomiast w motywie osiemnastym dodano:

„W przypadku gdy właściwe władze działają, samodzielnie lub za pośrednictwem strony trzeciej, w miejscu podmiotu gospodarczego, powinny one zagwarantować, że koszty przez nie poniesione zostaną zwrócone przez podmiot gospodarczy”.

Dyrektywa 2004/35/WE silnie akcentuje finansowy aspekt zapobiegania szkodom w środowisku. Wobec czego, choć ogólną rolą Dyrektywy 2004/35/WE jest niewątpliwie wzmocnienie ochrony środowiska, jej bezpośrednim celem jest zabezpieczenie interesu ekonomicznego państw członkowskich, poprzez jednoznaczne przesądzenie o tym, że finansowy ciężar środków zaradczych lub zapobiegawczych spoczywa na zanieczyszczającym⁴.

2. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Dyrektywę 2004/35/WE wdrożono do krajowego porządku prawnego za pomocą ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.z.s.ś.n. w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska

³ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. UE. L. z 2004 r. Nr 143, str. 56 ze zm.).

⁴ Szerzej na temat źródeł zasady „zanieczyszczający płaci” zob. B. Draniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 5, s. 231 i n., Legalis.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2187 (dalej jako: u.z.s.ś.n.).

jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. W art. 9 ust. 2 u.z.s.ś.n. przewidziano, że w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia tejże szkody oraz działań naprawczych. Warunki przeprowadzenia działań naprawczych wymagają uzgodnienia z organem ochrony środowiska (art. 13 ust. 1 u.z.s.ś.n.). W myśl art. 22 ust. 1 u.z.s.ś.n. koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska.

W art. 16 u.z.s.ś.n. zawarto swoisty wentyl bezpieczeństwa, który w określonych sytuacjach pozwala przeprowadzić działania zapobiegawcze lub naprawcze samodzielnie przez organ ochrony środowiska. Organ ma obowiązek podjęcia ich m.in. gdy wobec podmiotu korzystającego ze środowiska nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego. W takim wypadku organ żąda od podmiotu korzystającego ze środowiska zwrotu poniesionych przez siebie kosztów. Obowiązek poniesienia kosztów, ich wysokość oraz sposób uiszczenia określany jest w decyzji organu ochrony środowiska.

3. Ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska

Ogłoszenie upadłości nie pozbawia podmiotu korzystającego ze środowiska zdolności prawnej, ani zdolności do czynności prawnych (art. 185 ust. 2 p.u.⁶). Tym samym upadły nadal pozostaje podmiotem obowiązków wynikających z u.z.s.ś.n. Jednakże odpowiedź na pytanie o sposób realizacji tych obowiązków musi uwzględniać specyfikę postępowania upadłościowego i przepisy je regulujące.

Centralnym przepisem określającym skutki ogłoszenia upadłości dla zobowiązań upadłego jest art. 91 ust. 1 i 2 p.u. Statuuje on dwie doniosłe zasady. Wedle pierwszej, zobowiązania pieniężne upadłego, których termin płatności świadczenia jeszcze nie nastąpił, stają się wymagalne z dniem ogłoszenia upadłości. Z kolei na mocy drugiej, zobowiązania majątkowe niepieniężne zamieniają się z dniem ogłoszenia upadłości na zobowiązania pieniężne i z tym dniem stają się płatne, chociażby termin ich wykonania jeszcze nie nastąpił. Skutek z art. 91 p.u. następuje *ex lege*, jest zatem niezależny od zachowania stron stosunku prawnego, którego dotyczy.

⁶ Ustawa z dnia 23 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1520).

4. Działania zapobiegawcze lub naprawcze przeprowadzone przez organ przed ogłoszeniem upadłości

Ocena skutków ogłoszenia upadłości na obowiązki wynikające z u.z.s.ś.n. wymaga wyróżnienia dwóch scenariuszy. Jeśli bowiem przed ogłoszeniem upadłości organ przeprowadził samodzielnie działania zapobiegawcze lub naprawcze, wówczas zobowiązanie upadłego przybierze postać zobowiązania pieniężnego. Nie będzie wszak na nim ciążył obowiązek przeprowadzanie ww. działań, skoro zawczasu wdrożył je organ. W takim wypadku organ powinien wydać decyzję określającą obowiązek poniesienia kosztów ww. działań, ich wysokość oraz sposób uiszczenia.

Rzeczona decyzja ma charakter decyzji konstytutywnej. Zobowiązanie podmiotu korzystającego ze środowiska powstaje zatem z dniem jej doręczenia (art. 21 § 1 pkt 2 o.p.⁷ w zw. z art. 23 ust. 5 u.z.s.ś.n.). Należy jednak odnotować, że w piśmiennictwie wyrażono także pogląd przeciwny. Zdaniem Anny Hrycaj: „Decyzja o obowiązku poniesienia kosztów ma bowiem charakter deklaratoryjny”⁸. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. **Po pierwsze**, u.z.s.ś.n. nie określa terminu, w jakim podmiot korzystający ze środowiska powinien zwrócić koszty przeprowadzonych przez organ działań. Niewskazanie terminu zapłaty jest zaś charakterystyczne dla zobowiązań powstających na mocy decyzji konstytutywnych⁹, albowiem w odniesieniu do nich art. 47 § 1 o.p. przewiduje 14-dniowy termin płatności, liczony od dnia doręczenia decyzji. **Po drugie**, podmiot korzystający ze środowiska nie jest w stanie samodzielnie obliczyć i wpłacić kosztów przeprowadzonych przez organ działań. Informacje w tym zakresie posiada wyłącznie organ. Cechą charakterystyczną zobowiązań, dla których powstania nie jest konieczne wydanie decyzji, jest zaś możliwość samoobliczenia przez zobowiązanego wysokości świadczenia¹⁰. **Po trzecie**, art. 23 ust. 4 u.z.s.ś.n. stanowi, że w decyzji, oprócz wysokości zobowiązania, ustala się także sam obowiązek poniesienia kosztów oraz sposób ich uiszczenia. Nie jest to zatem decyzja czysto techniczna, określające li tylko wysokość

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

⁸ A. Hrycaj, *Status syndyka masy upadłości oraz upadłego podmiotu korzystającego ze środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo upadłościowe w postępowaniach administracyjnych toczących się na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym wykonania ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ww. ustawy*, s. 91, <https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/Szkody/Ekspertyza%20Syndyk%202019/oparcowanie%20-%20pozycja%20prawna%20syndyka.pdf> [dostęp: 28.07.2022 r.].

⁹ Tak J. Rudowski [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. S. Babiaryz et al., 2019, komentarz do art. 21, teza 2, LEX.

¹⁰ L. Etel [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1 *Zobowiązania podatkowe*. Art. 1–119zzk, 2022, red. L. Etel, komentarz do art. 21, teza 1, LEX.

zobowiązania. W niej to przesądza się o tym, czy na danym podmiocie spoczywa w ogóle obowiązek poniesienia kosztów. Natomiast okoliczność, iż decyzja określa także sposób uiszczenia kosztów, jest kolejnym argumentem za tym, że podmiot korzystający ze środowiska nie może dokonać ich zapłaty przed doręczeniem decyzji.

Jeżeli decyzję wydano przed ogłoszeniem upadłości, wierzytelność z niej wynikająca wymaga zgłoszenia na listę wierzytelności i podlega zaspokojeniu w ramach kategorii drugiej. W przypadku decyzji wydanej po ogłoszeniu upadłości¹¹ rozstrzygające znaczenie ma data wystąpienia zdarzenia, które legło u podstawy decyzji. Jeśli organ przeprowadził działania zapobiegawcze lub naprawcze przed ogłoszeniem upadłości, a tylko decyzję określającą obowiązek poniesienia kosztów tych działań wydał po ogłoszeniu upadłości, wierzytelność wymaga zgłoszenia na listę wierzytelności. Pomimo że decyzja pojawiła się w obrocie prawnym już po ogłoszeniu upadłości nie powinna być zaspokajana przez syndyka w ramach innych zobowiązań masy upadłości (art. 230 ust. 2 p.u.), czy tym bardziej jako koszt postępowania upadłościowego (art. 230 ust. 1 p.u.). Przyporządkowanie danego zobowiązania do kategorii innych zobowiązań masy upadłości nie opiera się bowiem wyłącznie na kryterium temporalnym. Jak tłumaczą Anna Hrycaj i Bartosz Sierakowski:

„Gdyby ustawodawca chciał objąć normą prawną z art. 230 p.u. każde zobowiązanie powstałe po ogłoszeniu upadłości, wówczas nie posługiwałby się zwrotem »zobowiązania masy upadłości powstałe po dniu ogłoszenia upadłości«, lecz wyrażeniem »zobowiązania powstałe po ogłoszeniu upadłości«”¹².

Oprócz momentu powstania zobowiązania należy zbadać również, czy jego źródłem są czynności organów postępowania, uczestników lub osób trzecich związane z realizacją uprawnień i obowiązków przewidzianych w p.u. Gdyby tryb dochodzenia wierzytelności powiązać li tylko z momentem jej powstania, organy administracji mogłyby zagwarantować należnym im wierzytelnościom uprzywilejowaną pozycję przez samo wstrzymanie się z wydaniem decyzji co do ogłoszenia upadłości. W takim wypadku o uprzywilejowaniu nie decydowałyby żadne względy merytoryczne. Konsekwencją byłoby zaś zaspokojenie

¹¹ Na temat dopuszczalności kontynuowania postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji konstytucyjnej zob. A. Jakubecki [w:] *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, red. A. Jakubecki, F. Zedler, 2011, komentarz do art. 144, teza 11, LEX.

¹² A. Hrycaj, B. Sierakowski, *Zagadnienie kosztów postępowania upadłościowego i innych zobowiązań masy upadłości*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2016, nr 5, s. 54.

wierzytelności organu z pierwszeństwem przed wierzytelnościami ujętymi na liście wierzytelności, w tym należnościami ze stosunku pracy oraz z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wobec powyższego odrzucić należy pogląd, który za rozstrzygający z perspektywy pierwszeństwa zaspokojenia ze środków upadłego przyjmuje moment wydania decyzji konstytutywnej, a nie moment wystąpienia zdarzenia, które dało podstawę do jej wydania. Potwierdzają to również A. Hrycaj i B. Sierakowski, eksplikując:

„Również nie stanowi zobowiązania, o którym mowa w art. 230 ust. 2 p.u., obowiązek zwrotu dotacji ze środków publicznych na podstawie decyzji wydanej po dniu ogłoszenia upadłości, jeżeli przyczyną zwrotu są zdarzenia zaistniałe przed ogłoszeniem upadłości i bezpośrednio związane z działaniami lub/i zaniechaniami upadłego, a nie syndyka [...], nawet jeśli decyzja ma charakter konstytutywny”¹³.

Tożsamego zdania jest także Stanisław Gurgul, który w odniesieniu do zobowiązania podatkowego powstającego z mocy decyzji organu podatkowego pisze, że: [...]

„[...] wierzytelność powstała w opisanych okolicznościach jest wierzytelnością podlegającą zaspokojeniu w trybie podziału funduszków masy upadłości (art. 342 ust. 1 pkt 2), nie zaś w uprzywilejowanym trybie, regulowanym przepisami art. 230 ust. 2 i art. 343 ust. 1 i 2”¹⁴.

Podobnie Rafał Adamus wskazuje, że:

„Do innych zobowiązań masy upadłości nie zalicza się powstałych po ogłoszeniu upadłości zobowiązań wynikających ze zdarzeń, które miały miejsce przed ogłoszeniem upadłości, w szczególności zobowiązań za okres do dnia ogłoszenia upadłości, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa”¹⁵.

Przyjęty pogląd pozostaje w pełnej koherencji z potrzebą zapewnienia w postępowaniu upadłościowym należytej ochrony wierzycieli, zwłaszcza poprzez wyrównanie ich statusu pod względem dostępu do funduszków masy

¹³ *Ibidem*, s. 54.

¹⁴ S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2020, komentarz do art. 144, nb. 15, Legalis.

¹⁵ R. Adamus, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2021, komentarz do art. 230, nb. 8, Legalis.

upadłości. Zobowiązania upadłego nie mogą być wykonywane z pominięciem reżimu określonego w ustawie insolwencyjnej. Jest to wyraz realizacji zasady optymalizacji wyrażonej w art. 2 p.u.

5. Działania zapobiegawcze lub naprawcze nieprzeprowadzone przed ogłoszeniem upadłości

Drugi wymagający rozważenia scenariusz dotyczy sytuacji, w której do dnia ogłoszenia upadłości organ nie przeprowadził samodzielnie działań zapobiegawczych lub naprawczych, wobec czego podmiot korzystający ze środowiska wszedł do postępowania upadłościowego z ciężącym na nim obowiązkiem ich przeprowadzenia. W tym wypadku nie istnieje jeszcze zobowiązanie pieniężne. Dlatego potencjalnie zastosowanie może znaleźć zasada z art. 91 ust. 2 p.u., czyli konwersja zobowiązania majątkowego niepieniężnego na zobowiązanie pieniężne. Na tym tle pojawia się jednak wątpliwość czy administracyjny obowiązek przeprowadzania działań zapobiegawczych lub naprawczych stanowi zobowiązanie majątkowe, w rozumieniu art. 91 ust. 2 p.u.

