

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE



Zeszyt nr 14

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Rada Naukowa:

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

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

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

Redaktor Naukowy Białostockich Studiów Prawniczych: Teresa Mróz

Sekretarz Białostockich Studiów Prawniczych: Magdalena Perkowska

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, Białystok 2013

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

Wersja papierowa jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689–7404

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

Redaktor statystyczny: Ewa Glińska

Redaktorzy tematyczni tomu: Ewa Czech, Artur K. Modrzejewski

Sekretarz tomu: Artur K. Modrzejewski

Opracowanie graficzne i typograficzne: Jerzy Banasiuk

Projekt okładki: Bauhaus

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

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

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

ANETTA BRECZKO
UNIwersytet w Białymstoku

Od rzeczy do podmiotu, czyli praktyczne implikacje etyki ochrony zwierząt	17
---	----

MACIEJ RUDNICKI
KATOLICKI UNIwersytet LUBELSKI JANA PAWŁA II
KAMILA SOBIEAJ
KATOLICKI UNIwersytet LUBELSKI JANA PAWŁA II

Obecne i projektowane mechanizmy wsparcia umożliwiające redukcję kosztów energii w przemyśle energochłonnym w kontekście funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji	29
--	----

AGNIESZKA SKÓRA
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA w TORUNIU

Akty prawa miejscowego jako administracyjnoprawny „instrument” ochrony zdrowia ptaków, innych zwierząt oraz zdrowia i życia ludzi na terenie RP	41
---	----

TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI
EUROPEJSKA WYŻSZA SZKOŁA PRAWA I ADMINISTRACJI w WARSZAWIE

Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa	53
--	----

DOMINIK J. KOŚCIUK
UNIwersytet w Białymstoku

Zrównoważony rozwój a papierowa biurokracja administracyjna	65
---	----

Spis treści

ANNA HAŁADYJ
KATOLICKI UNIwersYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

Partnerstwo międzysektorowe jako przykład współdziałania
w trybie art. 45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,
udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania
na środowisko75

ALINA MIRUĆ
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU
EWA STEFAŃSKA
UNIwersYTET WARSZAWSKI

Charakter prawny i zasady sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Regulacji
Energetyki w sprawach odmowy przyłączenia do sieci
– na przykładzie farm wiatrowych.....85

ARTUR K. MODRZEJEWSKI
UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

„Zrównoważone” tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania
odpadami a współpraca międzygminna101

KAROLINA SZUMA
EUROPEJSKA WYŻSZA SZKOŁA PRAWA I ADMINISTRACJI W WARSZAWIE

Wybrane problemy gospodarowania odpadami w świetle założeń
Deklaracji Rio + 20 «Przyszłość, jaką chcemy mieć» 113

ŁUKASZ BORKOWSKI
UNIwersYTET EKONOMICZNY W POZNANIU
PIOTR CHMIELEWSKI
UNIwersYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

Ekonomiczno-prawna analiza racjonalności regulacji dotyczących powiększania
obszarów parków narodowych w Polsce – zarys problematyki127

ADAM CITKO
UNIwersYTET WROCLAWSKI

Wykorzystanie dokumentu elektronicznego w postępowaniu
administracyjnym.....137

Spis treści

KAMIL DYBIEC

UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rola lokalnej administracji publicznej w zakresie ochrony powietrza
na przykładzie Jeleniej Góry.....151

PIOTR JAĆ

UNIwersytet w Białymstoku

KAROLINA ZAPOLSKA

UNIwersytet w Białymstoku

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w świetle projektów
nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym163

ANETA KARWOWSKA

UNIwersytet w Białymstoku

O skutkach prawnych immisji w świetle kodeksu cywilnego i ustawy
z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska175

ANNA KEMPA–DYMIŃSKA

UNIwersytet Łódzki

PAWEŁ KEMPA–DYMIŃSKI

UNIwersytet Łódzki

Wspólny znak towarowy gwarancyjny – narzędzie promocji
zrównoważonego rozwoju?183

EWA KOSTRZEWSKA

UNIwersytet Śląski w Katowicach

Zarządzanie nieruchomościami w procesie wdrażania
zrównoważonego rozwoju193

IWONA KOWALCZYK

UNIwersytet Łódzki

Zielone zamówienia publiczne, czyli polityka kreowania rynku zgodnego
z zasadami zrównoważonego rozwoju.....203

Spis treści

MARTYNA KROPIEWNICKA
UNIwersytet w Białymstoku

Walka z biopiractwem sposobem na zmniejszenie ubóstwa na świecie
– przegląd aktów prawnych regulujących problematykę dostępu
do zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy z nimi związanej.....217

JOANNA LESZCZYŃSKA
UNIwersytet w Białymstoku

Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” w ustawie o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym.....231

MARCIN MARCINKIEWICZ
UNIwersytet w Białymstoku

Realizacja miejskich inwestycji infrastrukturalnych związanych
z ochroną środowiska z wykorzystaniem partnerstwa
publiczno–prywatnego w Polsce.....239

PAWEŁ MYSŁOWSKI
UNIwersytet Jagielloński

Rola i znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie administracyjnym
– zagadnienia ogólne.....253

ALEKSANDRA PUCZKO
UNIwersytet Jagielloński

Urzeczywistnienie zasady zrównoważonego rozwoju przez współdziałanie
interesu prywatnego i publicznego265

KRZYSZTOF PYTER
KATOLICKI UNIwersytet Lubelski Jana Pawła II

Przegląd wybranych propozycji zmian legislacyjnych w przepisach
dotyczących wydobywania gazu łupkowego.....279

ILONA RESZTAK
KATOLICKI UNIwersytet Lubelski Jana Pawła II

Buen vivir (dobre życie) jako propozycja zrównoważonego rozwoju.....287

Spis treści

MARTA SOB CZUK
KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

Energetyka jądrowa jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ...295

MAGDALENA KOWALEWSKA
UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU,

Zasada zrównoważonego rozwoju jako dyrektywa działań
administracji publicznej303

Recenzja książki.....315

Wybrana literatura.....319

WSTĘP

Postrzeżenie ochrony środowiska na przestrzeni ostatnich lat doznało istotnych zmian. Obecnie jest ona widziana coraz częściej głównie jako konieczność racjonalnego korzystania z istniejących elementów przyrodniczych, zarówno tych o charakterze nieodnawialnym, jak i odnawialnych składników środowiska. Taka zmieniająca się optyka wymusza także ewolucję w postrzeganiu norm, w oparciu o które chronione jest środowisko, traktowane jako dobro prawne. W obszarze współistnienia dóbr prawnych nie do uniknięcia są konflikty między poszczególnymi wartościami chronionymi prawnie. Tak jest także w przypadku środowiska. Coraz częściej zatem stosowanie przepisów służących ochronie elementów przyrodniczych musi prowadzić do rozwiązywania konfliktów, istniejących głównie między ochroną środowiska a wolnością gospodarczą. Istotną rolę w zakresie rozstrzygania tych konfliktów przypisuje się konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju. Z pewnością jej wykorzystywanie nie prowadzi i nie może prowadzić do niwelowania wszelkich istniejących w praktyce prawa konfliktów środowiskowych.

Istotnej roli w obszarze skutecznego wykorzystywania norm prawa, na potrzeby ochrony środowiska (postrzeganego jako dobro prawne), należy upatrywać właśnie w działaniach nauki prawa prowadzących do zidentyfikowania istniejących kwestii spornych, a nawet dopiero tych mogących powstać w przyszłości, w zakresie prawnych aspektów szeroko rozumianej ochrony środowiska. Trafnie sformułowane wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, a przede wszystkim ich dostrzeżenie przez ustawodawcę i organy stosujące prawo, pozwalają na niwelowanie problemów już istniejących w praktyce. Umożliwiają one także uniknięcie tych, które dopiero mogą się pojawić, w przypadku niedostrzeżenia wagi zgłaszanych przez naukę praw uwag. Tak określona relacja pomiędzy działaniami nauki prawa a praktycznym wymiarem rzeczywistości prawnej nabiera szczególnego znaczenia właśnie w zakresie ochrony środowiska. Jest ona tym dobrem prawnym, w obrębie którego nie zawsze jest możliwe zniesienie negatywnych następstw wywołanych stosowaniem norm prawa.

W przekazywanym na ręce Czytelników zeszycie zostało zamieszczonych 26 artykułów, których Autorzy reprezentujący liczne ośrodki akademickie, podjęli w swych rozważaniach szeroko rozumianą problematykę ochrony środowiska jako dobra prawnego.

W opracowaniu prof. Agnieszki Skóry podjęta została problematyka prawnej ochrony zdrowia ptaków. Poddaje ją Ona analizie z punktu widzenia administra-

cyjnoprawnych rozwiązań. Autorka uczyniła przedmiotem swych rozważań wykorzystywanie jednej z form działania organów administracji publicznej – stosowanej w celu ochrony zdrowia ptaków, innych zwierząt oraz zdrowia i życia ludzi, tj. aktów prawa miejscowego.

Kolejny tekst autorstwa prof. Macieja Rudnickiego i dr Kamili Sobieraj traktuje o mechanizmach wsparcia, które umożliwiają redukcję kosztów energii w przemyśle energochłonnym. Ich rozważania dotyczą tak obecnie funkcjonujących, jak i dopiero projektowanych mechanizmów. Są one poddane analizie w kontekście aspektów prawnych funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji.

W artykule autorstwa prof. Anety Breczko poruszone zostały praktyczne implikacje etyki ochrony zwierząt. Podejmuje ona w nim kwestie podmiotowości zwierząt i związane z tym konsekwencje prawne, także te pozostające w związku z etyką środowiskową i zrównoważonym rozwojem.

Dr Tomasz Bojar–Fijałkowski w swoim artykule poruszył kwestie gospodarki komunalnej, jako instrumentu zrównoważonego rozwoju w gminie. Swoje rozważania Autor zobrazował przykładem mechanizmów prawnych funkcjonujących we Władysławowie.