Negatywnej odpowiedzi na to pytanie udziela A. Hrycaj, która swą konkluzję wspiera dwoma argumentami. W pierwszej kolejności zauważa, że:

„użycie w treści art. 91 ust. 2 p.u. określenia »zobowiązania majątkowe« wskazuje, że chodzi o zobowiązanie z znaczeniu jakim tym pojęciem posługuje się prawo prywatne. [...] Decyzje organów ochrony środowiska [...] nie kreują zobowiązania cywilnoprawnego podmiotu korzystającego ze środowiska”¹⁶.

Następnie wspomniana Autorka przypomina, że zasada konwersji nie obejmuje roszczeń wynikających z praw podmiotowych bezwzględnych, po czym konstatuje, że: [...]

„[...] obowiązek naprawienia szkody w środowisku zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« jest korelatem prawa podmiotowego każdego członka społeczeństwa, który zgodnie Konstytucja może oczekiwać, że właściwe organy administracji będą realizowały swoje ustawowe obowiązki zmierzające do ochrony środowiska. Wynika z tego, że na gruncie art. 91 ust. 2 p.u.

¹⁶ A. Hrycaj, *Status syndyka masy upadłości oraz upadłego podmiotu korzystającego ze środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo upadłościowe w postępowaniach administracyjnych toczących się na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym wykonania ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ww. ustawy*, s. 55, <https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/Szkody/Ekspertyza%20Syndyk%202019/oparcowanie%20-%20pozycja%20prawna%20syndyka.pdf> [dostęp: 28.07.2022 r.].

wszelkiego rodzaju roszczenia o usunięcie szkód w środowisku należy traktować w taki sam sposób jak roszczenia wynikające z praw podmiotowych bezwzględnych¹⁷.

W kontrze do pierwszego z wyżej przedstawionych argumentów podnieść należy, że termin „zobowiązania majątkowe” *per se* nie implikuje cywilnoprawnego charakteru tych zobowiązań. Termin ten nie posiada definicji legalnej ani nawet nie występuje w Kodeksie cywilnym. Poza p.u. spotkać go można np. w art. 48 ust. 3 u.s.p.¹⁸, głoszącym: „Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej”.

Wyjaśniając istotę zobowiązań majątkowych w kontekście tego przepisu, komentatorzy wskazują, że przedmiotem świadczenia są w nich prawa majątkowe, realizujące interes ekonomiczny uprawnionego¹⁹. Chodzi zatem o takie zobowiązania, których wartość dla uprawnionego można wycenić w pieniądzu. Podobnie rozumieć należy zobowiązania majątkowe na gruncie art. 91 ust. 2 p.u. Konwersji w zobowiązanie pieniężne może ulec tylko takie zobowiązanie, które prezentuje dla uprawnionego wyrażalną w pieniądzu wartość ekonomiczną. To właśnie oznajmił prawodawca, posługując się terminem „zobowiązanie majątkowe”.

Odnosząc powyższe uwagi do obowiązków administracyjnych, zauważyć trzeba, że istnieją takie obowiązki, których wartość można wyrazić w pieniądzu. Dotyczy to w szczególności tych obowiązków, które w razie ich niewykonania przez zobowiązanego podmiot są zastępczo wykonywane przez organy administracji, a zobowiązany podmiot obciążany jest kosztami tego wykonania. Do tej kategorii należy obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych z u.z.s.ś.n. O tym, że obowiązek podjęcia rzeczonych działań został nałożony na podmiot korzystający ze środowiska w celu zabezpieczenia interesu ekonomicznego państwa doskonale świadczą przywołane na wstępie niniejszej pracy motywy Dyrektywy 2004/35/WE. Dyrektywa 2004/35/WE oraz wdrażająca ją u.z.s.ś.n. kładą nacisk przede wszystkim na finansową odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska. Najlepszym tego *résumé* jest hasłowo wyrażona zasada „zanieczyszczający płaci”. Jeśli zatem aspekt interesu ekonomicznego państwa wysunięty został na pierwszy plan, brak jest

¹⁷ *Ibidem*, s. 56.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1526).

¹⁹ W. Gonet, 22.6.2.1. Zobowiązania pieniężne i majątkowe, [w:] *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, 2019, LEX.

względów celowościowych, które stałyby na przeszkodzie konwersji obowiązku podmiotu korzystającego ze środowiska na zobowiązanie pieniężne.

Pogląd, że art. 91 ust. 2 p.u. znajduje zastosowanie także do niepieniężnych zobowiązań publicznoprawnych podziela m.in. R. Adamus, pisząc:

„Zobowiązania upadłego bez względu na ich charakter prawny (prywatnoprawne, publicznoprawne), przedmiot świadczenia (pieniężne, niepieniężne) – z chwilą ogłoszenia upadłości – co do zasady, nie mogą być wykonywane zgodnie z treścią właściwego dla nich stosunku prawnego i właściwych dla nich przepisów prawa [...]. Wykonanie tych zobowiązań może nastąpić tylko według przepisów PrUpad, które wprowadzają szczególny reżim prawny w zakresie ich zbiorowego ustalenia (poprzez listę wierzytelności) i zbiorowego zaspokojenia (poprzez plan podziału funduszy masy upadłości albo poprzez odrębny plan podziału)”²⁰.

Tożsame stanowisko prezentuje również S. Gurgul, pisząc: [...] „trzeba stanowczo zakwestionować [...] tezę, że »zobowiązanie« stanowi wyłącznie kategorię pojęciową prawa cywilnego”²¹.

Z kolei odnosząc się do drugiego argumentu podniesionego przez A. Hrycaj, ekstrapolowanie tezy wyrażonej w odniesieniu do praw podmiotowych bezwzględnych na grunt obowiązków publicznoprawnych z u.z.s.ś.n nie przekonuje. Konstytucja RP²²

„[...] nie przyznaje obywatelom prawa do czystego i zdrowego środowiska jako prawa podmiotowego [...]”²³. Co więcej: Artykuł 74 [Konstytucji RP] wymienia trzy obowiązki władz publicznych, którymi są ochrona środowiska, prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Są to zasady polityki państwa, z których nie wynikają żadne konkretne prawa podmiotowe po stronie jednostki”²⁴.

Obowiązek naprawienia szkody w środowisku nie może być zatem korelatem prawa podmiotowego każdego członka społeczeństwa, bowiem takie prawo

²⁰ R. Adamus, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2021, komentarz do art. 91, nb. 5, Legalis.

²¹ S. Gurgul, *Realizacja obowiązku ochrony środowiska w postępowaniu upadłościowym przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 12, s. 676, Legalis.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²³ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2021, komentarz do art. 74, teza 1, LEX.

²⁴ *Ibidem*, teza 2.

podmiotowe nie istnieje. Oczekiwanie społeczeństwa, że organy administracji będą realizowały swoje ustawowe obowiązki zmierzające do ochrony środowiska, nie uzasadnia przydania obowiązkowi nałożonemu na podmioty korzystające ze środowiska szczególnej rangi i stosowania do nich reguł właściwych dla praw podmiotowych bezwzględnych.

Z powyższych rozważań wywieść należy wniosek, iż obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych z u.z.s.ś.n. z dniem ogłoszenia upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska ulega na mocy art. 91 ust. 2 p.u. konwersji na zobowiązanie pieniężne²⁵. Nie stoi temu na przeszkodzie jego publicznoprawny charakter. Skoro publicznoprawne zobowiązania pieniężne podporządkowują się regułom postępowania upadłościowego, to konsekwentnie – publicznoprawny charakter zobowiązań majątkowych niepieniężnych nie jest dostateczną przesłanką wyłączenia ich spod reżimu określonego przepisami p.u. Jeśli dany obowiązek zabezpiecza ekonomiczny interes państwa, a jego wartość daje się wyrazić w pieniądzu, powinno się stosować do niego tożsame reguły, jak do innych zobowiązań, których celem jest realizacja ekonomicznego interesu podmiotu uprawnionego.

Należy podkreślić, że w odniesieniu do obowiązku przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, który zmienił się w zobowiązanie pieniężne, organ ochrony środowiska, po tym jak samodzielnie przeprowadzi ww. działania, nie wydaje decyzji w przedmiocie poniesienia przez podmiot korzystający ze środowiska kosztów tych działań. Zasada „zanieczyszczający płaci” wypełnia się bowiem poprzez konwersję obowiązku przeprowadzenia ww. działań w zobowiązanie pieniężne. Skoro organowi przysługuje już ekwiwalent pieniężny wspomnianego obowiązku, czyli nic innego jak równowartość kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, brak jest podstaw do ponownego zobowiązywania podmiotu korzystającego ze środowiska do zwrotu rzeczonych kosztów. Wyłączną drogą dochodzenia zaspokojenia tych roszczeń staje się tryb przewidziany w p.u.

Zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku są stanami, które mogą mieć (i najczęściej mają) charakter ciągły. W konsekwencji zagrożenie szkodą lub szkoda, które wystąpiły przed ogłoszeniem upadłości, mogą utrzymywać się także po ogłoszeniu upadłości. W takim jednak wypadku należy ustalić, że stan po ogłoszeniu upadłości odpowiada stanowi sprzed ogłoszenia

²⁵ Tak również S. Gurgul, *Realizacja obowiązku ochrony środowiska w postępowaniu upadłościowym przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 12, s. 679, Legalis.

upadłości. Jeśli tak, wówczas po stronie upadłego nie powstaje żaden nowy obowiązek, a obowiązek z okresu sprzed ogłoszenia upadłości przeszedł konwersję na zobowiązanie pieniężne. Jeżeli zaś po ogłoszeniu upadłości powstało nowe zagrożenie szkodą lub nowa szkoda, aktualizuje się nowy obowiązek podmiotu korzystającego ze środowiska, który nie był objęty konwersją. W tym zakresie organ powinien wydać decyzję wskazującą jako podmiot zobowiązany podmiot korzystający ze środowiska, na rzecz którego, lecz w imieniu własnym, działa syndyk masy upadłości. Gdyby syndyk decyzji nie wykonał, organ mógłby wystąpić do sędziego-komisarza z wnioskiem o podjęcie wobec syndyka działań nadzorczych (art. 152 ust. 1 p.u.). W praktyce rzeczony przypadek będzie należał jednak do rzadkości, aczkolwiek jeśli wystąpi, to najprawdopodobniej będzie skutkiem wynikłym z dalszego prowadzenia działalności przez syndyka po ogłoszeniu upadłości (np. w celu utrzymania przedsiębiorstwa w ruchu z nadzieją na jego sprzedaż w całości).

6. Ogłoszenie upadłości a przesłanka przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych przez organ

Kolejnym problemowym zagadnieniem jest to, czy ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska obliguje organ ochrony środowiska do podjęcia samodzielnie działań zapobiegawczych lub naprawczych, na podstawie art. 16 pkt 1 u.z.s.ś.n. W przepisie tym postanowiono, że organ podejmuje wspomniane działania, jeżeli wobec podmiotu korzystającego ze środowiska nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna²⁶. Tymczasem po ogłoszeniu upadłości niedopuszczalne jest skierowanie egzekucji do majątku wchodzącego w skład masy upadłości, zaś wszczęte przed ogłoszeniem upadłości postępowania egzekucyjne umarzają się z mocy prawa po uprawomocnieniu się postanowienia o ogłoszeniu upadłości (art. 146 ust. 1 i 3 p.u.). Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że postępowanie upadłościowe pełni rolę egzekucji uniwersalnej²⁷, w ramach której środki z likwidacji masy upadłości służą zaspokojeniu wierzycieli. Niemożność wszczę-

²⁶ Przepis ten jest *notabene* pokłosiem art. 5 ust. 4 oraz art. 6 ust. 3 Dyrektywy 2004/35/WE, które przewidują, że właściwe władze mogą w dowolnym momencie samodzielnie podjąć odpowiednio niezbędne środki zapobiegawcze lub niezbędne środki zaradcze, jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia ciążących na nim obowiązków i za razem nie może zostać zidentyfikowany lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów zgodnie z dyrektywą. Różnica pomiędzy brzmieniem przywołanych przepisów dyrektywy a regulacją u.z.s.ś.n. jest widoczna, bowiem w unijnym akcie prawnym nie ma mowy o uprawnieniu (obowiązku) wdrożenia działań zapobiegawczych lub naprawczych przez organ na wypadek, gdy wobec podmiotu zobowiązanego nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna.

²⁷ Por. P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2022, komentarz do art. 1, nb. 1, Legalis.

cia dotyczy zatem wyłącznie egzekucji singularnej, realizowanej w postępowaniu egzekucyjnym, co obrazowo można skwitować jako zakaz prowadzenia egzekucji (singularnej, zarówno sądowej, jak i administracyjnej) w egzekucji (generalnej, czyli upadłości). Otwarta pozostaje zatem wyłącznie droga dochodzenia zaspokojenia w postępowaniu upadłościowym. Czy wobec tego ogłoszenie upadłości prowadzi do aktualizacji przesłanek podjęcia samodzielnie przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych?