W artykule autorstwa dr. Dominika J. Kościuka znalazły się rozważania na temat wzajemnych zależności pomiędzy zrównoważonym rozwojem a informatyzacją działalności administracji. Autor poruszył bardzo istotny i aktualny problem wpływu informatyzacji działalności administracji na ochronę drzew i zmniejszenie zużycia papieru. Zagadnienie to opisane zostało z punktu widzenia regulacji prawnych.

W kolejnym tekście autorstwa dr Anny Haładyj poruszone zostały kwestie partnerstwa międzysektorowego jako przykładu współdziałania w trybie art. 45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Autorka bardzo trafnie wskazuje na wyjątkowo ważną rolę organizacji pozarządowych oraz rolę partnerstw *per se* w promowaniu zrównoważonego rozwoju.

Artykuł dr Aliny Miruć i dr Ewy Stefańskiej poświęcony został rozważaniom na temat charakteru prawnego i zasady sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach odmowy przyłączenia do sieci. Rozważania te prowadzone zostały na przykładzie farm wiatrowych. Autorki trafnie podkreślają, że problematyka trybu i prawnych przesłanek przyłączenia, a zwłaszcza sądowej kontroli decyzji wydanych w sprawie odmowy przyłączenia do sieci farm wiatrowych, jest szczególnie interesująca z tej przyczyny, że nie była ona dotychczas przedmiotem poszerzonej analizy w piśmiennictwie, przy czym w judykaturze rozstrzygnięto już wiele kwestii ważnych z punktu widzenia praktyki.

W swoim artykule dr Artur K. Modrzejewski poruszył aktualny temat tworzenia wojewódzkich planów gospodarowania odpadami w powiązaniu z możliwością podejmowania przez gminy różnych form współpracy w obszarze gospodarki odpadami. Autor analizuje problem współdziałania gmin z różnych województw w kontekście tworzenia WPGO.

Dr Karolina Szuma w swoim artykule analizuje wybrane problemy gospodarowania odpadami w świetle założeń Deklaracji Rio +20. Autorka podkreśla, że gospodarowanie odpadami może mieć znaczące oddziaływanie na stan środowiska.

W artykule autorstwa mgr. Łukasza Borkowskiego i mgr. Piotra Chmielewskiego dokonana została analiza racjonalności regulacji dotyczących powiększania obszarów parków narodowych w Polsce. Autorzy przedstawili czynniki prawne mające wpływ na powiększanie obszarów parków narodowych.

Mgr Adam Citko poruszył kwestie wykorzystania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Autora poprawne przeprowadzenie procesu informatyzacji administracji wymaga głębokich i przemyślanych zmian legislacyjnych.

W swoim artykule mgr Kamil Dybiec przedstawia zagadnienie roli lokalnej administracji publicznej w zakresie ochrony powietrza. Rozważania prowadzone są w oparciu o przykład rozwiązań zastosowanych w Jeleniej Górze.

Artykuł mgr. Piotra Jacia i mgr Karoliny Zapolskiej poświęcony jest projektowanym nowelizacjom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorzy przedstawiając zamierzenia ustawodawcy jednocześnie wskazują na konieczność dokonania zmian w prawie z uwzględnieniem i poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Przepis art. 144 Kodeksu cywilnego, jak i art. 323 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przewidują określone uprawnienia dla konkretnych podmiotów w przypadku niewłaściwego oddziaływania zakłócającego wykonywanie prawa własności czy powodującego szkodę. Problematykę skutków prawnych „immisji” w świetle Kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska analizuje w swoim artykule mgr Aneta Karwowska.

Mgr Anna Kempa–Dymińska i mgr Paweł Kempa–Dymiński poruszają problematykę wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wykorzystanie instytucji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego, pochodzącego z prawa własności przemysłowej, w działaniach administracji publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Artykuł mgr Ewy Kostrzewskiej dotyczy tematyki zarządzania nieruchomościami w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Autorka porusza proble-

matykę uwzględniania zrównoważonego rozwoju w trakcie podejmowania przez organy działań planistycznych i zarządzania nieruchomościami.

Mgr Iwona Kowalczyk opisuje zagadnienie „zielonych zamówień publicznych”. W artykule opisana zostaje polityka kreowania rynku zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W artykule mgr Martyny Kropiewnickiej opisany zostaje aktualny problem walki z biopiractwem. Autorka wskazuje, że podejmowanie działań w tym zakresie stanowi jeden ze sposobów na zmniejszenie ubóstwa na świecie. Dokonany zostaje przegląd aktów prawnych regulujących problematykę dostępu do zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy z nimi związanej.

Mgr Joanna Leszczyńska dokonuje analizy pojęcia „zrównoważonego rozwoju” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorka podkreśla, że zdefiniowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju jest istotne w świetle całości kształtu działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

W kolejnym tekście autorstwa mgr. Marcina Marcinkiewicza dokonana została analiza realizacji miejskich inwestycji infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska z wykorzystaniem partnerstwa publiczno–prywatnego w Polsce. Autor wskazuje na olbrzymie znaczenie tej formy współdziałania sektora prywatnego oraz publicznego i jednocześnie podkreśla brak jej należytego wykorzystania.

Zagadnieniom ogólnym, roli i znaczeniu zasady zrównoważonego rozwoju w prawie administracyjnym poświęcony jest artykuł autorstwa mgr. Pawła Mysłowskiego.

Mgr Aleksandra Puczko porusza kwestie urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju przez współdziałanie interesu prywatnego i publicznego. Autorka dokonuje przeglądu rozwiązań legislacyjnych zarówno w prawie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym.

Mgr Krzysztof Pyter dokonuje przeglądu wybranych propozycji zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących wydobywania gazu łupkowego. Autor opisuje przyszłe projektowane rozwiązania prawne dokonując ich oceny.

Problematyce *Buen vivir* (dobrego życia), jako propozycji zrównoważonego rozwoju, poświęcony został artykuł mgr Ilony Resztak. Pojęcie *Buen vivir* pojawiło się po wyborach prezydenckich, które odbyły się w Ekwadorze 26 listopada 2006 roku. Autorka opisuje realizację zasady *Buen vivir* w ekwadorskim systemie prawnym.

Wdrażanie energetyki jądrowej opisane zostało przez mgr Martę Sobczuk. Autorka wskazuje, że działania administracji publicznej w tym obszarze uznane mogą być za przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Zeszyt kończy artykuł autorstwa studentki Magdaleny Kowalewskiej, w którym Autorka porusza problematykę zasady zrównoważonego rozwoju, jako dyrektywy działań administracji publicznej.

W zaprezentowanych artykułach dokonano szerokiej i szczegółowej analizy zagadnienia ochrony środowiska i zasady zrównoważonej i bezpiecznej zasady prawnej rangi konstytucyjnej. Problematyka przeanalizowana została w sposób wielopłaszczyznowy z punktu widzenia regulacji prawnych przynależnych do różnych gałęzi prawa. Żywimy głęboką nadzieję, że każdy z artykułów stanowił będzie istotny głos w dyskusji na temat ochrony dobra prawnego, jakim jest środowisko, będąc jednocześnie asumptem do podejmowania i prowadzenia dalszych badań naukowych.

Redaktorzy

OD RZECZY DO PODMIOTU. PRAKTYCZNE IMPLIKACJE ETYKI OCHRONY ZWIERZĄT

Wprowadzenie

Etyka środowiskowa ukonstytuowała się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w.¹ U jej podstawy leży teza, że troska o przyszłość ludzkości staje się nadrzędnym obowiązkiem człowieka, żyjącego we współczesnej cywilizacji technicznej. Metafizyczna odpowiedzialność wykracza poza jednostkowy los *homo sapiens*. Zaczyna dotyczyć reszty świata ożywionego.² Spojrzenie takie wiąże się z ideą zrównoważonego rozwoju, a także zbiorowej odpowiedzialności wobec innych organizmów żywych i przyszłych pokoleń.³ Coraz częściej zauważa się konieczność redefinicji kategorii przyrody zgodnie z uwzględnieniem interesów czynników pozaludzkich.⁴

Etyka ochrony zwierząt (*animal ethics*) ma swoje źródła w refleksji etyki środowiskowej. Zwierzęta wkroczyły w „uniwersum moralne”, zarezerwowane dotychczas wyłącznie dla ludzi, a ich los stał się fundamentalnym problemem etycznym.⁵ Nastąpiła zmiana optyki: od dominującego przez wieki w kulturze Zachodu antropocentryzmu w kierunku biocentryzmu.⁶

Zmiany w kulturowo utrwalonym paradygmacie, polegające na uwzględnianiu autonomicznej wartości pozaludzkich istot żywych „(...) musiały znaleźć odzwierciedlenie w nowej propozycji rozumienia filozofii prawa chociażby z tego powodu,

1 Z. Hull, Ekofilozofia i etyka środowiskowa – czy etyka środowiskowa jest częścią ekofilozofii, [w:] K. Kalka, A. Papuziński (red.), *Etyka wobec współczesnych dylematów*, Bydgoszcz 2006, s. 309–310.

2 H. Jonas, *Zasada odpowiedzialności*, Kraków 1996, s. 249.

3 E. Bończyk, *Technonauka w społeczeństwie ryzyka. Filozofia wobec niepożądanego następstwa praktycznego sukcesu nauki*, Toruń 2012, s. 169.

4 *Ibidem*, s. 170.

5 D. Liszewski, Czy etyka ochrony zwierząt należy do etyki środowiskowej, [w:] K. Kalka, A. Papuziński (red.), *Etyka...*, *op. cit.*, s. 319.

6 R.A. Tokarczyk, *Biojursprudence. Podstawy prawa dla XXI w.*, Lublin 2008, s. 30–31.

że dotychczasowe prawo stanowione nadal honoruje umocowany w filozoficzno–religijnej tradycji ontyczny status zwierząt jako istot hierarchicznie niższych”.⁷

Prawa zwierząt przeszły dotąd przez dwa etapy rozwoju: konceptualizacji i normatywizacji. Kolejna faza polegać ma na ich pozytywizacji, czyli ogłoszeniu oraz skatalogowaniu w źródłach prawa publicznego.⁸

Prowadzona na świecie debata etyczna dotycząca praw zwierząt znajduje stosunkowo niewielki oddźwięk w Polsce. Źródłem tego stanu rzeczy można dopatrywać się w wielowiekowej tradycji religijnej, zgodnie z którą człowiek ma przyrodzone prawo do panowania nad zwierzętami oraz ich eksploatacji. Dlatego też zasadne będzie przyjrzenie się historycznym aspektom stosunku człowieka do zwierząt.

Od reifikacji ku upodmiotowieniu zwierząt

Przez długi czas zwierzęta stanowiły przede wszystkim przedmiot uprawnień przysługujących ludziom, w tym głównie prawa własności.⁹

Tendencje reifikacji zauważalne były już w czasach starożytnych. Za sprawą Arystotelesa, uznawano powszechnie, że zwierzę jest „niewolnikiem z natury”, zaś głównym jego celem staje się służyć obywatelom. Równolegle pojawiały się wprawdzie poglądy wskazujące na anatomiczne, fizjologiczne oraz intelektualne podobieństwa pomiędzy człowiekiem a zwierzęciem. Nie miały one jednak większego wpływu na zmianę ludzkiej mentalności i relacji: człowiek–zwierzę.

Pod wpływem chrześcijaństwa zwierzętom zaczęto odmawiać jakichkolwiek uprawnień czy nawet samodzielnego znaczenia moralnego. Wiązało się to z uznaniem, że tylko człowiek został stworzony na obraz i podobieństwo boże, zaś wszystko co żyje ma mu służyć. Antropocentryczne spojrzenie uwidoczniło się w rozważaniach św. Augustyna i Tomasza z Akwinu. Wraz z rozwojem chrześcijańskiego antropocentryzmu można było wyraźnie zauważyć, że im większą wartość przypisywano życiu ludzkiemu, tym niższy stawał się status zwierząt.

Idee humanizmu epoki odrodzenia nie wiązały się z humanitaryzmem wobec zwierząt. Przeciwnie, eksponowanie różnic pomiędzy człowiekiem a zwierzęciem przyczyniło się do rozwoju szowinizmu gatunkowego. Poglądy prozwierzęce należały do rzadkości, tym niemniej były czasem prezentowane. Za rzeczników zwierząt tamtego okresu uznać można m.in. L. da Vinci, G. Bruno i M. de Montaigne.

Instrumentalne traktowanie zwierząt znalazło swoje odzwierciedlenie w poglądach filozofów okresu oświecenia. Szczególny wpływ na praktykę traktowania zwierząt wywarła myśl Kartezjusza. Zrównał on zwierzęta z maszynami, pozbawionymi duszy i świadomości. Bardzo radykalne okazały się twierdzenia I. Kanta, który

7 D. Probuca, *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Kraków 2013, s. 46.

8 J. Białocerkiewicz, *Prawny status zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 185.

9 I. Lazarii–Pawłowska, *Zwierzę nie jest rzeczą*, [w:] *Etyka. Pisma wybrane*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 32.

przyjmował, iż zwierzęta nie mogą być podmiotami żadnych uprawnień, a ludzie nie mają względem nich moralnych obowiązków.¹⁰

Dobrą podstawą do wyrażania stanowiska przez obrońców praw zwierząt okazał się dopiero utilitaryzm. Czołowy utilitarysta – J. Bentham, podkreślał, że zwierzęta, tak jak ludzie, zdolne są do odczuwania bólu. Zgodnie z zasadami utilitarystycznego rachunku uznał, że przeprowadzanie eksperymentów na zwierzętach powinno być dopuszczone jedynie w niezbędnym zakresie; tylko wtedy, jeśli doświadczenia takie służyć mają dobru ludzkości. Bezcelowe męczarnie traktował jako jednoznaczne okrucieństwo.¹¹

Rozumienie relacji między ludźmi i zwierzętami całkowicie zmieniła dopiero teoria ewolucji. Za sprawą K. Darwina i jego przełomowej pracy pt. *O pochodzeniu gatunków* okazało się, jak niewielkie różnice zachodzą pomiędzy zwierzętami a ludźmi.

Do radykalnych zmian w myśleniu o zwierzętach przyczyniły się prace autorów przełomu XIX i XX w., takich jak: J. Boehme, L. Compertz, H. Salt, E.W. Nicholson. Godna odnotowania jest publikacja polskiego prawnika, socjologa i publicysty – B. Łozińskiego pt. *Prawo zwierząt. Studium Socjologiczne*, wydana w 1895 r. we Lwowie.¹²

Dzięki systematycznie gromadzonej wiedzy, wraz z nastaniem w nauce kognitywnego podejścia do zachowania zwierząt, zaczął ugruntowywać się pogląd o obecności wśród rozmaitych gatunków zdolności do działania intencjonalnego, planowania, różnych sposobów komunikacji, a nawet samoświadomości.¹³

Współczesne nurty dyskusji etycznej na temat praw zwierząt

Wzrost zainteresowania filozoficzną koncepcją praw zwierząt nastąpił w latach sześćdziesiątych XX w., za sprawą grupy intelektualistów z Oxford University, którzy sprzeciwili się okrutnemu traktowaniu zwierząt w laboratoriach i przemysłowych hodowlach. Prace takich autorów, jak np.: R. Harrisom, B. Brophy, R.D. Ryder, J. Harris, S. Godlovitch, R. Godlovitch, miały istotny wpływ na postrzeganie relacji: człowiek – zwierzę.

W rozważaniach z zakresu etyki ochrony zwierząt zaczął się formować nurt poszanowania interesów zwierząt (*animal welfare*). Rozwijał się on pod wpływem rewolucyjnych poglądów P. Singera, zaprezentowanych w książce pt.: *Animal Li-*

10 Patrz szerzej: T. Pietrzykowski, *Spór o prawa zwierząt. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2007, s. 20; tenże: *Wyzwania moralne. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2010, s. 168; D. Probuca, *Filozoficzne podstawy...*, *op. cit.*, s. 273–304.

11 J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, Kraków 1958, s. 418–420.

12 D. Probuca, *Filozoficzne podstawy...*, *op. cit.*, s. 22–24.

13 F. de Waal, *Małpy i filozofowie. Skąd pochodzi moralność?*, Kraków 2013, s. 102.

beration (*Wyzwolenie zwierząt*), wydanej w 1975 r. Praca ta stworzyła mocne fundamenty dla wszelkich współczesnych ruchów zajmujących się ochroną zwierząt.¹⁴

Zdaniem P. Singera, obowiązkiem każdego człowieka powinno być stosowanie „zasady równego poszanowania interesów” (*the principle of equal consideration of interests*) wszystkich istot zdolnych do doświadczania cierpienia.¹⁵ Z etycznego punktu widzenia równym interesom rozmaitych istot, niezależnie jaki gatunek reprezentują, przynależy jest równy szacunek. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z istotami jednakowo zdolnymi do odczuwania cierpienia, zadawanie im bólu zasługuje na jednakową negatywną ocenę moralną.¹⁶

Przyjęcie zasady równego poszanowania interesów prowadzić musiało do radykalnych zmian w relacjach: ludzie – zwierzęta. Za naganne zaczęto uznawać zabijanie zwierząt w celu realizacji egoistycznych zachcianek człowieka i wykorzystywanie ich dla rozrywki. Singer podkreśla, że przejawem moralnego zła jest w szczególności sposób uśmiercania i traktowania zwierząt, powodujący cierpienie. Filozof proponuje takie środki działania, które mogłyby zmniejszyć wymiar cierpienia zwierząt. Chodzi mu m.in. o zaprzestanie wspierania ferm przemysłowych oraz innych nowoczesnych form intensywnej hodowli zwierząt na mięso.¹⁷

O wiele bardziej radykalny w swoich poglądach okazuje się T. Regan, główny rzecznik drugiego nurtu w etyce ochrony zwierząt – ochrony praw zwierząt (*animal rights*). W swojej pracy pt.: *The Case For Animal Rights* formułuje on tezę o posiadaniu przez zwierzęta własnych, podmiotowych uprawnień (*basic moral rights*). Uprawnienia te wymagają takiego samego poszanowania, jak prawa człowieka. Istoty pozaludzkie, jako zdolne do odczuwania bólu (*sentient beings*), mają w szczególności moralne prawo do poszanowania życia i cielesnej integralności, prawo do unikania cierpienia, prawo do poszanowania wolności, a nawet prawo do godności. Filozof jest przekonany, że te moralne uprawnienia nie przynależą w równym stopniu wszystkim istotom zdolnym do odczuwania bólu. Posiadają je tylko te zwierzęta, które można zaliczyć do kategorii „podmiotów życia” (*subject-of-a-life*), czyli wszystkie ssaki oraz ptaki.

Zdaniem T. Regana w cywilizowanych społeczeństwach ludzkich nie wystarczy troska o poprawę warunków bytowych zwierząt w laboratoriach, rzeźniach, czy przemysłowych hodowlach. Nie wystarczy minimalizacja cierpienia. Obowiązkiem moralnym ludzi jest eliminacja wszystkich instytucjonalnych form wyzysku zwierząt, wszelkich sposobów ich eksploatacji. Chodzi zatem nie o to, aby klatki były wygodniejsze, lecz o to, by były one puste.¹⁸ Konsekwencją takiego spojrzenia są ra-

14 J. Synowiec, Jakże Peter Singer rzuca nam wyzwania, [w:] J. Ziobrowski (red.), *Etyka u schyłku drugiego tysiąclecia*, Warszawa 2013, s. 219.

15 P. Singer, *O życiu i śmierci. Upadek etyki tradycyjnej*, Warszawa 1997, s. 41 i nast.

16 P. Singer, *Etyka praktyczna*, Warszawa 2007, s. 83–109.

17 P. Singer (red.), *Wyzwolenie zwierząt*, Warszawa 2011, s. 319; P. Singer (red.), *W obronie zwierząt*, Warszawa 2011, s. 318–320.