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga dostrzeżenia, że [...] „egzekucja, o której mowa w art. 16 pkt 1 [u.z.s.ś.n.], ma charakter egzekucji świadczeń niepieniężnych”²⁸. Tymczasem, jak już wyjaśniono wyżej, po ogłoszeniu upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązek z u.z.s.ś.n. zmienia się w zobowiązanie pieniężne. W konsekwencji nie można wszcząć egzekucji w zakresie świadczenia niepieniężnego. Biorąc pod uwagę rolę regulacji z art. 16 u.z.s.ś.n., czyli zapewnienie, że ostatecznie działania zapobiegawcze lub naprawcze zostaną przeprowadzone, należy stwierdzić, że ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska sprawia, że spełniona jest przesłanka podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych samodzielnie przez organ ochrony środowiska²⁹. W przeciwnym razie regulacja z art. 16 u.z.s.ś.n. byłaby dysfunkcyjna. Z jednej bowiem strony na upadłym nie ciążyłoby niepieniężne zobowiązanie do przeprowadzenia ww. działań, z drugiej natomiast działań tych nie mógłby podjąć organ ochrony środowiska.

7. Ogłoszenie upadłości a przesłanka odstąpienia od żądania zwrotu kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych samodzielnie przez organ

Przesłanka odnosząca się do niemożności wszczęcia postępowania egzekucyjnego pojawia się również w art. 23 ust. 2 u.z.s.ś.n., pozwalającym organowi ochrony środowiska odstąpić od żądania zwrotu kosztów przeprowadzonych działań zapobiegawczych lub naprawczych. Gdyby na grunt tego przepisu przenieść konkluzję dotyczącą art. 16 u.z.s.ś.n., oznaczałoby to, że ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska uprawniałoby organ do odstąpienia od żądania zwrotu całości lub części kosztów przeprowadzenia wspomnianych działań. Taki wniosek nie jest jednak zasadny. W odróżnieniu od art.

²⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, 2008, komentarz do art. 23, teza 2, LEX.

²⁹ Tak też: B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, 2008, komentarz do art. 16, teza 3, LEX.

16 u.z.s.ś.n., art. 23 ust. 2 u.z.s.ś.n. bez wątpienia dotyczy egzekucji świadczeń pieniężnych. Te zaś z powodzeniem mogą (powinny) być dochodzone w postępowaniu upadłościowym, pełniącym rolę egzekucji uniwersalnej. Dlatego przesłankę niemożności wszczęcia egzekucji należy w przypadku art. 23 ust. 2 u.z.s.ś.n. wyklądać odmiennie. Ogłoszenie upadłości nie aktualizuje uprawnienia organu do odstąpienia od żądania zwrotu kosztów przeprowadzonych działań zapobiegawczych lub naprawczych³⁰, których dochodzenie następuje stosownie do zasad określonych w p.u.

8. Podsumowanie

Ogłoszenie upadłości dłużnika rzutuje nie tylko na jego funkcjonowanie w sferze stosunków prywatnoprawnych, lecz także w sferze będącej domeną prawa publicznego. Prawo ochrony środowiska, w tym przynależna do tej dziedziny prawa u.z.s.ś.n., nie jest w tym względzie wyjątkiem. Przedstawiona w niniejszej pracy analiza przepisów dotyczących zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawie pozwala sformułować następujące wnioski:

1. decyzja, o której mowa w art. 23 ust. 4 u.z.s.ś.n., jest decyzją konstytucyjną;
2. o tym, czy zobowiązanie wynikające z decyzji, o której mowa w art. 23 ust. 4 u.z.s.ś.n., podlega zgłoszeniu na listę wierzytelności, czy też stanowi inne zobowiązanie masy upadłości (art. 230 ust. 2 p.u.), nie decyduje data wydania decyzji, lecz data przeprowadzenia przez organ działań zapobiegawczych lub naprawczych, których decyzja dotyczy;
3. obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, o których mowa w u.z.s.ś.n., z dniem ogłoszenia upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska ulega na mocy art. 91 ust. 2 p.u. konwersji na zobowiązanie pieniężne, które powinno być dochodzone poprzez zgłoszenie na listę wierzytelności;
4. ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska sprawia, że spełniona jest wskazana w art. 16 pkt 1 u.z.s.ś.n. przesłanka podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych samodzielnie przez organ ochrony środowiska;
5. ogłoszenie upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska nie aktualizuje uprawnienia organu do odstąpienia, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 u.z.s.ś.n., od żądania zwrotu kosztów przeprowadzonych działań zapobiegawczych lub naprawczych.

³⁰ Tak też A. Hrycaj, *op. cit.*

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. UE. L. z 2004 r. Nr 143, str. 56 ze zm.);
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1526);
4. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 2187);
5. Ustawa z dnia 23 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1520);
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.);

Książki i artykuły naukowe

1. Adamus R., *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2021, Legalis.
2. Draniewicz B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 5, Legalis.
3. Gonet W., *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, 2019, LEX.
4. Gurgul S., *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2020, Legalis.
5. Gurgul S., *Realizacja obowiązku ochrony środowiska w postępowaniu upadłościowym przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 12, Legalis.
6. Hrycaj A., *Status syndyka masy upadłości oraz upadłego podmiotu korzystającego ze środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo upadłościowe w postępowaniach administracyjnych toczących się na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym wykonania ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ww. ustawy*, <https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/Szkody/Ekspertyza%20Syndyk%202019/oparcowanie%20-%20pozycja%20prawna%20syndyka.pdf>.

7. Hrycaj A., Sierakowski B., *Zagadnienie kosztów postępowania upadłościowego i innych zobowiązań masy upadłości*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2016, nr 5.
8. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2021, LEX.
9. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. S. Babiarz, B. Dauter. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, 2019, LEX.
10. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1 *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, red. L. Etel, 2022, LEX.
11. *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, red. A. Jakubecki, F. Zedler, 2011, LEX.
12. Rakoczy B., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, 2008, LEX.
13. Zimmerman P., *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2022, Legalis.

Adam Pawlyta¹

Problematyka ochrony prawnej przed skutkami życia w smogu.

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r. (sygn. akt III OSK 1510/22)²

Streszczenie:

Przedmiotem glosy jest analiza zagadnienia interesu prawnego i interesu faktycznego w kontekście zaskarżalności programów ochrony powietrza do sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje ocena nowych argumentów identyfikacji interesu prawnego – w aktach prawa europejskiego i zobowiązaniach międzynarodowych. Glosa ma charakter afirmatywny do komentowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Słowa kluczowe: program ochrony powietrza, interes prawny, interes faktyczny, prawo do sądu

The Problem of Legal Protection Against the Consequences of Living in Smog: Comments to the Decision of the Supreme Administrative Court of 21 July 2022 (Case No. III OSK 1510/22)

Abstract:

This paper focuses on an analysis of the legal interest and factual interest in the context of an appeal against air protection programmes before administrative courts. The evaluation of new arguments for the identification of legal interest in instruments of European law and international obligations is particularly noteworthy. The comments presented in this paper are affirmative with respect to the discussed decision of the Supreme Administrative Court.

Keywords: air protection programme, legal interest, factual interest, right of access to court

¹ Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Opocznie, Wydział Ksiąg Wieczystych, w latach 2013–2015 adwokat. ORCID: 0000-0003-4687-7599.

² Legalis nr 2744380. Analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął również w postanowieniach z dnia 21 lipca 2022 r.: III OSK 1511/22 (Legalis nr 2744381), III OSK 1512/22 (Legalis nr 2744370), III OSK 1513/22 (Legalis nr 2744382); por. także: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1588/21, Legalis nr 2686939; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1587/21, Legalis nr 2686938; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1586/21, Legalis nr 2686917.

1. Wstęp

Postanowieniem z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1510/22, Naczelny Sąd Administracyjny³ na posiedzeniu niejawnym oddalił skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich i osoby fizycznej złożonych od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴ w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r.⁵ w sprawie programu ochrony powietrza (POP) dla województwa mazowieckiego. W ocenie NSA skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw. Jako prawidłowe zostało uznane stanowisko sądu I instancji, który odrzucił *a limine* skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶, uznając, że strona skarżąca (osoba fizyczna i Rzecznik Praw Obywatelskich, który przystąpił do sprawy⁷) nie wykazała naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego, którą przyjęto program ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego, a do czego zobowiązuje treść art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸.

W skardze oraz w piśmie procesowym złożonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w toku sprawy sądowoadministracyjnej, na co warto zwrócić uwagę, bardzo szeroko argumentowano legitymację skargową⁹. Wywodzona ją bowiem zarówno z przepisów prawa cywilnego materialnego związanych z ochroną dóbr osobistych w postaci prawa do ochrony zdrowia i życia prywatnego¹⁰, ale również z art. 68 ust. 1 i 4 Konstytucji RP¹¹, art. 8 Europejskiej konwencji

³ Dalej jako: NSA.

⁴ Dalej jako: WSA lub sąd I instancji.

⁵ IV SA/Wa 1585/21, Legalis nr 2686917.

⁶ Tekst jedn.: z dnia 9 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), dalej jako: p.p.s.a.

⁷ Na podstawie art. 8 ust. 1 w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn.: z dnia 26 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.). Skarga do sądu administracyjnego przysługuje rzecznikowi także na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. Materialna legitymacja skargowa rzecznika jest potwierdzona w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12, Legalis nr 778762; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., III SA/Wr 407/12, LEX nr 1249743).

⁸ Tekst jedn.: z dnia 5 września 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094; dalej jako: u.s.w.).

⁹ Zgodnie z art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego stanowi jeden z wymogów formalnych skargi. Wymóg skargi będzie w tym względzie spełniony, jeżeli skarżący wskaże, nawet w sposób bardzo ogólny, na czym polega jego zdaniem naruszenie prawa lub interesu prawnego w zaskarżonym akcie lub czynności (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., I OSK 880/21, Legalis nr 2683525).

¹⁰ *Argumentum ex art.* 23 w zw. z art. 24 § 1 w zw. z art. 448 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn.: z dnia 9 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360, ze zm.; dalej jako: k.c.).

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP).

praw człowieka¹², oraz art. 13 i art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy¹³, jak również z art. 4 ust. 3 w zw. z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁴, oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁵. Zdaniem skarżących naruszono również przysługujące jednostce prawa do ochrony zdrowia w wyniku przyjęcia niespełniających unijnych wymogów programu ochrony powietrza¹⁶. Porządkując tak szeroko zdefiniowany przez stronę skarżącą interes prawny, trzeba więc odnotować odniesienie do prawa cywilnego, prawa konstytucyjnego, oraz europejskiego prawa administracyjnego jako podstaw merytorycznych umożliwiających skutecznie – w ich przeko-naniu – złożone skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w. na uchwałę sejmiku województwa w przedmiocie programu ochrony powietrza.

Rzecznik Praw Obywatelskich oraz osoba fizyczna nie zgodzili się z wydanym w sprawie rozstrzygnięciem sądu I instancji. W skardze kasacyjnej podnieśli, że WSA w Warszawie pominął przedstawione przez nich argumenty merytoryczne odnoszące się do prawa Unii Europejskiej. Mianowicie nie uwzględnił, że programy ochrony powietrza mają na celu ochronę wynikającego z unijnej dyrektywy CAFE uprawnienia do oddychania powietrzem o odpowiedniej jakości (uprawnienia, które mogą wykonywać także organizacje ekologiczne). To uprawnienie ma charakter normatywny (nie faktyczny) i jego naruszenie przez uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza (przyjęcie środków niepozwalających na osiągnięcie odpowiedniej jakości powietrza) powinno uzasadniać dopuszczalność skargi na uchwałę. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również zarzut wadliwie sporządzonego przez sąd I instancji uzasadnienia orzeczenia (art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 166 p.p.s.a.), poprzez brak odniesienia się do wskazywanych również w skardze, jako źródeł legitymacji skargowej: art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako: EKPCz).

¹³ Dz.U. UE.L z 2008 r. nr 152 s.1, ze zm. (dalej jako: dyrektywa CAFE).

¹⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm. (dalej jako: TUE).

¹⁵ Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

¹⁶ To jest związanych z niedopełnieniem przez państwo obowiązków dotyczących zapewnienia unijnych standardów jakości powietrza (zarzut braku właściwej implementacji dyrektyw UE). Por. także: wyrok Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 23 stycznia 2014 r., V ACa 649/13, Legalis nr 797344, gdzie wskazano, że nie ma możliwości zasądzenia zadośćuczynienia za zaniechanie legislacyjne, gdy nieimplementowanie dyrektywy nie jest działaniem naruszającym dobra osobiste.

środowiska, sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.¹⁷ i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, których „uwzględnienie przy ocenie prawa do złożenia skargi musiałoby prowadzić do jej merytorycznego rozpoznania”. Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich zawierała również wniosek o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, gdyż – jego zdaniem – występowały wątpliwości co do stosowania i wykładni prawa Unii Europejskiej (UE). W ocenie Rzecznika każdy, kto jest uprawniony z przepisów dyrektywy CAFE, musi bowiem mieć zapewnioną możliwość skutecznego dochodzenia ochrony swojego uprawnienia przed sądem, niezależnie od krajowych przepisów procesowych. Dalej Rzecznik Praw Obywatelskich argumentował, że WSA w Warszawie powinien rozpoznać skargę merytorycznie poprzez dokonanie prounijnej wykładni przepisów dyrektywy CAFE, albo – w ostateczności – odstąpić od ich zastosowania i rozpoznać skargi z uwzględnieniem istnienia interesu prawnego skutecznie wywodzonego w oparciu o regulacje krajowego prawa cywilnego (ochrona dóbr osobistych) i uregulowań konstytucyjnych (ochrona środowiska).

NSA zgodził się jednak z poglądem WSA w Warszawie, że adresatem uchwały w przedmiocie programu ochrony środowiska są jedynie organy administracji, a w stosunku do organizacji ekologicznych, jak i osób fizycznych POP nie ustala żadnych określonych obowiązków, zakazów czy uprawnień. POP jest przede wszystkim aktem generalnym i tym samym, jako całość, nie narusza interesu prawnego skarżącej, jako osoby fizycznej. Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego w przedmiocie programu ochrony środowiska bowiem nie jest bezpośrednio skierowana do osób fizycznych, a zatem nie może naruszać ich interesu prawnego. Jakkolwiek udział obywateli w tworzeniu lokalnych programów ekologicznych jest wskazany, to – zdaniem NSA – nie mają oni z automatu prawa do ich sądowego oprotestowywania, tj. w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w., w związku z czym istniały podstawy do odrzucenia skargi przez sąd I instancji (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.).

Głosowane orzeczenie jest bardzo interesujące ze względu na poruszane w nim aspekty prawa administracyjnego materialnego związane z tradycyjnym rozumieniem pojęcia „interesu prawnego”, oraz „interesu faktycznego”, a zwłaszcza określeniem ich granic w kontekście zaskarżalności aktów prawa

¹⁷ Dokładnie: Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1), dalej jako: konwencja z Aarhus.

miejscowego mających za przedmiot programy ochrony przyrody (art. 90 ust. 1 u.s.w.). NSA nie rozstrzygał o zasadności żądań skarżącej w aspekcie jej interesów ekonomicznych, ale zajął się konkretnym (choć bardzo doniosłym) aspektem prawnym tej sprawy. Podejmowana w orzeczeniu problematyka dotycząca ochrony środowiska w związku z programami ochrony powietrza niewątpliwie należy do jednych z najbardziej istotnych aktualnie problemów zdrowotnych, społecznych i gospodarczych. Najnowszy raport Europejskiej Agencji Środowiska z 2020 r.¹⁸ wskazuje, że Polska jest wśród krajów UE, które znacząco i regularnie przekraczają limity jakości powietrza. Temat jakości powietrza stanowi duże wyzwanie, a poprawa jakości tego, czym oddychamy, jest jednak długim procesem. Dlatego też warto omawianej tematyce przyrzeć się w nieco szerszym kontekście, a mianowicie z uwzględnieniem prawa administracyjnego, prawa cywilnego i prawa europejskiego oraz przy uwzględnieniu transformacji przepisów z zakresu ochrony powietrza i praw podstawowych (wzajemne oddziaływanie pomiędzy zagadnieniami szkodliwości zanieczyszczenia powietrza a innymi gałęziami prawa).

Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2022 r. (III OSK 1510/22) koresponduje dodatkowo z niedawną uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r.¹⁹, gdzie stwierdzono, że aby dana osoba mogła się domagać ochrony prawnej przed skutkami życia w smogu, trzeba najpierw wykazać, że to właśnie złe powietrze jest przyczyną naruszenia np. konkretnie jej zdrowia²⁰. Orzecznictwo sądowoadministracyjne – w zakresie omawianej problematyki programów ochrony przyrody – dopełnia również pogląd przedstawiony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2021 r., SK 23/17²¹, który orzekł o zgodności art. 90 ust. 1 u.s.w. z Konstytucją RP.

¹⁸ Źródło: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report> [dostęp: 17.11.2022].

¹⁹ III CZP 27/20, Legalis nr 2580338.

²⁰ W aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się, że prawo do oddychania czystym powietrzem nie jest indywidualnie chronionym dobrem osobistym w rozumieniu k.c., ale dobrem wspólnym, chronionym prawem. Skażenie tego środowiska, czyli naruszenie tego dobra wspólnego, może dopiero prowadzić do naruszenia dóbr poszczególnych osób, takich jak: zdrowie, wolność, czy prywatność. Z uzasadnienia uchwały SN wynika, że sam stan (zły) środowiska nie jest dobrem osobistym, ale jeśli negatywnie wpływa on np. na zdrowie danej osoby, to nie można wykluczyć, że dochodzi do naruszenia takich dóbr osobistych, jak właśnie zdrowie czy życie (czego konsekwencją może być odpowiedzialność cywilnoprawna Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). Jednak w wyroku z dnia 10 lipca 1975 r. (I CR 356/75, Legalis nr 18878) SN wskazał, że art. 24 k.c. zapewnia ochronę spokoju psychicznego, ochronę przed hałasem, przed zanieczyszczeniem powietrza. Ochrona ta jednak wiąże się zawsze z ochroną dóbr osobistych. Sąd Najwyższy argumentował w uzasadnieniu, że dla skutecznej ochrony dóbr osobistych w takim przypadku konieczne jest przeprowadzenie testu konkretyzacji i obiektywizacji. Podobne stanowisko zajął również Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. (V ACa 649/13, Legalis nr 797344), oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie (sygn. VI ACa 1446/13, Legalis nr 1093012) w sprawie dotyczącej życia w środowisku obciążonym hałasem lotniska, w którym uznał, że jest dobrem osobistym „prawo związane ze środowiskiem naturalnym”.

²¹ Legalis nr 2587902, Dz.U. z 2021 r., poz. 1295.

2. Stan faktyczny

Obywatele i organizacje ekologiczne od kilku lat próbują zaskarżać do sądów administracyjnych programy ochrony powietrza, które w ich ocenie nie pozwalają na osiągnięcie odpowiedniego stanu powietrza²², gdyż albo zakładają zbyt mało działań, albo za bardzo rozkładają je w czasie. Próby te nie były dotychczas skuteczne właśnie ze względu na wymóg wykazania przez stronę skarżącą naruszenia jego indywidualnego interesu prawnego (art. 90 ust. 1 u.s.w.). Sądy administracyjne uznają bowiem, że zbyt łagodny program ochrony powietrza może naruszać co najwyżej interes faktyczny skarżących i odrzucają wnoszone skargi.

W stanie faktycznym poddanym ocenie w glosowanym orzeczeniu NSA skarżąca – osoba fizyczna – kwestionowała legalność aktu prawa miejscowego w postaci uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 8 września 2020 r. nr 115/20 w przedmiocie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu. Jako podstawę wydania uchwały sąd I instancji wskazał art. 91 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 c u.o.ś.²³ W dniu 23 września 2021 r. skarżąca, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła skargę do WSA w Warszawie na przedmiotową uchwałę, przy czym żądała stwierdzenia jej nieważności w całości, argumentując, że program ochrony powietrza, będący aktem prawa miejscowego, narusza jej interes prawny, godząc w jej dobra osobiste, tj. zdrowie, prawo do życia w czystym powietrzu, oraz prawo do prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania (poprzez poważne zanieczyszczenie środowiska, w tym standardów powietrza i uniemożliwienie swobodnego korzystania i cieszenia się konkretnym miejscem zamieszkania, bez żadnych ograniczeń). Opisane naruszenia, zdaniem skarżącej, powodują u niej dyskomfort i lęk o własne życie i zdrowie, jak i życie i zdrowie swoich najbliższych, w szczególności przy uwzględnieniu wysokiej świadomości skar-

²² Głównymi źródłami zanieczyszczeń powietrza w Polsce jest pył zawieszony PM₁₀, pył PM_{2.5}, oraz benzo(a)piren. Wdychanie takiego powietrza w dłuższej perspektywie może przyczynić się do chorób górnych dróg oddechowych oraz nowotworów. Według prowadzonych przez Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej badań w ramach programu „Czyste Powietrze”, głównym źródłem emisji jest sektor komunalny, z którego w przypadku pyłu PM₁₀ pochodzi 53,4% emisji, a następnie przemysł i transport. Dla pyłu PM_{2.5} oraz benzo(a)pirenu udział emisji powierzchniowej jest jeszcze większy i wynosi 81,9%, a dla benzo(a)pirenu ten udział wzrasta do 98,3%. Dane podają za: Raport Europejskiej Agencji Środowiska z 2020 r.; (autor niewskazany), *Smog ma wielkie oczy. Dlaczego uchwała antysmogowa jest nam potrzebna?*, „Gazeta Łąska” 2.03.2022 r., s. 4; S. Szymański, *Czy my w ogóle robimy jakieś postępy?*, „Gazeta Wyborcza”, 27.10.2021 r., s. 8.

²³ Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: z dnia 29 września 2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.; dalej jako: u.o.ś.).

żącej na temat wpływu zanieczyszczonego powietrza na zdrowie i życie ludzi. Te obawy są tym bardziej uzasadnione, że jej 4-letni syn ma zdiagnozowaną astmę. Cierpi na powracające infekcje dróg oddechowych z obturacją oskrzeli. W konsekwencji jej interes prawny jest naruszony w związku z zamieszkaniem na obszarze znacznie zanieczyszczonego powietrza i niemożnością zaskarżenia programu ochrony powietrza w inny sposób. Zdaniem skarżącej, utrzymująca się zła jakość powietrza *ipso facto* wskazuje, że program nie realizuje w wystarczającym stopniu celów wskazanych w powołanych przepisach. Skarżąca stwierdziła, że kontroli sądowej powinno podlegać nie tylko samo wydawanie kwestionowanego aktu prawa miejscowego, ale również to, czy może on skutecznie realizować swój cel. Dodatkowo skarżąca, uszczegóławiając wywodzoną w sprawie legitymację skargową, powołała się również na załącznik do uchwały w przedmiocie programu ochrony środowiska, który poprzez przyjęte tamże rozwiązania zaświadcza – jej zdaniem – o istnieniu interesu prawnego w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.w. W konsekwencji skarżąca powołała się m.in. na zapis dotyczący współpracy z organami samorządu gminnego przy realizacji programu „ograniczenie emisji substancji z procesu wytwarzania energii cieplnej”, jak też dotyczący „ograniczenia rozpalania grilli i ognisk”, czy „zakazu używania dmuchaw do liści”.

Pismem z dnia 17 stycznia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do stanowiska skarżącej i wniósł o rozpoznanie skargi jako dopuszczalnej na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w.

WSA odrzucił jej skargę, stwierdzając, że nie wykazała tzw. legitymacji skargowej, czyli prawa do jej wniesienia. Zdaniem WSA w Warszawie to nie zapisy programu, ale zanieczyszczone powietrze naruszają ewentualny interes prawny skarżącej. Program ma bowiem na celu poprawę jakości powietrza i jest adresowany do organów gminy. Gdyby nawet program okazał się nieskuteczny lub nie czynił zadość wymaganiom przepisów krajowych lub unijnych, to jedynie nie przyczyniłby się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, a zatem nie godziłby w interes prawny strony skarżącej. NSA utrzymał ten werdykt i argumentację sądu pierwszej instancji. W ocenie NSA program ochrony środowiska nie narusza interesu prawnego skarżącej i w ogóle nie ingeruje w prawa i obowiązki jednostek, ponieważ adresatami wyrażonych w nim norm prawnych nie są mieszkańcy województwa, ale organy gmin, których zadaniem jest wdrożenie uchwalonego programu. W takim przypadku, interes prawny powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny (rzeczywisty), zaś przepisu art. 90

ust. 1 u.s.w. nie należy interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenia interesu prawnego z ogólnych wartości, czy zasad. O tym, czy jednostka ma w danej sprawie konkretny, indywidualny, aktualny i obiektywny interes prawny, przesądzają przepisy zawierające zwykłe normy prawne (reguły) a nie normy generalne o charakterze zasad prawa. NSA orzekł, że adresatem uchwały w przedmiocie programu ochrony powietrza nie jest ani skarżąca, ani inne osoby zamieszkujące na terenie województwa, lecz organy administracji publicznej, których zadaniem jest wdrażanie uchwalonego programu w celu poprawy jakości powietrza w województwie. Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w otoczeniu, które nie spełnia wymogów z zakresu ochrony środowiska, wpływają na sytuację skarżącej, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały.

3. Stan prawny

3.1. Wprowadzenie

W sprawie niewątpliwie strona skarżąca bardzo szeroko, interdyscyplinarnie uzasadniała istnienie swojego interesu prawnego. Podstawy te zostały jeszcze rozszerzone w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, który powołał się na aspekty prawa europejskiego (dyrektywa CAFE) jako te, które przesądzają o istnieniu interesu prawnego w sprawie. Czy jednak słusznie? Ocenę trafności głosowanego orzeczenia należy poprzedzić kilkoma uwagami natury teoretycznej, a związanych z rozumieniem pojęcia „programu ochrony środowiska”, „interesu prawnego” i jego odróżnienia od „interesu faktycznego”.

3.2. Program ochrony powietrza – pojęcie

Program ochrony powietrza jest jednym z instrumentów zarządzania jakością powietrza w województwie. Przybiera prawną formę aktu prawa miejscowego, którego projekt przygotowuje zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa (w formie uchwały lub załącznika do uchwały), po uzyskaniu opinii właściwych starostów, wójtów i prezydentów miasta. Jako akt prawa miejscowego, program ochrony powietrza zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy zawarte w programie są adresowane do grupy podmiotów określonych przy pomocy nazwy rodzajowej. Powinny być one również uniwersalne, aby możliwe było ich wielokrotne zastosowanie²⁴. Jako akt prawa miejscowego

²⁴ P. Korzeniowski, *Model prawny ochrony powietrza w ustawie Prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1, s. 106–107; Z. Bukowiecki et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 142.

program ochrony powietrza może być kontrolowany przez sąd administracyjny na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.w. zarówno w zakresie swej treści, jak i prawidłowości jego opracowania²⁵. Przewidziany w tym przepisie środek prawny (możliwość zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego do sądu administracyjnego) przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały przez kwestionowany akt naruszone. Natomiast zakres programu ochrony powietrza został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych²⁶.