18 T. Regan, *Filozofia praw zwierząt*, [w:] W. Owczarz (red.), *Antologia praw zwierząt*, Bielsko-Biała 1995, s. 82.

dykalne postulaty zakazów: funkcjonowania ferm hodowlanych, polowań, eksperymentów na zwierzętach, wykorzystywania zwierząt dla rozrywki, spożywania mięsa itp.¹⁹ Regan podejmuje zatem próbę radykalnej zmiany kulturowo utrwalonego statusu zwierząt jako ludzkiej własności. W przeciwieństwie do Singera wyklucza jakiegokolwiek możliwości ich wykorzystywania.²⁰

Prawne implikacje idei wyzwolenia zwierząt: przepisy ochronne i tendencje pozytywizacji praw zwierząt

Na przełomie kilkudziesięciu zaledwie lat, pod wpływem doktrynalnych ustaleń na gruncie etyki ochrony zwierząt, powstało wiele regulacji prawnych o charakterze ochronnym, które miały wyeliminować (lub przynajmniej ograniczyć) najbardziej drastyczne przejawy zorganizowanego okrucieństwa wobec zwierząt.

W 1977 r. organizacje i ruchy ochrony praw zwierząt tworzące Międzynarodową Federację Praw Zwierząt przygotowały i przyjęły Światową Deklarację Praw Zwierząt, wzorowaną na Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Deklaracja została proklamowana przez UNESCO w Paryżu w dniu 13 października 1978 r. Stanowi ona swoisty manifest podstawowych idei i celów, jakimi kieruje się współczesny ruch wyzwolenia zwierząt.

Ogromną rolę w „humanizowaniu prawa” odnośnie do sposobu traktowania zwierząt odegrała Rada Europy, tworząc szereg konwencji międzynarodowych.²¹ Wraz z Traktatem Amsterdamskim w prawie wspólnotowym doszło do przyjęcia w 1997 r. Protokołu dodatkowego o ochronie i dobru zwierząt, z którego wynika, że Unia Europejska i państwa członkowskie mają respektować wymagania należytego traktowania zwierząt. Parlament Europejski w przyjętym w 2006 r. Wspólnotowym planie działań na rzecz ochrony i dobrostanu zwierząt wyraził tezę, że ochrona zwierząt jest w XXI w. wyrazem człowieczeństwa oraz wyzwaniem dla europejskiej cywilizacji i kultury. Teza ta została wielokrotnie powtórzona w innych dokumentach.²²

Polska ustawa o ochronie zwierząt definiuje zwierzę jako istotę czującą, zdolną do odczuwania cierpienia.²³ Twórca prawa wyraźnie określa, że zwierzę nie jest rzeczą oraz że człowiek winien mu poszanowanie, ochronę i opiekę. Z ustawy wynika obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt. Znowelizowaną w 2011 r. ustawę należy niewątpliwie uznać za początek przełomu dotyczącego sytuacji zwierząt w naszym kraju. Z drugiej jednak strony regulacja ta w ostatecznym rozrachunku służy przede wszystkim dobru człowieka; trosce o nienaruszalność mienia prywat-

19 T. Pietrzykowski, Spór o prawa zwierząt..., *op. cit.*, s. 90–107.

20 D. Probuca, Filozoficzne podstawy..., *op. cit.*, s. 27.

21 H. Machińska, System prawa konwencyjnego Rady Europy w dziedzinie ochrony zwierząt, [w:] T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne, Toruń 2012, s. 273–287.

22 J. Wojciechowski, Ochrona zwierząt w UE – w dobrym kierunku zbyt małymi krokami, [w:] T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), Status zwierzęcia..., *op. cit.*, s. 291–295.

23 Dz.U. 1997 Nr 111, poz. 724 z późn. zm.

nego, państwowego, ewentualnie zapobieganiu społecznemu oburzeniu.²⁴ Pomimo deklarowanej dereifikacji zwierzę chociaż nie jest rzeczą, jednocześnie w praktyce jest nią nadal.²⁵ Zwierzęta hodowlane wciąż mogą być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Człowiekowi przysługuje względem nich prawo własności w sensie ekonomicznym. Zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego przedmiotem własności może być rzecz, zaś z art. 1 ustawy o ochronie zwierząt (ust. 2) wynika, że w sprawach nieuregulowanych ustawą wobec zwierząt należy stosować przepisy dotyczące rzeczy. Można stwierdzić, że w istocie ustawa ogranicza jedynie prawa własnościowe człowieka, zakazując okrutnego traktowania istot pozaludzkich, czyli zadawania im dotkliwego bólu, głodzenia, okaleczania lub niewolniczego wykorzystywania do pracy. Niezależnie od tego przychówek zwierząt hodowlanych traktowany jest jako tzw. „pożytki naturalne” rzeczy; zaś w kontekście przepisów określających zwierzę jako przedmiot umowy kupna–sprzedaży wspomina się o odpowiedzialności za wady fizyczne rzeczy. Biorąc pod uwagę powyższe realia D. Probučka sceptycznie zauważa: „(...) twierdzenie, że zwierzę nie jest rzeczą, powinniśmy zinterpretować jako przykład tzw. fikcji prawnej.”²⁶

Rację ma T. Kozłowski, który pisze, że „reakcje na prawa zwierząt są swoistym papierkiem lakmusowym stanu społecznej świadomości”.²⁷ Świadomość społeczeństwa polskiego przesiąknięta jest antropocentryzmem. Wydaje się, że warunkiem poprzedzającym zmiany prawne w kwestii ochrony zwierząt powinny być głębokie przeobrażenia w społecznej sferze mentalnej. Wiążą się one jednak z długotrwałym procesem edukacyjnym: „Wpisywanie zwierząt w prawo uczy nas, iż mimo dwóch tysięcy lat pojmowania prawa i mimo powszechności uznania takich pojęć jak «rządy prawa» za pomniki kultury Zachodu nadal jesteśmy na początku tego, co prawne. Pomysł na prawo ugrzązł w tym, co religijne, co moralne, władcze, interesowne. Prawo nadal nie zdobyło się na uznanie swej pełnej niezależności, właśnie tak dobrze widocznej w odnoszeniu się człowieka do zwierząt”.²⁸ Powyższa uwaga T. Kozłowskiego ma wprawdzie charakter generalnej oceny, tym bardziej jednak prawdziwa okazuje się w odniesieniu do polskiej rzeczywistości, gdzie na realne efekty transformacji stosunku człowieka do zwierząt trzeba będzie jeszcze zapewne długo poczekać.

Podczas gdy w Polsce zwierzęta w dalszym ciągu są traktowane rzeczowo, zaś dereifikacja ma charakter fikcyjny, w innych demokratycznych państwach intensyfikuje się proces upodmiotowienia zwierząt. Postuluje się wręcz niekiedy przyznanie im praw równych ludziom (przynajmniej jeśli chodzi o niektóre gatunki). Ma

24 J. Białocerkiewicz, *Prawny...*, *op. cit.*, s. 235.

25 D. Probučka, *Filozoficzne podstawy...*, *op. cit.*, s. 306.

26 *Ibidem*.

27 T. Kozłowski, *Wyzwolenie prawa – prawność i prawna ochrona zwierząt*, [w:] T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), *Status zwierzęcia...*, *op. cit.*, s. 125.

28 *Ibidem*, s. 126.

to swoje odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa oraz rzutuje na kierunki prawotwórstwa.²⁹

Nie tak dawno organizacja broniąca praw zwierząt *People for the Ethical Treatment of Animals* (PETA) wniosła do sądu pozew, w którym domaga się zniesienia niewolnictwa w stosunku do morskich ssaków – delfinów i wielorybów. Organizacja ta powołała się na 13 poprawkę do Konstytucji USA z 1865 r., znoszącą niewolnictwo, twierdząc, że zwierzęta w ogrodach zoologicznych i delfinariach wiodą żywot niewolników. PETA domaga się objęcia ich prawem do życia, wolności i ogólnie przyjętego dobrobytu.

Warto zwrócić uwagę na niedawną inicjatywę znanych naukowców, którzy utworzyli *Great Ape Project* (Projekt Wielkich Małp) – międzynarodową organizację, domagającą się podstawowych praw dla wielkich małp człekokształtnych. Projektowi temu towarzyszyła książka *Great Ape Project: Equality Beyond Humanity*, która zawiera teksty uczonych w dziedzinie zachowania wielkich małp. Rozpoczyna się ona od *Deklaracji Praw Wielkich Małp*, którą zgodzili się poprzeć wszyscy autorzy i która z założenia miałaby pełnić rolę podobną do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. W deklaracji domagają się oni poszerzenia o wielkie małpy tego, co nazywają „wspólnotą równych”. Chodzi o „wspólnotę moralną”, w ramach której wzajemnymi relacjami rządzą określone podstawowe zasady oraz prawa moralne egzekwowalne prawnie. Wśród tych zasad i praw wymienione są: prawo do życia, ochrona wolności osobistej oraz zakaz tortur.³⁰ Jak obrazowo podkreślił P. Singer, jednym z powodów przyznania wielkim małpom specjalnego statusu jest to, że „(...) wielkie małpy mogą nam pomóc przerzucić most nad przepaścią, którą tysiąclecia judeochrześcijańskiej indoktrynacji wykopały między nami a innymi zwierzętami. Uznanie, że wielkie małpy mają prawa podstawowe, pomogłoby nam dostrzec, że różnice między nami a innymi zwierzętami są natury ilościowej, co mogłoby doprowadzić do lepszego traktowania wszystkich zwierząt”.³¹

Etyczne aspekty uboju rytualnego i myślistwa

Ubój rytualny to tylko „wierzchołek góry” problemów, które biorą się ze sposobu, w jaki ludzie traktują dziś zwierzęta. Można wysunąć wątpliwość, czy w erze hodowli przemysłowej humanitarne zabijanie zwierząt jest w ogóle możliwe. W hodowli takiej liczy się przede wszystkim ilość. Nie ma czasu na refleksje dotyczące etyki zabijania.³² Hodowcy stłaczają jak najwięcej zwierząt w jednym miejscu,

29 Przykładem upodmiotowienia zwierząt jest chociażby prawo do dziedziczenia przyznane zwierzętom na gruncie ustawodawstwa 19 stanów USA, albo paszport zwierzęcia funkcjonujący w UE, czy też międzynarodowe regulacje dotyczące zakazu znęcania się nad zwierzętami; patrz szerzej: D. Bunikowski, *Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności*, Toruń 2010, s. 361.