Na podstawie art. 84 u.o.ś. odpowiednie organy administracji w drodze aktów prawa miejscowego tworzą programy mające na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko²⁷. Opracowywanie tego rodzaju programów naprawczych może mieć miejsce, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje²⁸. Jednym z takich unormowań jest art. 91 u.o.ś., zobowiązujący zarząd województwa do opracowania programu ochrony powietrza, który ma na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu. Program ochrony powietrza jest jednym z narzędzi służących zarządzaniu jakością powietrza w województwie i ma formę aktu prawa miejscowego, a więc zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym²⁹. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „jak wszystkie inne przepisy prawa miejscowego, również programy ochrony powietrza i prawidłowość ich opracowania mogą być kontrolowane na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.w.”³⁰.

3.3. Interes prawny a interes faktyczny jednostki. Uwagi na tle wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w. w zw. z art. 58 § 5a p.p.s.a.

Przesłanką dopuszczalności skargi jest istnienie związku pomiędzy przepisem zawartym w akcie prawa miejscowego, a innym przepisem prawa, kształtującym sytuację prawną uprawnionego, na przykład poprzez nadawanie lub potwierdzenie jego prawa bądź obowiązku. Związek ten musi być kwalifikowa-

²⁵ B. Szejna, *Komentarz do art. 90 u.s.w.*, [w:] *idem, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Legalis (el).

²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1159, ze zm.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2010 r., II OSK 1159/10, Legalis nr 820679.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1159/10, Legalis nr 820679.

²⁹ M. Pchałek, *Komentarz do art. 91*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Legalis (el).

³⁰ K. Gruszecki, *Komentarz do art. 91 p.o.ś.*, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, LEX 2016, teza 8.

ny, a mianowicie jego skutkiem jest naruszenie tego pierwszego przepisu, z tym zastrzeżeniem, iż naruszenie nie przesądza jeszcze o niezgodności aktu prawa miejscowego z innym³¹. Osoba skarżąca musi bowiem wykazać naruszenie interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją prawną (bo wywodzoną z mocy konkretnego przepisu prawa, z reguły prawa materialnego), nie zaś wyłącznie sytuacją faktyczną³². Przyjmuje się, że interes prawny związany jest z kształtowaniem przez niego sytuacji prawnej uprawnionego (konkretyzuje lub potwierdza jego prawa lub obowiązki)³³. W istocie chodzi więc w komentowanym przepisie, w moim przekonaniu, o zaistnienie pewnego związku pomiędzy przepisem zawartym w akcie prawa miejscowego (tutaj programie ochrony powietrza), a innym przepisem, który wprost kształtuje sytuację prawną skarżącego, a zatem pogarsza jego sytuację prawną.

W pierwszej kolejności sąd zobowiązany jest do zbadania legitymacji procesowej skarżącego poprzez ustalenie, czy będąca przedmiotem skargi uchwała (program ochrony powietrza) narusza jego prawem chroniony interes lub uprawnienie. Osoba skarżąca musi zatem wykazać naruszenie interesu prawnego polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną)³⁴. W przypadku stwierdzenia, że skarżący nie legitymuje się interesem prawnym bądź powołuje się wyłącznie na interes faktyczny (bez odniesienia do przepisu prawa materialnego), sąd administracyjny obowiązany jest odrzucić wniesiony środek odwoławczy (skargę) jako niedopuszczalną, bez potrzeby odwoływania się do zarzutów merytorycznych w nim podniesionych.

W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że:

„Interes prawny strony w danej sprawie powinien polegać na tym, że dany podmiot musi wskazać przepis prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, na podstawie którego może domagać się konkretnej czynności właściwego organu, żeby zaspokoić własne potrzeby lub żądać zaniechania bądź ograniczenia czynności danego organu, sprzecznych z potrzebami takiego podmiotu”³⁵.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2019 r., II OSK 231/19, LEX nr 2657323 i powołane tam orzecznictwo.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1541/12, Legalis nr 780065.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, Legalis nr 1042251; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Legalis nr 59700.

³⁴ B. Szejna, *Komentarz do art. 90 u.s.w.*, Legalis.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 1636/13, Legalis nr 738734.

Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze konkretna norma prawna (przepis prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego) kształtująca sytuację prawną skarżącego. Brak przepisu powoduje, że strona ma wyłącznie interes faktyczny, który nie daje legitymacji do zaskarżenia aktu prawa miejscowego. Ważne przy tym jest, że interes prawny musi być interesem „własnym” skarżącego, czyli nie może być wywodzony z sytuacji prawnej innego podmiotu³⁶.

Sprawowana przez sądy administracyjne kontrola nie ma więc charakteru nieograniczonego. Podstawową funkcją sądu administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki, a nie przedmiotowego (całego) porządku prawnego. Konsekwencją powyższego jest zawężenie kognicji sądu administracyjnego do aktów i czynności ingerujących w sytuację prawną osób fizycznych oraz innych podmiotów (art. 50 § 1 p.p.s.a.), a w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych – do aktów i czynności naruszających interes prawny jednostki³⁷. Oznacza to, że skargą wniesioną na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. nie można kwestionować każdej uchwały (np. w przedmiocie programu ochrony środowiska), ale tylko taki akt, który narusza indywidualne, wynikające z konkretnej normy prawnej uprawnienie strony skarżącej. Skarga oparta na przepisie art. 90 ust. 1 u.s.w. nie ma również charakteru skargi powszechnej, musi być zawsze związana z naruszeniem interesu prawnego i uprawnień indywidualnie oznaczonych osób oraz z naruszeniem konkretnego przepisu prawa materialnego³⁸.

4. Prawo i orzecznictwo europejskie jako uzasadnienie interesu prawnego?

Doniosłą okolicznością w ramach oceny istnienia ewentualnego interesu prawnego do zaskarżenia programu ochrony powietrza do sądu administracyjnego może być również rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zawarte w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. (C-336/16)³⁹,

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2010 r., IV SA/Wa 348/10, LEX nr 1813262; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 2582/07, LEX nr 513896, gdzie wskazano natomiast: „Działanie w interesie mieszkańców gminy w trosce o ich życie i zdrowie nie może zostać potraktowane jako uzasadniające istnienie interesu prawnego gminy” (teza I).

³⁷ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 19 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2018 r., I FSK 18/17, Legalis nr 1874063, jak i z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 4896/21, Legalis nr 2707144.

³⁸ Podobnie: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2022 r., III OSK 1998/22, Legalis nr 2792160.

³⁹ Legalis nr 1799289. W podobnym tonie wypowiedział się również TSUE w: wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r., C-723/17, Legalis nr 1969452 (sprawa Craeynest), oraz w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., C-752/18, Legalis nr 2261644 (sprawa Deutsche Umwelthilfe) i w opinii Rzecznika Generalnego z dnia 5 maja 2022 r., C-61/21, Legalis nr 2692978 (możliwość zasądzenia zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu związany z zanieczyszczeniem powietrza).

dotyczące dopuszczalnych wartości przekroczenia stężenia pyłów PM₁₀. W wyroku tym TSUE uznał, że na skutek wskazanych w tym orzeczeniu zaniechań⁴⁰, m.in. w zakresie prawidłowej transpozycji, Polska uchybiła ciężącym na niej dyrektywy 2008/50/WE dotyczącej standardów jakości powietrza. Do podobnych wniosków doszedł Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), orzekając, że zanieczyszczenie powietrza stanowi zagrożenie związane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁴¹. W sprawie *Nadzieży Michajłownej Fadijewej przeciwko Federacji Rosyjskiej* skarżąca oddychała zanieczyszczonym powietrzem przekraczającym wartości określone w prawie krajowym⁴². Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 8 EKPCz⁴³ niezależnie od tego, czy skarżąca zdołała wykazać jednoznaczne dowody na pogorszenie się jej stanu zdrowia, albowiem kiedy zanieczyszczenie przekracza limity określone w prawie, powietrze staje się potencjalnie niebezpieczne dla zdrowia. W sprawie *Greenpeace i inni przeciwko Niemcom* ETPCz wprost stwierdził, że pył zawieszony i smog mogą mieć poważne negatywne konsekwencje dla zdrowia, szczególnie w gęsto zaludnionych miejscach z dużym natężeniem ruchu, a zatem zagrożenia z tym związane zawierają się w prawie do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego⁴⁴.

Naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w., musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Tymczasem w okolicznościach sprawy strona skarżąca wywodziła swój interes prawny z przysługującego jej prawa do zdrowia, a także prawa do życia w czystym środowisku, które wyinterpretować można z regulujących tę materię przepisów prawa krajowego, prawa Unii Europejskiej i praktyki orzeczniczej TSUE oraz EKPCz. Takie też zapatrywanie wyrażał w skardze kasacyjnej złożonej od postanowienia sądu I instancji Rzecznik Praw Obywatelskich. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednak, że posiadanie interesu praw-

⁴⁰ W wyroku Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 23 stycznia 2014 r., V ACa 649/13, Legalis nr 797344 wskazano, że nie ma możliwości zasądzenia zadośćuczynienia za zaniechanie legislacyjne, gdy nieimplementowanie dyrektywy nie jest działaniem naruszającym dobra osobiste. Za dopuszczalnością odpowiedzialności dotyczącej naruszenia dóbr osobistych także w przypadku zaniechania Sąd Apelacyjny w Katowicach opowiedział się w wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r., I ACa 808/16, Legalis nr 1581366.

⁴¹ Podobnie: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2013 r., C-72/12, Legalis nr 739932.

⁴² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2005 r., 55723/00, Legalis nr 132945; B. Rakoczy, *Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego a prawo do ochrony środowiska naturalnego – glosa do wyroku ETPCz 55723/00*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 22.

⁴³ EKPCz nie zawiera przepisów wprost odnoszących się wprost do przyrody i potrzeby jej ochrony. Regulacje tego typu są jednak interpretowane właśnie z treści art. 8 EKPCz.

⁴⁴ Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 maja 2009 r., 18215/06, Legalis nr 190904.

nego w postępowaniu administracyjnym oznacza *de facto* ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu z potrzebami danej osoby⁴⁵. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zatem zawsze konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego, a nie orzeczenie sądu polskiego czy europejskiego, które źródłem prawa powszechnie obowiązującego nie jest, a co najwyżej może stanowić pomoc przy interpretacji przepisów związanych np. z ochroną środowiska⁴⁶. Również dyrektywa CAFE nie zawiera przepisów wprost kształtujących sytuację prawną jednostki w zakresie jej praw lub obowiązków wywodzonych z potrzeby ochrony środowiska. Z aktu tego nie wynika zaś obowiązek zapewnienia przez państwo członkowskie możliwości zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca, chociaż na celowość takiego rozwiązania wskazał pośrednio TSUE w wyroku z 19 listopada 2014 r.⁴⁷.

5. Ocena stanowiska wyrażonego w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zdaniem NSA aprobowanego stanowisko sądu I instancji program ochrony środowiska nie narusza interesu prawnego skarżącej i w ogóle nie ingeruje w prawa i obowiązki jednostek, ponieważ adresatami wyrażonych w nim norm prawnych nie są mieszkańcy województwa, ale organy gmin, których zadaniem jest wdrożenie uchwalonego programu. W ocenie NSA interes prawny powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny (aktualny), zaś przepisu art. 90 ust. 1 u.s.w. nie należy interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenia interesu prawnego z ogólnych wartości, postulatów czy zasad⁴⁸. O tym, czy jednostka ma w danej sprawie konkretny, indywidualny, aktualny i obiektywny interes prawny, przesądzają przepisy zawierające zwykłe normy prawne (reguły) a nie normy o charakterze zasad prawa, czy odniesienia do orzecznictwa sądów europejskich (które źródłem prawa powszechnie obowiązującego nie są). Nie stanowi też naruszenia prawa do sądu sytuacja, w której sąd administracyjny odrzuca skargę na program ochrony powietrza, nie dopa-

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II OSK 355/14, Legalis nr 908599; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 2069/15, Legalis nr 1604791.

⁴⁶ *Argumentum ex art. 87 Konstytucji RP.*

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2014 r., C-404/13, Legalis nr 1172349.