30 F. de Waal, *Małpy i filozofowie...*, op. cit., s. 185–185.

31 *Ibidem*, s. 190.

32 J. McMahan, *Etyka zabijania*, Warszawa 2012, s. 256–257.

w ciasnych boksach i klatkach. Proces zabijania jest tak urządzony, żeby odbywało się ono jak najszybciej i jak najbardziej dochodowo. Wypracowane standardy prawne mają wprawdzie humanizować metody i warunki uboju, ale czy „uczłowieczenie” zabijania jest w ogóle możliwe?

W kontekście przemysłowej hodowli ubój rytualny może się wydawać problemem pobocznym. Spór wokół niego obrazuje jednak stan kondycji moralnej ludzi XXI w. Zadziwiające jest, że w obecnych czasach nadal praktykuje się składanie ofiar ze zwierząt. Pojawia się pytanie: czy powinno być miejsce na barbarzyńskie rytuały, które nie przystają do współczesności, nawet jeśli odbywają się w imię najbardziej szczytnych religijnych idei? Czy prawo ma dawać przyzwolenie na taki proceder?

W Polsce dyskusja na temat uboju rytualnego zintensyfikowała się w 2013 r. Okazało się, że zgoda na tego typu metodę zabijania stanowiła swoisty wyjątek od przewidzianej przez znowelizowaną ustawę o ochronie zwierząt zasady humanitarnego uboju. Przypomnieć należy, że w 1997 r. ustawodawca wprowadził przepis zawierający odstępstwo od obowiązku ogłuszenia zwierzęcia przed rozpoczęciem wykrwawienia, który dotyczył przypadku poddawania zwierząt szczególnym sposobom uboju, przewidzianym przez porządki religijne. W 2002 roku został on skreślony.³³ Pomimo tej zmiany, w wydanym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniu z 2004 r. określone zostały zasady uboju rytualnego. Z rozporządzenia wynika, że bydło poddawane ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych ma być unieruchamiane przy użyciu mechanicznych urządzeń służących do krępowania i zabijane bez ogłuszania.³⁴

Ubój zwierząt bez pozbawienia ich świadomości można ocenić jako drastyczny i obcy europejskiej kulturze sposób zabijania, jednoznacznie pozbawiony humanitaryzmu. Zezwolenie na tego typu praktyki miało być wyrazem zapewnienia mniejszościom religijnym wolności sumienia i wyznania. Od 2013 r. roku nabyło moc obowiązującą rozporządzenie unijne dopuszczające wprawdzie ubój rytualny, jednak pozwalające poszczególnym państwom utrzymać jego zakaz. Polska dokonała notyfikacji w Komisji Europejskiej, z której wynika, że ubój bez ogłuszania jest zakazany.

Obok uboju rytualnego wiele kontrowersji wywołuje również proceder polowania na zwierzęta. Praktyka taka znajduje wielu aktywnych zwolenników i cieszy się dużą społeczną akceptowalnością. Coraz częściej pojawiają się jednak opinie, że powinna zostać zdelegalizowana. Podstawy do stworzenia stosownych regulacji daje sama ustawa o ochronie zwierząt, z której wynika przecież, że żadne zwierzę nie może stawać się przedmiotem maltretowania i ataków okrucieństwa. Patrząc na problem myślistwa od strony etycznej, trudno się oprzeć wrażeniu, że zabijanie

33 Dz.U. 2002, nr 135, poz. 1141.

34 A. Gruszczyńska, O zabijaniu – zarys problematyki pozbawiania życia zwierząt przeznaczonych do celów gospodarczych, [w:] T. Gardocka, A. Gruszczyńska (red.), Status zwierzęcia..., *op. cit.*, s. 326–327.

zwierząt wyłącznie dla rozrywki jest aktem niegodnym człowieka cywilizowanego. Polowanie jawi się – wraz z wyalienowaniem człowieka z przyrody – jako absolutnie „asymetryczne” (zwierzę w nierównej walce z człowiekiem nie ma bowiem żadnych szans). Wydaje się też całkowicie zbędne, gdyż zabijanie zwierząt w trakcie polowań nie ma obecnie żadnego związku z rzeczywistymi żywieniowymi potrzebami ludzi. Zabija się wyłącznie dla przyjemności, a to należy uznać za kompletną degradację moralną; działanie w oczywisty sposób nieetyczne, na które nie powinno być miejsca we współczesnych społeczeństwach ludzkich.

Podsumowanie

Dereifikacja zwierząt generuje postulat ich personifikacji – przyznania im podmiotowości prawnej i praw podmiotowych. Taki kierunek rozwoju praw zwierząt prognozuje J. Białocerkiewicz. Jego zdaniem, postulowana podmiotowość powinna mieć tzw. „funkcjonalny status”, zgodnie z którym każde zwierzę (odpowiednio do taksonomicznego podziału przeprowadzonego w oparciu o kryterium wrażliwości na ból i stopień samoświadomości) posiadałoby pewne prawa, których żaden człowiek nie powinien lekceważyć.³⁵ Ograniczanie się jedynie do prawnej ochrony zwierząt nie wydaje się wystarczające. Pozytywizacja praw zwierząt ma spowodować, że uprawnienia takie nie będą mogły być arbitralnie modyfikowane, uchylane czy też ograniczane; tak, jak się to dzieje w przypadku istnienia przepisów ochronnych (czasowo i treściowo zmiennych, zależnych od politycznych i administracyjnych czynników).

T. Kozłowski z goryczą ocenia, że współczesne prawo w odniesieniu do kwestii ochrony zwierząt zostało „(...) spętane przez inne normy społeczne, a czasami zupełnie przez nie przykryte. Zupełnie jak te zwierzęta, pętane na co dzień przez człowieka na niezliczone sposoby, a nawet zupełnie ukryte przed szacownym obliczem człowieka i pojawiające się jako mięso na jego stole. Przypomina to prawo, które coś każe, ale już nikt nie pamięta dlaczego i nawet się tym nie interesuje, uznając takie próby za z góry skazane na porażkę”.³⁶ Pozytywizację praw zwierząt bez wątpienia opóźniają mentalne uwarunkowania w społeczeństwie. Ponadto, w interakcjach pomiędzy ludźmi a zwierzętami, nadal zauważalne są silne znamiona „moralnej schizofrenii”, o której pisał G.L. Francione w książce *Introduction to Animal Rights: Your Child or the Dog*.³⁷ Jednak pomimo sceptycznych ocen perspektyw pozytywizacji praw zwierząt, dotychczasowe dokonania ruchu wyzwolenia zwierząt oraz ist-

35 J. Białocerkiewicz, *Prawny...*, *op. cit.*, s. 265.

36 T. Kozłowski, *Wyzwolenie prawa...*, *op. cit.*, s. 126.

37 „Moralna schizofrenia” może być rozumiana do opisu niespójnej postawy ludzi wobec zwierząt („jedne kochasz, drugie zjadasz?”); zob. więcej: D. Gryza, *Teoria praw zwierząt* Toma Regana, [w:] T. Gardocka, A. Gruszczynska (red.), *Status zwierzęcia...*, *op. cit.*, s. 59.

niejące już regulacje prawne, które uwzględniają podmiotowość zwierząt, pozwalają z nadzieją patrzeć w przyszłość.

Sposobów przewycięzenia problemów związanych z niehumanitarnym traktowaniem zwierząt należy upatrywać nie tylko w zmianach świadomości społeczeństwa oraz podążających za nimi zmianach prawa, ale także w możliwościach współczesnej nauki. Przemysł tekstylny – dzięki współczesnym technologiom – daje możliwości sztucznego pozyskiwania tzw. „skóry ekologicznej”, co wiąże się z eliminacją zwierząt jako dawców skóry i futra na wyroby odzieżowe. Naukowe dane wskazują na bezzasadność doświadczeń na zwierzętach, zwłaszcza w obliczu badań farmakologicznych alternatywnych dla laboratoryjnych testów na zwierzętach. Dzięki inżynierii genetycznej produkuje się tzw. „żywność funkcjonalną”, bazującą na uprawach roślinnych, wzbogaconą o żelazo i witaminy. Pojawiły się alternatywne sposoby „wyżywienia ludzkości” dzięki mięsu hodowanemu dla celów spożywczych z komórek macierzystych *in vitro*.³⁸ Być może niebawem ziści się więc wizja W. Churchila, który już w 1932 r. prognozował, że z czasem człowiek uwolni się od absurdu hodowania całego kurczaka, po to tylko, by zjeść nóżkę.

We współczesnym świecie, zwłaszcza w obliczu możliwości nauki, prawa zwierząt na pewno nie powinny pozostawać retorycznym zwrotem, skrótem myślowym, politycznym sloganem, albo prawniczą metaforą. Pozytywizacja tych praw staje się wręcz koniecznością, świadcząca o „człowieczeństwie” cywilizowanych ludzi. Można podejrzewać, że dopóki człowiek będzie okrutny wobec zwierząt, to nie wyzbędzie się również okrucieństwa względem siebie oraz innych przedstawicieli swojego gatunku. Okrucieństwo wobec „słabszych” zawsze demoralizuje; tym bardziej, jeśli jest legitymizowane przez władzę. Współczesne demokratyczne państwa nie powinny się na to godzić.

BIBLIOGRAFIA

- Bentham J., Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa, Kraków 1958.
- Białocerkiewicz J., Prawny status zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt, Toruń 2005.
- Bończyk E., Technonauka w społeczeństwie ryzyka. Filozofia wobec niepożądanych następstw praktycznego sukcesu nauki, Toruń 2012.
- Bunikowski D., Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności, Toruń 2010.
- Gardocka T., Gruszczyńska A. (red.), Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne, Toruń 2012.
- Jonas H., Zasada odpowiedzialności, Kraków 1996.
- Kalka K., Papuziński A. (red.), Etyka wobec współczesnych dylematów, Bydgoszcz 2006.
- Lazarii-Pawłowska I., Etyka. Pisma wybrane, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.

38 M. Rotkiewicz, P. Walewski, Czy można żyć bez mięsa?, „Polityka” nr 33(2920), 12.08–20.08.2013, s. 20–23.

- McMahann J., *Etyka zabijania*, Warszawa 2012.
- Owczarz W. (red.), *Antologia praw zwierząt*, Bielsko–Biała 1995.
- Pietrzykowski T., *Spór o prawa zwierząt. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2007.
- Pietrzykowski T., *Wyzwania moralne. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2010.
- Probuska D., *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Kraków 2013.
- Singer P., *O życiu i śmierci. Upadek etyki tradycyjnej*, Warszawa 1997.
- Singer P., *Etyka praktyczna*, Warszawa 2007.
- Singer P. (red.), *Wyzwolenie zwierząt*, Warszawa 2011.
- Singer P. (red.), *W obronie zwierząt*, Warszawa 2011.
- Tokarczyk R.A., *Biojurysprudencja. Podstawy prawa dla XXI w.*, Lublin 2008.
- Waal de F., *Małpy i filozofowie. Skąd pochodzi moralność?*, Kraków 2013.
- Ziobrowski J. (red.), *Etyka u schyłku drugiego tysiąclecia*, Warszawa 2013.

**FROM OBJECT TO SUBJECT
THE PRACTICAL CONSEQUENCES OF ANIMAL ETHICS**

The paper touches upon fundamental questions connected with shaping the ethics of animal protection. It presents the historical process of evolution of attitudes towards animals, from reification to empowerment. For many centuries animals were treated as things, an object of rights to which humans were entitled, including the right of ownership. They were denied an ability of conscious feeling of pain, reason and self-consciousness. In view of the most recent scientific findings any further maintaining the paradigm of animal-thing (machine, automat) is unacceptable. An attitude of people towards other living species has significantly transformed over recent twelve years. This is testified by changes introduced to law (concerning, for example, reduction of cage breeding of chickens, ban on testing cosmetics on animals in the EU countries etc.). What confirms the aforementioned changes is also a rapid development of organisations working for the rights, interests and protection of animals. In ethics there appear increasingly numerous discussions on the moral status, being a subject as well as human responsibilities towards other living creatures capable of feeling pain and suffering.

Keywords: reification of animals, animal ethics, animal liberation, the principle of equal consideration of interest

Maciej Rudnicki
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Kamila Sobieraj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

OBECNE I PROJEKTOWANE MECHANIZMY WSPARCIA UMOŻLIWIAJĄCE REDUKCJĘ KOSZTÓW ENERGII W PRZEMYSŁE ENERGOCHŁONNYM W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI

Wprowadzenie

Przyjęta dnia 23 kwietnia 2009 r. dyrektywa 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE¹ ma usprawnić i rozszerzyć wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej także jako: system EU ETS). Niewątpliwie najistotniejszą zmianą wprowadzoną do nowego systemu EU ETS jest stopniowe odejście od bezpłatnego przydziału uprawnień na rzecz obowiązku ich zakupu na aukcjach.² Realizacja tego obowiązku może jednak doprowadzić do znaczącego wzrostu kosztów produkcji energii, a w konsekwencji wzrostu kosztów zakupu energii elektrycznej wykorzystywanej do procesów produkcyjnych. Omawiany obowiązek zakupu uprawnień emisyjnych na aukcji przez przedsiębiorcę działającego w obszarze UE, prowadzący do znaczącego wzrostu kosztów produkcji, może spowodować z kolei duże dysproporcje cenowe między producentami z UE i producentami spoza UE nieobjętymi podobnymi ograniczeniami i stosującymi „brudne” technologie. Wpłynąć może także na utratę konkurencyjności niektórych sektorów przemysłowych (zwłaszcza tych energochłonnych) działających

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 140/63 z dnia 05.06.2009 r.).

2 Por. J. Baran, A. Janik, A. Ryszko, Handel emisjami w teorii i praktyce, Warszawa 2011, s. 103.

w obszarze UE. Taka sytuacja może być przyczyną zastąpienia produkcji w UE importem z krajów trzecich bądź przenoszenia produkcji poza UE.³

Koszty pośrednie wynikają z konieczności zakupu energii elektrycznej przez przedsiębiorców działających w sektorach przemysłu od jej wytwórców. Koszty zakupu uprawnień ponoszone przez wytwórców energii mogą bowiem zostać częściowo lub w całości wliczone do cen energii elektrycznej i w ten sposób przerzucane na odbiorców końcowych. Dla sektorów przemysłu o dużej energochłonności funkcjonujących na rynku unijnym koszty energii mogą okazać się zbyt wysokie do zaakceptowania.⁴ Utrata konkurencyjności względem producentów z krajów trzecich może zmusić takie przedsiębiorstwa do radykalnych kroków i przeniesienia produkcji poza obszar UE. W przypadku, gdy przedsiębiorstwa przeniosą swoją produkcję poza UE, ponieważ nie będą mogły przenieść wzrostu kosztów wynikających z funkcjonowania systemu EU ETS na swoich klientów, nie tracąc przy tym znaczącego udziału w rynku, dojść może (wbrew założeniom i celom dyrektywy 2003/87/WE⁵ (zmienionej przez dyrektywę 2009/29/WE) do faktycznego zwiększenia się całkowitej emisji gazów cieplarnianych.⁶

Celem podjęcia tematyki zaprezentowanej w niniejszym opracowaniu jest analiza krajowych regulacji prawnych w zakresie obowiązujących, jak i projektowanych mechanizmów wsparcia umożliwiających redukcję kosztów energii w przemyśle energochłonnym. Podkreślić bowiem trzeba, że obciążenia wynikające z funkcjonowania trzeciej fazy systemu EU ETS będą dla polskiego przemysłu rosnące z każdym kolejnym rokiem. Szeroko zakrojone wsparcie dla rodzimego przemysłu, zwłaszcza w czasach recesji gospodarczej, na pewno może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw w skali UE, jak i poza UE. Z kolei brak odpowiedniego wsparcia przez państwo w szczególności dla tych branż energochłonnych, które bardzo silnie oddziałują na rozwój gospodarczy Polski, zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni (poprzez stymulowanie innych branż przemysłu) w bardzo krótkim czasie może doprowadzić do trwałego spadku ich produkcji, co następnie przełożyć się może na spadek dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych i podatku od towarów i usług, wzrost bezrobocia, spadek konsumpcji oraz stopy oszczędności gospodarstw domowych. Przypomnieć natomiast należy, że celem systemu EU ETS (zgodnie z postanowieniami dyrektywy) jest zapewnienie ograniczenia wielkości emisji gazów cieplarnianych w określonych sek-

3 Por. J. Dyduch, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013, s. 168.

4 Instytut Ochrony Środowiska, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASURE), *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, Warszawa, sierpień 2009, s. 9 i n.

5 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 273/32 z dnia 25.10.2003 r.).

6 Na temat unijnej polityki klimatycznej np. M. Mehling, K. Kulovesi, J. de Cendra, *Climate law and policy in the European Union: accidental success or deliberate leadership?*, [w:] E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling (red.), *Climate Change and the Law*, Dordrecht 2013, p. 519 and n.

torach gospodarki w sposób ekonomicznie efektywny.⁷ Wdrażanie tego instrumentu powinno zatem odbywać się z uwzględnieniem wszystkich trzech elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju (ochrona środowiska przy jednoczesnym zapewnieniu rozwoju społecznego i gospodarczego).

Obecne regulacje prawne umożliwiające redukcję kosztów energii w przemyśle energochłonnym

W obecnie obowiązującym polskim porządku prawnym istnieją jedynie pojedyncze (niewiele w praktyce znaczące) instrumenty wsparcia dla branż energochłonnych w postaci białych certyfikatów oraz mechanizmu naliczania opłaty jakościowej.

Głównym celem ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁸ wdrażającej dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG⁹ (która z dniem 4 czerwca 2014 r. zostanie uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE¹⁰) jest poprawa efektywności energetycznej oraz promowanie innowacyjnych technologii, które zmniejszają szkodliwe oddziaływanie sektora energetycznego na środowisko. Na podstawie tego aktu prawnego wprowadzony został najnowszy system certyfikatów efektywności energetycznej. Tzw. białe certyfikaty wydawane są przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) na projekty, które prowadzą do zmniejszenia zużycia energii.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej odbiorca końcowy, który w roku poprzedzającym rok realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub uiszczenia opłaty zastępczej: 1) zużył nie mniej niż 400 GWh energii elektrycznej i 2) dla którego udział kosztu energii elektrycznej w wartości produkcji jest nie mniejszy niż 15% – który zakończył nie wcześniej niż w dniu 1 stycznia 2011 r. przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej, które nie dotyczy instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (...), ograniczając zużycie energii elektrycznej w przeliczeniu na wielkość produkcji, o nie mniej niż 1% rocznie w stosunku do średniej jego wielkości z lat 2008–2010, przedstawia jednemu przedsiębiorstwu energetycznemu sprzedającemu temu odbiorcy energię elektryczną oświadczenie o zrealizowaniu przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności

7 Por. Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 166.

8 Dz.U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551 ze zm.

9 Dz.Urz. L 114/64 z dnia 27.04.2006 r.

10 Dz.Urz. UE L 315/1 z dnia 14.11.2012 r.

energetycznej wraz z audytem efektywności energetycznej (...) potwierdzającym osiągniętą oszczędność energii.