⁴⁸ Por. także: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2019 r., II OSK 1905/19, LEX nr 2744703, z dnia 21 lutego 2019 r., II OSK 845/17, LEX nr 2683327 oraz z dnia 17 stycznia 2019 r., II OSK 467/17, LEX nr 2626659.

trując się istnienia interesu prawnego po stronie skarżącego. Jest to założenie słuszne, albowiem domaganie się kontroli sądowej w przypadkach „hipotetycznego i subiektywnego” naruszenia interesu prawnego, opartego na ogólnych zasadach i wartościach prawnych (aksjologii systemu prawnego) nie spełniałoby wymogów treści normatywnej pojęcia „sprawy administracyjnej” również w kontekście rozważenia legitymacji skargowej w trybie przepisu art. 90 ust. 1 u.s.w. Utrudnienia związane z funkcjonowaniem w otoczeniu, które nie spełnia wymogów z zakresu ochrony środowiska, niewątpliwie wpływają na sytuację skarżącą, kształtują jednak jej interes faktyczny, nie zaś interes prawny, nie są bowiem konsekwencją uchwalenia zakwestionowanej uchwały. Z całą pewnością nie jest to również bezpośrednie naruszenie uprawnień skarżącej. Przykładowo można powołać się na *kazus Krakowa*, który w 2019 r. wprowadził strefę bez dymu, zakazując palenia drewnem czy węglem⁴⁹. Spotkało się to z ogólną aprobatą organizacji ekologicznych, jednak nie wyeliminowało zanieczyszczenia powietrza w samym mieście. Specyfika położenia tego miasta powoduje, że masy powietrza napływają bowiem z gmin ościennych, a nawet z zagranicy⁵⁰. W moim przekonaniu nie można również interpretować art. 90 ust. 1 u.s.w. jako ewentualnej podstawy do wnoszenia skargi w charakterze reprezentanta grupy mieszkańców województwa, jak również nie dopuszcza wnoszenia skargi w interesie publicznym, np. przez organizację społeczną. Legitymacja skargowa z art. 90 u.s.w. przysługuje organizacji społecznej (podobnie jak osobie fizycznej), ale tylko wówczas, gdy występuje w obronie własnego interesu prawnego lub uprawnienia.

Ponadto uważam, że to zawsze konkretna norma prawna kształtująca sytuację prawną skarżącego jest źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, a skarżący musi wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny, polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżonym aktem prawa miejscowego a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, a rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego muszą naruszać konkretne postanowienia kwestionowanego aktu. Naruszony interes prawny nie może być przyszły czy poten-

⁴⁹ S. Szymański, *op. cit.*

⁵⁰ Na co zwrócił m.in. uwagę Bartłomiej Orzeł, pełnomocnik premiera ds. programu „Czyste Powietrze” w rozmowie z Michałem Niewiadomskim: *Samorządy powinny bardziej zaangażować się w walkę ze smogiem*, „Rzeczpospolita”, 17.09.2021 r., s. Q6.

cialny, czy pośredni, lecz musi być również aktualny⁵¹. Warunkiem zaskarżenia przepisu aktu prawa miejscowego wydanego przez organ samorządu województwa jest więc wykazanie, że przepis ten wywołuje negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia lub naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia – niezgodność z prawem⁵². Ponieważ sąd administracyjny kwestię tę rozstrzyga w pierwszej kolejności, nawet ewentualna sprzeczność uchwały organu samorządu z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi⁵³. Słusznie zatem NSA dokonał wykładni art. 90 ust. 1 u.s.w., poprzez sprzeciwienie się próbom nader elastycznego rozumienia przesłanki „interesu prawnego”, w tym poprzez jej odnoszenie do każdej sytuacji faktycznej, którą skarżący nie aprobuje. Ustawowe rozumienie „interesu prawnego” nie obejmuje bowiem kwestii wyobrażeń i oczekiwań osoby, co do pożądanego przez nią kształtu regulacji, która dotyka ją jedynie w sposób pośredni, albowiem wobec niej nie formułuje obowiązków ani też nie nadaje konkretnych, wprost w niej wyrażonych uprawnień.

Trafnie zatem NSA zważył, że do kwestionowania takiego aktu jak program ochrony powietrza nie wystarcza jego negatywna ocena z perspektywy środowiskowej (nawet jeżeli jest ona obiektywnie uzasadniona). Potwierdził też, że ogólne twierdzenie o naruszeniu dóbr osobistych nie stanowi interesu prawnego w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego materialnego (art. 90 ust. 1 u.s.w.), zwłaszcza skoro w orzecznictwie sądów powszechnych, nie przesądzono wprost takiego dobra chronionego prawnie. Takie zapatrywanie koresponduje zresztą ze wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 r. (III CZP 27/20), oraz ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2021 r. (SK 23/17). Także powoływanie się przez stronę skarżącą na naruszenie przepisów Konstytucji RP dotyczących ochrony zdrowia lub środowiska jest w moim odczuciu błędne (w kontekście oceny przesłanki interesu prawnego, a nie hipotetycznego). Przepisy Konstytucji RP, wyrażone w nich zasady, normują jedynie w sposób ogólny kwestie, do których należy odnosić normy prawa o niższej hierarchiczności. Same w sobie nie stanowią norm prawa materialnego, które są podstawą do skonkretyzowania się interesu prawnego, którego naruszenie uzasadnia wniesienie

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 1317/14, Legalis nr 1335789.

⁵² M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 64.

⁵³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., sygn. II SA/Wr 237/17, Legalis nr 1724664; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Gd 98/14, LEX nr 1471647; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. I OSK 1747/14, Legalis nr 1328302.

skargi na akt prawa miejscowego⁵⁴. Normy te mogą stanowić podstawę do oceny samego aktu prawa miejscowego, jego konstytucyjności, ale nie można z nich wywodzić norm, na których opiera się zarzut naruszenia interesu prawnego⁵⁵. Dopuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie nie można również wywodzić ze wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów Konwencji z Aarhus, gdyż są to przepisy skierowane do stron Konwencji, zobowiązujące strony Konwencji (państwa i Wspólnotę Europejską) do podjęcia określonych działań dla realizacji celów Konwencji. Dodatkowo art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus nie pozbawia Stron (państwa członkowskiego UE) do uregulowania w prawie wewnętrznym wymagań w zakresie dostępu do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Nie istnieje zatem sprzeczność pomiędzy prawem krajowym, a prawem unijnym⁵⁶. Uzasadnienie orzeczenia sądu I instancji odpowiada zatem wymogom z art. 141 § 4 p.p.s.a. i poddaje się kontroli instancyjnej.

Zasadnie NSA w uzasadnieniu głosowanego postanowienia uznał (rozpoznając zagadnienie wpadkowe), że nie zachodzi potrzeba zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, twierdząc, że takim wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest związany. Warunkiem koniecznym do wystąpienia z pytaniem prawnym do TSUE jest jego niezbędność do wydania wyroku (art. 267 TFUE⁵⁷). Jednak taka sytuacja nie nastąpiła w okolicznościach rozpoznawanej sprawy związanej wyłącznie z oceną istnienia interesu prawnego do zaskarżenia programu ochrony przyrody, którego źródła nie stanowią jednak przepisy prawa europejskiego. W tym zakresie sam TSUE zresztą wielokrotnie wskazywał, że sądy krajowe (w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE) nie są zobowiązane do zadawania pytania prejudycjalnego na temat wykładni prawa unijnego, gdy pytanie nie jest istotne (odpowiedź nie będzie miała wpływu na wynik sprawy)⁵⁸.

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., II SA/Kr 750/17, LEX nr 2387892; wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 136/21, Legalis nr 2611663.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., II SA/Kr 750/17, LEX nr 2387892.

⁵⁶ Podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2710/19, Legalis nr 2487045; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2016 r., II OSK 32/15, Legalis nr 1553595; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., II GSK 985/15, Legalis nr 1314473.

⁵⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864[2] ze zm.).

⁵⁸ Por. w tym zakresie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 kwietnia 2018 r., nr 55385/14, Legalis nr 1757682, gdzie ETPCz po raz pierwszy obszernie rozpatrzył interakcje między swoim orzecznictwem dotyczącym zakresu wymogu uzasadnienia odmowy skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE w kontekście prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPCz. ETPCz uznał również zasadność skróconego uzasadnienia, gdy przemawia za tym interesu wymiaru sprawiedliwości, w tym jego sprawność i skuteczność.

6. Wnioski

Wydaje się jednak, że należy *de lege ferenda* rozważyć dotychczasowy model udziału społeczeństwa w uchwalaniu programów ochrony powietrza poprzez zwiększenie partycypacji obywatelskiej w tworzeniu jego założeń. Zależność pomiędzy zdrowiem człowieka a jakością powietrza, a co za tym idzie postępująca integracja między prawem ochrony środowiska i prawami podstawowymi, nie może pozostać bowiem bez wpływu na polski system prawny.

Praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wskazuje na dopuszczalność kierowania powództw cywilnych o odszkodowanie i zadośćuczynienie przeciwko Skarbowi Państwa lub (i) jednostkom samorządu terytorialnego. Zazwyczaj w takim przypadku jest podnoszony zarzut braku skutecznych działań prowadzących do poprawy jakości powietrza lub zaniechania legislacyjne. Nie można również wykluczyć powództw odszkodowawczych w przypadku gdyby okazało się, że program ochrony powietrza lub uchwała antysmogowa są nieważne. Uważam jednak, że droga cywilna w takim przypadku nie przyczyni się zasadniczo do poprawy jakości powietrza. Kierowanie roszczeń cywilnoprawnych przeciwko Skarbowi Państwa czy jednostkom samorządu terytorialnego związanych z zaniedbaniami ochrony powietrza realizuje zazwyczaj określony aspekt ekonomiczny powoda (poszkodowanego), gdyż ma rekompensować mu poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę. Moim zdaniem, lepszymi instrumentami mogącymi realnie wpłynąć na realizację obowiązków określonych w programach ochrony powietrza dysponuje jednak prawo administracyjne wobec konkretnych podmiotów (zobowiązanych do określonych działań na rzecz ograniczenia emisji w decyzjach administracyjnych). Istotne jest tu bardziej egzekwowanie przez organy administracyjne konkretnych założeń wpisanych w programy ochrony powietrza, niż formułowanie pozwów o zasądzenie kilku czy kilkunastu tysięcy złotych od Skarbu Państwa. Dodatkowo warto byłoby rozważyć zwiększenie uprawnień kontrolnych prowadzonych przez inspekcje ochrony środowiska, oraz obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją programów ochrony powietrza.

Ustawa prawo ochrony środowiska z 2001 r. przewiduje trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności, a mianowicie cywilną, karną i administracyjną. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że dla potrzeby ochrony środowiska (w tym ochrony powietrza) niezbędne jest wykorzystywanie wszystkich instrumentów prawnych, właściwych dla prawa administracyjnego, karnego i cywilnego⁵⁹. Pod-

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, Legalis nr 84624.

stawowym problemem jest ustalenie podmiotu odpowiedzialnego (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, kwestia ewentualnego regresu, czy współodpowiedzialności kilku podmiotów), tzn. tego, kto ze względu na swoje działania lub zaniechania odpowiada za zły stan powietrza. Niezależnie jednak od przesądzenia powyższego, każdorazowo trzeba również rozważyć relacje pomiędzy rozwiązaniami o charakterze ogólnym (programowym), a tymi szczególnymi, wprowadzonymi w aktach prawnych regulujących szczegółowe zagadnienia materialnoprawne. Ponadto przepisy stanowiące podstawę odpowiedzialności za naruszenie zasad korzystania ze środowiska mają charakter komplementarny, a nie konkurencyjny. Dlatego też nie uważam, aby brak możliwości bezpośredniego zaskarżenia programów ochrony powietrza przez każdego mieszkańca, powiązany w omawianej sytuacji procesowej z brakiem interesu prawnego w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.w., *ipso facto* powodował naruszenie prawa do sądu w ścisłym tego słowa znaczeniu. Udział społeczeństwa w postępowaniach prowadzących do uchwalenia programów ochrony powietrza powinien być jednak przez ustawodawcę ponownie rozważony. Tym bardziej że wspieranie obywateli w działaniach na rzecz ochrony środowiska nakazuje władzom publicznym art. 74 ust. 4 Konstytucji RP.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: z dnia 9 czerwca 2022 r., Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: z dnia 26 marca 2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: z dnia 5 września 2022 r., Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: z dnia 29 września 2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: z dnia 9 grudnia 2021 r., Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. UE.L z 2008 r. nr 152 s.1, ze zm.).
9. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124), s. 1.
10. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).
11. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.).
12. Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1159, ze zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12.
2. Bukowiecki Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
3. Górski M., Pchałek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Legalis.
4. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, LEX 2016.
5. Korzeniowski P., *Model prawny ochrony powietrza w ustawie Prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1.
6. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
7. Szejna B., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Legalis (el).

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2021 r., SK 23/17, Legalis nr 2587902 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1295).
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Legalis nr 59700.
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r., SK 24/05, Legalis nr 72066 (OTK Seria A 2005 nr 11 poz. 144).
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, Legalis nr 2580338.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, Legalis nr 18878.
6. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 stycznia 2017 r., I ACa 808/16, Legalis nr 1581366.
7. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, Legalis nr 1093012.
8. Wyrok Sądu Apelacyjny w Katowicach z dnia 23 stycznia 2014 r., V ACa 649/13, Legalis nr 797344.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2022 r., I OSK 880/21, Legalis nr 2683525.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 4896/21, Legalis nr 2707144.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 136/21, Legalis nr 2611663.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2710/19, Legalis nr 2487045.
13. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2019 r., II OSK 1905/19, LEX nr 2744703.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2019 r., II OSK 231/19, LEX nr 2657323.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2019 r., II OSK 845/17, LEX nr 2683327.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., II OSK 467/17, LEX nr 2626659.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2018 r., I FSK 18/17, Legalis nr 1874063.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2069/15, Legalis nr 1604791.

19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2016 r., II OSK 32/15, Legalis nr 1553595.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2014 r., I OSK 1747/14, Legalis nr 1328302.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, Legalis nr 1042251.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 355/14, Legalis nr 908599.
23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 1636/13, Legalis nr 738734.
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1541/12, Legalis nr 780065.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 747/12, Legalis nr 778762.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2010 r., II OSK 1159/10, Legalis nr 820679.
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, Legalis nr 84624.
28. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2022 r., III OSK 1998/22, Legalis nr 2792160.
29. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1510/22, Legalis nr 2744380.
30. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1511/22, Legalis nr 2744381.
31. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1512/22, Legalis nr 2744370.
32. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., III OSK 1513/22, Legalis nr 2744382.
33. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., II GSK 985/15, Legalis nr 1314473.
34. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., II SA/Wr 237/17, Legalis nr 1724664.
35. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., II SA/Kr 750/17, LEX nr 2387892.
36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., VIII SA/Wa 1317/14, Legalis nr 1335789.

37. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 kwietnia 2014 r., III SA/Gd 98/14, LEX nr 1471647.
38. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r., III SA/Wr 407/12, LEX nr 1249743.
39. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2010 r., IV SA/Wa 348/10, LEX nr 1813262.
40. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 2582/07, LEX nr 513896.
41. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1588/21, Legalis nr 2686939.
42. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1587/21, Legalis nr 2686938.
43. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1586/21, Legalis nr 2686917.
44. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1585/21, Legalis nr 2686917.
45. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 grudnia 2019 r., C-752/18, Legalis nr 2261644.
46. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 czerwca 2019 r., C-723/17, Legalis nr 1969452.
47. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r., C-336/16, Legalis nr 1799289.
48. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2014 r., C-404/13, Legalis nr 1172349.
49. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2013 r., C-72/12, Legalis nr 739932.
50. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2005 r., 55723/00, Legalis nr 132945.
51. Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 maja 2009 r., 18215/06, Legalis nr 190904.

Glosy:

1. Rakoczy B., *Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego a prawo do ochrony środowiska naturalnego – glosa do wyroku ETPCz 55723/00*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 22.

Inne:

1. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>
2. Niewiadomski M., *Samorządy powinny bardziej zaangażować się w walkę ze smogiem*, „Rzeczpospolita”, 17.09.2021 r.
3. Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 5 maja 2022 r., C-61/21, Legalis nr 2692978.
4. *Smog ma wielkie oczy. Dlaczego uchwała antysmogowa jest nam potrzebna?*, „Gazeta Ławska” 2.03.2022 r.,
5. Szymański S., *Czy my w ogóle robimy jakieś postępy?*, „Gazeta Wyborcza”, 27.10.2021 r.

Katarzyna Styś¹

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OW 200/21, Lex nr 3359243

Streszczenie:

Przedmiotem glosy jest analiza prawna sporu kompetencyjnego w kontekście zapadłego sporu o właściwość pomiędzy Starostą Poddębickim a Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w przedmiocie wskazania organu właściwego do wykonania pomiarów poziomu hałasu dla potrzeb wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Ustawa Prawo ochrony Środowiska zawiera regulacje szczególne, odmienne względem Kodeksu postępowania administracyjnego, związane z zainicjowaniem postępowania administracyjnego we wskazanym powyżej przedmiocie. Autorka w opracowaniu posługuje się metodą badawczą prawnoanalityczną, bazując na piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, spór kompetencyjny, sprawa administracyjna

Comments to the Decision of the Supreme Administrative Court of 14 June 2022, File Ref. no. III OW 200/21 (Lex no. 3359243)

Abstract:

The subject of this paper is the legal analysis of the dispute over competence in the context of the dispute over jurisdiction between the Poddębicki District Governor (*Starosta*) and the Łódź Voivodship Inspector for Environmental Protection (*Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*) regarding the appointment of the authority competent to perform noise level measurements for the purpose of issuing a decision on the permissible noise level. The Environmental Protection Law contains specific regulations, different from those in the Code of Administrative Procedure, relating to the initiation of administrative proceedings on the aforementioned case. In this study, the author applies a legal and analytical research method based on literature and administrative court decisions.

Keywords: administrative proceedings, dispute over competence, administrative case

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. ORCID: 0000-0002-0947-1680.

1. Przebieg postępowania sądowoadministracyjnego

Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OW 200/21, Naczelny Sąd Administracyjny² odrzucił wniosek Starosty Poddębickiego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Starostą Poddębickim³ a Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska⁴ w przedmiocie wskazania organu właściwego do wykonania pomiarów poziomu hałasu dla potrzeb wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. W ocenie NSA wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie był dopuszczalny i podlegał odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 15 § 2 i art. 63 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Przedmiotowe postanowienie zapadło w następującym stanie faktycznym.

16 lipca 2021 r. do organu inspekcji ochrony środowiska wpłynęło pismo zainteresowanego o podjęcie stosownych czynności w związku z uciążliwym hałasem emitowanym przez urządzenie zakładu kamieniarskiego funkcjonującego w sąsiedztwie jego miejsca zamieszkania. Organ poinformował, że stosowne pomiary natężenia hałasu zostaną przeprowadzone w pierwszym półroczu 2022 r. i wyjaśnił przyczyny opóźnienia w ich przeprowadzaniu. Z kolei pismem z dnia 19 października 2021 r. organ inspekcji ochrony środowiska przekazał pismo zainteresowanego samorządowemu organowi ochrony środowiska i wyjaśnił, że w dniu 23 września 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach⁶, która w art. 2 pkt 1 zmieniła art. 115a ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷, w ten sposób, że wykluczyła Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z kręgu podmiotów wykonujących pomiary hałasu, które mogą być podstawą do wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Od 23 września 2021 r. takiego rodzaju pomiary wykonuje zatem organ ochrony środowiska lub podmiot zobowiązany do ich prowadzenia. Ponadto, organ wyjaśnił, iż dla zakładu kamieniarskiego, którego sprawa dotyczy, nie została wydana decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu, a jego działalność nie jest objęta obowiązkiem pozwolenia zintegrowanego.

² Dalej jako: NSA.

³ Dalej jako: samorządowy organ ochrony środowiska.

⁴ Dalej jako: organ inspekcji ochrony środowiska.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.

⁶ Dz.U. poz. 1648, dalej jako: ustawa zmieniająca.

⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm., dalej jako: p.o.ś.

Samorządowy organ ochrony środowiska wystąpił do NSA z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu, który w jego ocenie zaistniał pomiędzy nim a organem inspekcji ochrony środowiska. We wniosku, samorządowy organ ochrony środowiska wskazał na treść art. 6 ustawy zmieniającej, wedle którego

„do postępowań w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 115a ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym”.

Samorządowy organ ochrony środowiska wskazał, że pomiar natężenia hałasu powinien wykonać organ inspekcji ochrony środowiska, gdyż pismo wpłynęło do tego organu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. przed 23 września 2021 r.

W odpowiedzi na wniosek organ inspekcji ochrony środowiska stwierdził, że nie jest właściwy do wykonania pomiaru. Podniósł, że do wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie załączono żadnego dowodu na okoliczność wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego wobec zakładu kamieniarskiego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Zwrócił również uwagę, iż gdyby wynik pomiarów uzasadniał wydanie decyzji, to pomiary Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nie mogły stanowić – w świetle aktualnego brzmienia art. 115a p.o.ś. – podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

2. Ocena stanowiska wyrażonego w postanowieniu NSA

2.1. Uwagi wprowadzające

Problem rozstrzygnięty w komentowanym postanowieniu NSA dotyczył dwóch kwestii: pierwszej – pojęcia sporu kompetencyjnego na gruncie przepisów p.p.s.a. oraz drugiej – charakteru postępowania prowadzonego przez organ inspekcji ochrony środowiska w sprawie pisma osoby zainteresowanej o podjęcie stosownych czynności w związku z uciążliwym hałasem w kontekście regulacji art. 115a p.o.ś. Odrzucając wniosek samorządowego organu ochrony środowiska, NSA wskazał, że bezsporne jest to, że w świetle aktualnego brzmienia art. 115a p.o.ś. nie ma podstaw do przeprowadzania pomiarów dla potrzeb wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przez organy inspekcji ochrony środowiska. Pomiary takie powinien wykonać organ ochrony środowiska. Odnosząc się do art. 6 ustawy zmieniającej, NSA zauważył, że pismo w sprawie uciążliwości hałasowej wymagające reakcji organu w postaci zbadania natę-

żenia hałasu, samo w sobie nie zainicjowało postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji, o której mowa w art. 115a p.o.ś. Tym samym w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. 23 września 2021 r., nie toczyło się żadne postępowanie administracyjne. NSA podkreślił, że spory o właściwość i spory kompetencyjne dotyczą natomiast spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji lub postanowienia albo spraw, w których organy administracji podejmują inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. NSA zauważył, że wprowadzie w rozpoznawanej sprawie pismo, które stało się podstawą sporu, wywołało konieczność reakcji właściwego organu w postaci zbadania poziomu hałasu, jednak nie zainicjowało ono jeszcze żadnego postępowania w sprawie administracyjnej. Będzie mogło się ono toczyć dopiero w następstwie stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych norm. Kontrola ich zachowania to natomiast czynność faktyczna nieumożliwiająca NSA wskazanie właściwego organu do jej przeprowadzenia. W opinii autorki, pogląd wyrażony w komentowanym postanowieniu zasługuje na pełną aprobatę.

2.2. Spór kompetencyjny – rozważania ogólnoteoretyczne

Regulacja sporów kompetencyjnych znajduje swoje podstawy w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Artykuł 163 Konstytucji RP statuuje domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w sprawach lokalnych⁹. Zgodnie z tym przepisem: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Jak wyjaśnia P. Czarny:

„Artykuł 163 traktować można, po pierwsze, jako generalną klauzulę uzupełniającą w tym sensie, że w sytuacji braku regulacji właściwości władz (organów) publicznych do realizacji pewnych zadań publicznych, nakazuje on przyjęcie, iż należy to do samorządu terytorialnego. Z uwagi na daleko idący zasięg regulacji ustawowej tego rodzaju sytuacje występować będą niezwykle rzadko. Po drugie, z art. 163 wyprowadzić można ogólną regułę interpretacyjną, zgodnie z którą wątpliwości co do władz kompetentnych dla wykonywania pewnych zadań publicznych należy rozstrzygać na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”¹⁰.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: „Konstytucja RP”).

⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

¹⁰ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 163.

Domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego uzupełniają zasada ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasada pomocniczości (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Zasada pomocności wyrażona jest także w preambule Konstytucji RP i zakłada, że organy władzy publicznej, na zasadzie pomocniczości, będą umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Przy tym Konstytucja RP dopuszcza sytuacje, w których zadania administracji rządowej mogą zostać powierzone jednostce samorządu terytorialnego do wykonywania. Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP

„Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”¹¹.

Ustrojodawca dostrzegł, że szczególny i niejednorodny zakres właściwości samorządu terytorialnego może doprowadzać do sporów kompetencyjnych z administracją rządową. Zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji RP „Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne”. Przepis stanowi uzupełnienie ogólnego zakresu kognicji sądów administracyjnych określonego w art. 184 Konstytucji RP, wedle którego

„Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

W Konstytucji RP brak jest legalnej definicji sporu kompetencyjnego oraz sposobu rozstrzygania w tych sprawach. Należy zatem przyjąć, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłe prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury rozstrzygania tych spraw z poszanowaniem ww. zasad konstytucyjnych. Pojęciem sporu kompetencyjnego ustawodawca posługuje się w art. 22 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹² („Spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny”) oraz art. 4 p.p.s.a („Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między

¹¹ Szerzej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 25.

¹² Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, dalej jako: k.p.a.

organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”). Żadna jednak z ustaw nie wyjaśnia pojęcia sporu kompetencyjnego. Dodatkowo, w przepisach prawa obok pojęcia „spór kompetencyjny” pojawia się również pojęcie „spór o właściwość” (art. 22 § 1 k.p.a., art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹³). W nauce prawa administracyjnego pojawia się pogląd, że istota sporów o właściwość i kompetencyjnych, jest taka sama, gdyż w obu wypadkach chodzi zawsze o spór co do kompetencji organu administracji publicznej do załatwienia konkretnej sprawy indywidualnej.

W piśmiennictwie terminem „kompetencja” określany jest obowiązek bądź zespół uprawnień i obowiązków do podejmowania określonych działań (aktów stanowienia lub stosowania prawa lub nawet czynności psychofizycznych – stosowania przymusu)¹⁴. Terminu „kompetencja” można używać w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich to kontekst relacji pionowej, w którym termin ten pojawia się w aspekcie relacji między danym organem administracji publicznej a podmiotami mu podporządkowanymi¹⁵. Drugi z nich to kontekst relacji poziomej, w którym termin „kompetencja” odnosi się do sytuacji prawnej organu administracji publicznej rozpatrywanej w odniesieniu do sytuacji innych organów pozostających na tym samym poziomie hierarchicznym¹⁶. Pojęcie „właściwości” będzie mieścić się w ujęciu poziomym kompetencji¹⁷. Termin „właściwość” jest wykorzystywany zarówno w literaturze, jak i w przepisach prawnych dla określenia zakresu spraw przekazanych do regulowania, rozstrzygania, rozpoznawania czy załatwiania (w zależności od przeznaczonych do tego form prawnych działania) określonemu organowi administracji publicznej.