Przy czym w myśl art. 3 pkt 6 ustawy o efektywności energetycznej pojęcie odbiorcy końcowego należy definiować zgodnie z art. 3 pkt 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne,¹¹ czyli jest nim *odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek; do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej* (w znaczeniu dyrektywy 2006/32/WE oraz dyrektywy 2012/27/UE „odbiorca końcowy” oznacza *osobę fizyczną lub prawną, która dokonuje zakupu energii do własnego użytku*). Energia zużywana „na własny użytek” to m.in. energia zużywana przez przedsiębiorstwo na potrzeby o charakterze administracyjnym, jak również do zasilania własnych instalacji służących do zużycia końcowego energii (np. zużywana wewnątrz zakładu na cele produkcyjne). Energia może zostać zakupiona „na użytek własny” lub „do dalszej odsprzedaży”.

Zgodnie z postanowieniami Drugiego Krajowego planu działań efektywności energetycznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. (sporządzonego na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej) system białych certyfikatów wspiera inwestycje w przedsięwzięcia energooszczędne, takie jak: modernizacja budynków, lokalnych sieci ciepłowniczych i źródeł ciepła, urządzeń przeznaczonych do użytku domowego, izolacja instalacji przemysłowych oraz odzyskiwanie energii w procesach przemysłowych.¹² Wśród innych działań, które zostały przewidziane w Drugim Krajowym planie działań wylicza się programy wsparcia Funduszu Termomodernizacji i Remontów, a także programy wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w postaci dotacji lub preferencyjnych kredytów, dofinansowujące zadania inwestycyjne prowadzące do oszczędności energii w przedsiębiorstwach.

Konieczność dostosowania polskich regulacji do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie nr 1228/2003,¹³ spowodowała uchwalenie nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną.¹⁴ Wprowadzone zmiany służące skorygowaniu mechanizmów naliczania niektórych rodzajów stawek i opłat wynikały z praktyki stosowania poprzedniego rozporządzenia z zakresu tej problematyki. Nowe zasady naliczania jednej ze składowych ceny dystrybucji, a mianowicie opłaty jakościowej, mają istotne zna-

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

12 Drugi Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 17 kwietnia 2012 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2012 r., s. 36–37.

13 Dz.Urz. UE L 211/15 z dnia 14.08.2009 r.

14 Dz.U. z 2011 r. Nr 189, poz. 1126.

czenie z punktu widzenia przedsiębiorstw branży energochłonnej. W myśl postanowień § 25 ust. 2 rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. przedsiębiorstwa będące odbiorcami końcowymi mogą zredukować koszty z tytułu opłaty jakościowej o 90% pod warunkiem, że spełnią łącznie trzy kryteria: 1) zużywają w roku kalendarzowym poprzedzającym o rok dany rok kalendarzowy, w którym jest stosowana stawka jakościowa nie mniej niż 400 GWh energii elektrycznej; 2) wykorzystują nie mniej niż 50% mocy przyłączeniowej oraz 3) dla których koszt energii elektrycznej stanowi nie mniej niż 15% wartości produkcji.

Projektowane mechanizmy wsparcia umożliwiające redukcję kosztów energii w przemyśle energochłonnym

Polscy przedsiębiorcy działający w branżach energochłonnych ponoszą obecnie wysokie koszty wynikające z funkcjonowania w polskim porządku prawnym systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE oraz produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji. W projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 4 października 2012 r.¹⁵ przewidziane zostały uproszczenia dla przedsiębiorców działających w sektorach przemysłu energochłonnego, co ma w efekcie spowodować przyspieszenie optymalnego i racjonalnego wykorzystania OZE (w pkt 6 uzasadnienia zawarte zostały *Propozycje szczegółowych rozwiązań systemowych redukujących koszty wynikające z polityki fiskalnej i energetycznej w grupie przedsiębiorstw energochłonnych*). Problematyka sektora energochłonnego została również podjęta w projekcie (nowej) ustawy Prawo energetyczne z dnia 8 października 2012 r.¹⁶ (pkt 8).

W uzasadnieniach obu projektów ustaw (odpowiednio pkt 8 i 6) przypomina się, że w ostatnich kilku latach koszty związane z energią elektryczną stały się jednym z głównych czynników decydujących o konkurencyjności polskiego przemysłu i atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Obserwowany w Polsce od 2006 r. gwałtowny wzrost cen produkowanej energii elektrycznej doprowadził do ich zrównania z poziomem notowanym w państwach tzw. UE-15. Równolegle rosły też koszty systemu wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej i skojarzonej powiększane o jedną z najwyższych w UE akcyzę od energii elektrycznej. W tej sytuacji o zróżnicowaniu kosztów produkcji w obrębie UE zaczęła decydować polityka energetyczna i fiskalna państwa. Systemy wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej i skojarzonej w Polsce w obecnym kształcie nie biorą pod uwagę wpływu rosnących kosztów energii na konkurencyjność polskich producentów. Realizacja polskiej polityki energetycznej środkami pochodzącymi z zakładów przemysłowych w sytuacji, gdy w innych państwach członkowskich UE branże energochłonne kosztów polityki energetycznej

15 Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 4 października 2012 r., wersja 2.0.1.

16 Projekt ustawy Prawo energetyczne z dnia 8 października 2012 r., wersja 1.24.

i fiskalnej nie ponoszą, prowadzi do utraty konkurencyjności polskiego przemysłu i wewnętrznej (w obrębie UE) *carbon leakage*.

Podkreśla się, że unijne normy prawne zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹⁷ oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/8/WE z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EW¹⁸ nie przewidują minimalnych wymogów w odniesieniu do obciążenia poszczególnych uczestników rynku energii kosztami funkcjonowania systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE oraz produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji. Problematyka dotycząca wprowadzenia przedmiotowego systemu wsparcia, zawarta w obu dyrektywach, została ujęta w sposób ogólny, co daje państwom członkowskim UE możliwość samodzielnego kształtowania zasad funkcjonowania krajowych systemów wsparcia. W Polsce natomiast energia elektryczna zużywana w przemyśle objęta jest pełnymi kosztami funkcjonowania systemów wsparcia, czyli podobnie jak energia wykorzystywana w innych procesach.

W związku z trwającym obecnie procesem zasadniczej przebudowy systemu prawa energetycznego projektuje się dla branż energochłonnych wprowadzenie redukcji obciążeń wynikających z obowiązku zakupu kolorowych certyfikatów. Zapowiadane regulacje prawne zmierzają na pewno do znacznego odciążenia przedsiębiorstw energochłonnych od ponoszonych kosztów funkcjonującego systemu wsparcia, ale nie wydają się być one jednak wystarczające w szczególności w kontekście ambitnej polityki klimatycznej UE.

Wdrożenie systemu redukcji obciążeń dla odbiorców przemysłowych spowoduje wprowadzenie do porządku prawnego pojęcia odbiorcy przemysłowego, którym będzie odbiorca końcowy, którego podstawową działalnością jest działalność gospodarcza w zakresie wydobywania węgla kamiennego lub rud metali nieżelaznych, produkcji wyrobów z drewna lub korka, z wyłączeniem produkcji mebli, produkcja papieru i wyrobów z papieru, produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych, produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, produkcja szkła i wyrobów ze szkła, produkcja ceramicznych materiałów budowlanych, produkcja metali (por. art. 2 pkt 31 projektu ustawy Prawo energetyczne). Podejście sektorowe w definicji odbiorcy przemysłowego związane jest ze zróżnicowaniem sektora energochłonnego w zakresie konkurencyjności i podatności na przenoszenie produkcji za granice Polski.

17 Dz.Urz. UE 140/16 z dnia 05.06.2009 r.

18 Dz.Urz. UE L 52/50 z dnia 21.02.2004 r.

Co więcej, w postanowieniach art. 69 ust. 1 projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz art. 138 ust. 1 projektu ustawy Prawo energetyczne została dokonana parametryzacja odbiorców przemysłowych, którzy z uwagi na energochłonność zostali zakwalifikowani do obniżenia kosztów funkcjonowania systemu wsparcia. Parametry charakteryzujące poszczególne kategorie przemysłowych odbiorców energochłonnych są tym wyższe, im mniejszy jest zakres ciężącego na nich obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia. Obniżenie kosztów wynikających z systemu wsparcia w oparciu o projektowane regulacje ma nastąpić zatem poprzez obniżenie podstawy obliczania wysokości obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia. Wprowadzony został maksymalny pułap obowiązku uzyskiwania i umarzania świadectw pochodzenia przez odbiorców energochłonnych, powyżej którego odbiorcy ci będą zwolnieni z obowiązku uzyskiwania i umarzania świadectw pochodzenia.

Ponadto przepisy art. 68 ust. 1 i 2 projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz art. 137 ust. 1 i 2 projektu ustawy Prawo energetyczne poszerzają (w porównaniu z obecnie obowiązującymi regulacjami) krąg podmiotów, który będzie mógł samodzielnie uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi URE odpowiednio świadectwo pochodzenia energii z OZE lub świadectwo wytworzenia energii w systemie kogeneracji, albo uiścić opłatę zastępczą o odbiorcę przemysłowego, który w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku zużył nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej i dla którego koszt pozyskania energii elektrycznej wyniesie nie mniej niż 3% wartości jego produkcji.

Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii wprowadza też nowe kategorie źródeł wytwórczych, tj. mikroinstalacje oraz małe instalacje (art. 2 pkt 14 i 15). Przewiduje również nowe rozwiązania w zakresie systemu wsparcia dla podmiotów inwestujących we własne źródła energii (m.in. zwolnienie z obowiązku uzyskania koncesji – art. 3; uproszczenia w zakresie przyłączenia mikroinstalacji do sieci dystrybucyjnej – art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 1; obowiązek zakupu energii po stałych i niezmiennych cenach – art. 41 i 42). Produkcja energii elektrycznej w miejscu jej zużycia ma szereg zalet istotnych zarówno dla zakładów przemysłowych, jak i Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. Przemysłowa generacja rozproszona powoduje redukcję kosztów odbiorcy przemysłowego, ale również obniża koszty inwestowania w energetykę systemową.¹⁹ Zakłady przemysłowe budują własne źródła energii elektrycznej w celu poprawy konkurencyjności krajowych producentów i utrzymania miejsc pracy.

19 H. Kaliś, Czy przemysł jest zainteresowany generacją rozproszoną?, [w:] J. Rączka, M. Swora, W. Stawiany (red.), *Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania*, Warszawa 2012, s. 34 i n.