Spór kompetencyjny opiera się zatem na rozbieżności stanowisk organów administracji publicznej co do ich zakresu kompetencji w odniesieniu do rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy indywidualnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. Spór musi mieć obiektywny charakter, tj. mieć oparcie w regulacjach prawa materialnego lub procesowego. Rozbieżność stanowisk musi wynikać z odmiennej interpretacji prawa przez organy administracji pu-

¹³ Dz.U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.

¹⁴ Zob. M. Bogusz, *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 122–127 i 538–540 i przywołane tam publikacje).

¹⁵ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 24 i n.

¹⁶ D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 9, s. 73.

¹⁷ J. Lang et. al., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 48.

blicznej. Za spór kompetencyjny nie można uznać jedynie subiektywnej opinii organu administracji publicznej o posiadaniu lub nieposiadaniu kompetencji w danej sprawie. Warunkiem *sine qua non* zaistnienia sporu kompetencyjnego jest stan, w którym w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy: 1) pomiędzy tymi samymi stronami (tożsamość podmiotowa); 2) dotyczącej tego samego przedmiotu (tożsamość przedmiotowa); 3) przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej (tożsamość podstawy prawnej)¹⁸. Spór w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. musi być powiązany z konkretnym postępowaniem w sprawie indywidualnej¹⁹, a zatem z punktu widzenia postępowania prowadzonego przez organy administracji spór należy zaliczyć do przeszkód procesowych uniemożliwiających zajęcie się sprawą indywidualną zasadniczo na etapie wszczęcia postępowania²⁰.

Upraszczając, spór kompetencyjny zasadza się na rozbieżności w interpretacji prawa przez organy administracji publicznej w zakresie kompetencji do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianej milcząco (art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a.).

W doktrynie, jak i judykaturze rozróżnia się spory pozytywne (sytuacje, w których przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia sprawy) oraz spory negatywne (gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia sprawy)²¹. W orzecznictwie wskazuje się, że spory o właściwość pomiędzy wskazanymi powyżej organami mogą dotyczyć tylko spraw indywidualnych należących do właściwości tych organów i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a.). Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w postanowieniu z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OW 48/06²²:

„Spór o właściwość może mieć miejsce wyłącznie w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do wydania przez organy samorządowe decyzji administracyjnej. Jeśli zaś dana sprawa nie może być rozstrzygnięta w trybie postępowania administracyjnego – kończącego decyzją – to wówczas nie można mówić o sporze o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej”.

¹⁸ K. Defecińska, *Spory o właściwość*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 99.

¹⁹ Zob. A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, s. 30.

²⁰ *Ibidem*, s. 20.

²¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II OW 75/11, LEX nr 1069091; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, art. 22; M. Kowalewski, *Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 2(14), s. 17.

²² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OW 48/06, LEX nr 321535.

Trafnie przyjął NSA w głosowanym postanowieniu, że jeśli nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne, nie może dojść do sporu kompetencyjnego. Tym bardziej spór kompetencyjny nie istnieje także, gdy w ogóle dana sprawa indywidualna nie może być załatwiona w drodze decyzji (załatwiona milcząco) w ramach postępowania administracyjnego.

Trzeba zgodzić się z poglądem wyrażonym przez NSA w postanowieniu z dnia 18 grudnia 1991 r., sygn. akt II SA 1043/91, że „Spory o wykładnię prawa, prowadzone między organami administracji (samorządowej i rządowej) w oderwaniu od konkretnej sprawy administracyjnej i występującej w niej strony (art. 28 k.p.a.), nie mają charakteru sporu kompetencyjnego”²³.

Istota sporu kompetencyjnego (sporu o właściwość) koncentruje się na rozbieżnych stanowiskach organów co do tego, który z nich ma kompetencję do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej. Sprawa administracyjna jest kategorią mającą wymiar materialny i procesowy. Z jednej strony sprawa administracyjna oznacza ścisły związek pomiędzy określonym stanem faktycznym a normą prawa administracyjnego materialnego, tego rodzaju, że w sytuacji zaistnienia tego stanu faktycznego, który odpowiada hipotezie normy prawa materialnego następuje uwolnienie mocy wiążącej tej normy wobec tego właśnie stanu faktycznego. Z drugiej jednak strony, jeżeli proces ten następuje w określonym postępowaniu kończącym się podjęciem aktu przez wyposażony w kompetencje do wydania tego aktu organ administracji publicznej, sprawa administracyjna zyskuje wymiar procesowy. Ustawodawca może bowiem w różny sposób kształtować kompetencje organów odnoszące się do określonej sprawy administracyjnej w jej materialnym rozumieniu, co oznacza, że ta sama sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym może być przedmiotem różnych postępowań prowadzonych w związku z różnymi kompetencjami organów administracji publicznej, odnoszącymi się do tej samej sprawy. Sprawa będąca przedmiotem postępowania zdeterminowanego kompetencją określonego organu do jej rozstrzygnięcia w formie aktu administracyjnego, staje się zatem również sprawą w znaczeniu procesowym²⁴.

Spór kompetencyjny nie pojawia się w każdym wypadku rozbieżności poglądów między organami administracji publicznej, co do ich właściwości do załatwienia sprawy administracyjnej, te bowiem mogą być rozstrzygnięte w ramach obowiązku przestrzegania właściwości z urzędu (art. 19 k.p.a.). Ze sporem kompetencyjnym

²³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 1991 r., sygn. akt II SA 1043/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 96.

²⁴ Por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt: I OW 178/17, I OW 179/17, I OW 191/17 oraz I OW 192/17.

mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy organy te uznają się jednocześnie za niewłaściwe lub jednocześnie właściwe do załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej w drodze aktu administracyjnego, bądź w innej prawnej formie działania, podlegającej kontroli sądu administracyjnego.

Spór kompetencyjny w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. nie jest natomiast sporem o to, który z organów ma skorzystać ze swojej kompetencji. W piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę, że za spory kompetencyjne nie można uznawać sporów dotyczących np. problemu ograniczeń kompetencji jednego organu ze względu na kompetencje przyznane innym organom²⁵.

2.3. Pomiar dopuszczalnych norm natężenia hałasu a wydanie decyzji administracyjnej

W rozpoznawanej przez NSA sprawie spór między organami dotyczył obowiązku wykonania pomiarów dopuszczalnych norm natężenia hałasu, czyli *de facto* kwestii, który z organów ma rozpocząć czynności wynikające z art. 115a p.o.ś. Niemniej postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu wszczynane jest z urzędu, a do jego wszczęcia dochodzi z momentem stwierdzenia przekroczenia hałasu, czyli dopiero po wykonaniu badań. O przyjęciu zasady oficjalności przesądzają tutaj przepisy prawa materialnego, tj. art. 115a ust. 5 p.o.ś., zgodnie z którym postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie wszczyna się z urzędu. Regulacje materialnoprawne przyjmują zatem bezwzględną zasadę oficjalności. Pismo osoby zainteresowanej należało ocenić natomiast przez pryzmat art. 233 k.p.a., który stanowi, że

„Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony”.

W orzecznictwie wskazuje się, że w razie gdy przepisy prawa dają podstawę do wszczęcia postępowania z urzędu, organ administracji publicznej jest obowiązany do rozważenia podstaw prawnych wszczęcia postępowania z urzędu²⁶.

²⁵ A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych...*, s. 20.

²⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1010/06, LEX nr 423859.

Ocena dopuszczalności wszczęcia postępowania przez samorządowy organ ochrony środowiska, czy też przez organ inspekcji ochrony środowiska, nie podlegała regulacji art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej. Według tego przepisu

„Do postępowań w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 115a ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym”.

Wejście w życie ustawy zmieniającej nie modyfikowało zasad wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Zwłokę w podjęciu czynności pomiaru należało co najwyżej kwalifikować jako beczynność organu administracji publicznej w załatwieniu skargi. Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. „Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca”. Stosownie natomiast do art. 237 § 4 k.p.a. w razie niez załatwienia skargi w terminie organ administracji publicznej jest zobowiązany poinformować o tym fakcie i wyznaczyć nowy termin, zaś wnoszącemu skargę przysługuje prawo złożenia ponaglenia.

Należy przy tym zauważyć, że obowiązek wykonania pomiarów dopuszczalnych norm natężenia hałasu wynika bezpośrednio z mocy prawa i nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnych²⁷. W związku z powyższym, podjęcie dowolnej działalności powodującej emisję hałasu, bez względu na poziom, nie jest zależne od uzyskania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Powyższe stanowi sytuację odmienną niż przy zwalczaniu innych potencjalnych zanieczyszczeń, np. emisje do powietrza, odpady. Ustawodawca przewidział jednak przypadek, gdy będzie wydawana decyzja administracyjna, a naruszenie jej postanowień stanowić będzie samodzielną podstawę zastosowania instrumentów odpowiedzialności finansowej na podstawie art. 298 p.o.ś. (administracyjna kara pieniężna).

Decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu została wprowadzona nowelą p.o.ś. z dnia 18 maja 2005 r.²⁸ i zastąpiła instytucję pozwolenia na emisję hała-

²⁷ Por. K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, art. 115(a), LEX; B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski et. al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 115(a), LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 404/16, LEX nr 2136128 lub wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 291/17, LEX nr 2350977; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 27/09, LEX nr 553167 oraz z dnia 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 336/16, LEX nr 2345382; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1424/12, LEX nr 1342978; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1326/11, LEX nr 1291916.

²⁸ Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 954).

su. W nieobowiązującym już pozwoleniu na emisję hałasu określany był dozwolony poziom hałasu przenikającego do środowiska z danego zakładu. Celem takiej decyzji było dostosowanie ogólnego poziomu hałasu do obowiązujących norm. Jej postanowienia stanowiły *sui generis* ustalany indywidualnie standard emisyjny. Obecnie, brak decyzji administracyjnej regulującej normy natężenia hałasu dla określonego zakładu, nie oznacza dowolności w generowaniu natężenia hałasu. Dopuszczalne normy natężenia hałasu określone zostały rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku²⁹. W przypadku wystąpienia przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, w art. 115a p.o.ś. została przewidziana podstawa prawna do wydania przez organy ochrony środowiska decyzji o dopuszczalnym poziomie natężenia hałasu. Bez znaczenia pozostaje, czy przekroczenie takie miało charakter incydentalny, czy powtarzalny. W orzecznictwie, podkreśla się, że:

„Przepis art. 115a ust. 1 p.o.ś. obliuguje organ do wydania decyzji w przedmiocie dopuszczalnego poziomu hałasu w sytuacji, gdy przekroczone są wskaźniki hałasu i to bez względu na to, czy przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu miało charakter wyjątkowy (incydentalny, jednorazowy), czy powtarzalny”³⁰.

W komentowanym postanowieniu NSA wskazał, że pomiar natężenia hałasu to czynność faktyczna. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. sądy administracyjne są właściwe w sprawach skarg na inne niż decyzje lub postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W literaturze zauważa się, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., muszą mieć charakter zewnętrzny i indywidualny oraz dotyczyć uprawnień lub obowiązków tej jednostki³¹. Czynność faktyczna, o której mowa w art. 115a p.o.ś., nie spełnia tych kryteriów. Pomiar hałasu nie jest dokonywany w ramach sprawy indywidualnej a wyniki tego pomiaru nie są uzewnętrzniane wobec jednostki, tylko stanowią materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym.

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 112.

³⁰ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 404/16, LEX nr 2136128 lub wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 291/17, LEX nr 2350977.

³¹ R. Bulejak, *Kontrola sądowa innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej – rozważania na tle zmian wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 59 i powołana tam literatura.

Wszystkie powyżej podane argumenty uzasadniały w pełni odrzucenie przez NSA wniosku samorządowego organu ochrony środowiska o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Przedmiotowy wniosek nie podlegał właściwości sądu administracyjnego, gdyż nie zostały spełnione przesłanki konieczne do powstania sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 15 § 2 p.p.s.a. Tym samym wniosek należało uznać za niedopuszczalny zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).
3. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 954).
6. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r., poz. 112).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bogusz M., *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
2. Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
3. Bulejak R., *Kontrola sądowa innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej – rozważania na tle zmian wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2020” Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5.*

4. Defecińska K., *Spory o właściwość*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
5. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019.
6. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.
7. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
8. Kowalewski M., *Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 2(14).
9. Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
10. Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
11. Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 9.
12. Skoczylas A., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008.
13. *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjne*, t. 1, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.

Orzecznictwo:

1. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 1991 r., sygn. akt II SA 1043/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 96.
2. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt I OW 48/06, LEX nr 321535.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 25.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1010/06, LEX nr 423859.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 27/09, LEX nr 553167.
7. Postanowienie NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II OW 75/11, LEX nr 1069091.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1326/11, LEX nr 1291916.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1424/12, LEX nr 1342978.

10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 404/16, LEX nr 2136128.
11. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt I OW 178/17, LEX nr 2365061.
12. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt I OW 179/17, LEX nr 2365062.
13. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt I OW 191/17, LEX nr 2365064.
14. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt I OW 192/17, LEX nr 2365063.
15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 291/17, LEX nr 2350977.
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 336/16, LEX nr 2345382.



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315