Podsumowanie

Polscy przedsiębiorcy energochłonni zmuszeni są prowadzić swoją działalność w o wiele gorszych warunkach, niż ich konkurenci z innych państw członkowskich UE.²⁰ System wsparcia energii wytwarzanej z OZE oraz energii produkowanej w systemie kogerencji znacząco obciążają kosztami polski przemysł energochłonny, co ogranicza np. możliwości inwestowania w przemysłowe źródła energii (z powodu wyprowadzenia z przemysłu do energetyki systemowej znacznych środków) i pogorsza konkurencyjność zakładów przemysłowych na rynkach globalnych i w obrębie UE, stwarzając wręcz zagrożenie dla dalszego funkcjonowania szczególnie tych najbardziej energochłonnych.²¹

W obecnie obowiązującym polskim porządku prawnym istnieją jedynie pojedyncze (niewiele w praktyce znaczące) instrumenty wsparcia dla branż energochłonnych. Projektowane w nowym prawie energetycznym regulacje zmierzają na pewno do znacznego odciążenia przedsiębiorstw energochłonnych od ponoszonych kosztów funkcjonującego systemu wsparcia, ale nie wydają się być one jednak wystarczające w szczególności w kontekście ambitnej polityki klimatycznej UE, która może spowodować wyhamowanie inwestycji i innowacji w tych obszarach, a także przyspieszyć zjawisko tzw. ucieczki emisji.

Istnieje zatem pilna potrzeba rewizji obecnej polityki fiskalnej i energetycznej państwa wobec sektora przedsiębiorstw energochłonnych tak, aby mogły one łagodnie przechodzić do gospodarki niskoemisyjnej. Dla poprawy konkurencyjności branż energochłonnych niezbędne są kompleksowe rozwiązania systemowe, uwzględniające wszystkie kwestie mające wpływ na cenę energii elektrycznej, takie jak np. koszty przesyłu i dystrybucji oraz koszty wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej i skojarzonej w kontekście szeroko pojętej efektywności energetycznej, redukcja zapotrzebowania na polecenie OSP, redukcja obciążeń fiskalnych, wprowadzenie ulg podatkowych (np. ulgi podatkowe dla firm inwestujących we własne źródła energii). Zwolnienie od akcyzy dla energii elektrycznej zużywanej w zakładach energochłonnych jest stanem wysoko pożądanym i od dawna postulowanym w Polsce.²² Postulaty te znajdują uzasadnienie w szczególności w konieczności przestrzegania zasady równości wobec prawa – odmienne traktowanie różnych wyrobów energetycznych jest niedopuszczalne, zaburza konkurencyjność polskich przedsiębiorców w UE. Zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby w tym obszarze doprowadzić do harmonizacji rozwiązań funkcjonujących w Polsce i w większości państw członkowskich UE.

20 K. Badyda, Uwarunkowania emisyjne energetyki jako skutek wdrożenia regulacji unijnych, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Lublin 2013, s. 42.

21 H. Kaliś, *Czy przemysł jest...*, *op. cit.*, s. 36.

22 Interpelacja z dnia 1 lipca 2012 r. nr 6520 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie stale pogarszającej się sytuacji zakładów zaliczanych do tzw. grupy energochłonnych wobec braku działań polskiego rządu zmierzających do obniżenia podatku akcyzowego od energii elektrycznej, dostępna na stronach www.sejm.gov.pl

Istnieje też konieczność wprowadzenia w najbliższych latach dla branż przemysłu wysoce energochłonnego dopłat, równoważących koszty zakupu zezwoleń na emisję CO₂ w szczególności biorąc pod uwagę, że obciążenia wynikające z funkcjonowania systemu EU ETS będą dla polskiego przemysłu rosące z każdym kolejnym rokiem. Niestety, w Polsce w chwili obecnej brak jest nawet projektu przepisów w zakresie mechanizmów wsparcia dla zakładów energochłonnych. Nie ma też decyzji odnośnie tego, jak zostaną wykorzystane środki uzyskane z tytułu zakupu uprawnień CO₂, nie wiadomo także, czy przedsiębiorstwa energochłonne będą uprawnione do otrzymania rekompensat z tytułu ponoszonych kosztów. Polskie Ministerstwo Gospodarki, w ramach prowadzonych obecnie prac nad Narodowym Programem Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, dopiero analizuje te kwestie.²³

Jedynie silny i konkurencyjny przemysł oznacza silną i stabilną gospodarkę, miejsca pracy dla polskich obywateli, szansę na rozwój sektora usług oraz małych i średnich przedsiębiorstw, wreszcie gwarancję stabilizacji przychodów budżetowych nawet w czasach kryzysu gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

- Badyda K., Uwarunkowania emisyjne energetyki jako skutek wdrożenia regulacji unijnych, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Lublin 2013.
- Baran J., Janik A., Ryszko A., *Handel emisjami w teorii i praktyce*, Warszawa 2011.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Drugi Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 17 kwietnia 2012 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2012 r.
- Dyduch J., *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013.
- Hollo J., Kulovesi K., Mehling M. (red.), *Climate Change and the Law*, Dordrecht 2013.
- Instytut Ochrony Środowiska, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASURE), *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, Warszawa, sierpień 2009.
- Instytut Ochrony Środowiska, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASURE), *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, Warszawa, sierpień 2009.
- Interpelacja z dnia 1 lipca 2012 r. nr 6520 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie stale pogarszającej się sytuacji zakładów zaliczanych do tzw. grupy energochłonnych wobec braku działań polskiego rządu zmierzających do obniżenia podatku akcyzowego od energii elektrycznej.
- Kaliś H., *Czy przemysł jest zainteresowany generacją rozproszoną?*, [w:] J. Rączka, M. Swora, W. Stawiany (red.), *Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania*, Warszawa 2012.

23 Założenia do Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej przyjęte zostały przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r.

Mehling M., Kulovesi K., de Cendra J., Climate law and Policy in the European Union: accidental success or dedeliberate leadership?, [w:] E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling (red.), Climate Change and the Law, Dordrecht 2013.

Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 4 października 2012 r., wersja 2.0.1.

Projekt ustawy Prawo energetyczne z dnia 8 października 2012 r., wersja 1.24.

Rączka J., Swora M., W. Stawiany (red.), Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania, Warszawa 2012.

Rudnicki M., Sobieraj K. (red.), Nowe prawo energetyczne, Lublin 2013.

Założenia do Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r.

**CURRENT AND PLANNED MEANS OF SUPPORT ENABLING COST
REDUCTION IN ENERGY–CONSUMING SECTORS OF INDUSTRY IN THE
CONTEXT OF THE EU EMISSIONS TRADING SYSTEM**

The aim of addressing the subject area presented in the article, is to analyze national legal regulations with regard to both the current and planned means of support enabling cost reductions in the energy–consuming sectors of industry to be achieved. It should be pointed out that the burdens following implementation of the third phase of the EU Emissions Trading System, will increase annually. A wide range of support for national industry, especially during times of recession, might well contribute to increasing the competitiveness of Polish entrepreneurs both within and outside the EU. Conversely, a lack of proper state support particularly for the energy–consuming sectors of industry which contribute significantly to Poland’s economic development could well lead to a decrease in production output and a consequent downturn of the state budget, the latter by way of reduced revenue income from taxes, unemployment growth and decline in domestic consumption.

Keywords: EU Emissions Trading System, energy–consuming sector, energy effectiveness

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO JAKO ADMINISTRACYJNOPRAWNY „INSTRUMENT” OCHRONY ZDROWIA PTAKÓW, INNYCH ZWIERZĄT ORAZ ZDROWIA I ŻYCIA LUDZI NA TERENIE RP

Problematyka ochrony prawnej zdrowia ptaków obejmuje kilka poziomów aktywności prawnej państwa, w tym przede wszystkim administracyjną, cywilną i karną. Przedmiotem niniejszego opracowania jest jedynie płaszczyzna administracyjnoprawna. Organom administracji publicznej, którymi – w odniesieniu do ochrony zdrowia ptaków – są: wojewoda (art. 46 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹ cyt. dalej jako „ustawa o ochronie zdrowia zwierząt”) oraz powiatowy lekarz weterynarii i wojewódzki lekarz weterynarii (art. 45 i art. 46 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), a także minister właściwy do spraw rolnictwa² – przepisy prawa przyznają kompetencje do wydawania aktów normatywnych (jakimi są akty prawa miejscowego) oraz aktów administracyjnych (w szczególności decyzji administracyjnych).³ Nie mniejsze znaczenie odgrywają także czynności faktyczne tych organów (w tym przede wszystkim materialno–techniczne)⁴ oraz ich działalność społeczno–organizatorska.⁵ Wskazane organy, jak również inne podmioty zaliczane do inspekcji we-

1 Dz.U. t.j. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.

2 Kompetencje w zakresie realizacji zadań związanych ze zwalczaniem chorób posiada także Główny Lekarz Weterynarii.

3 Zob. m.in. art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 4, art. 5 ust. 7, art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1, art. 8 ust. 2, art. 8 ust. 4, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 13 ust. 5 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

4 Zob. m.in. art. 11 ust. 3, art. 24b ust. 3, art. 24 ea ust. 1, art. 38 ust. 5, art. 39 ust. 6, art. 43 ust. 7 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

5 Zob. m.in. art. 14 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm. Zgodzić należy się z poglądem K. Mełgieś, iż analizy i oceny sytuacji epizootyczne, jakie dokonuje wojewódzki lekarz weterynarii, to wysokospecjalistyczne czynności faktyczne, czasem materialno–techniczne. K. Mełgieś, [w:] Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej. Komentarz, B. Szulik, K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), Warszawa 2012, s. 86.

teryndaryjnej, uznawane są w nauce prawa administracyjnego za specjalny rodzaj policji administracyjnej,⁶ sprawującej specjalistyczną kontrolę resortową.⁷

Z uwagi na szeroki zakres tak zarysowanej problematyki, celowe wydaje się ograniczenie niniejszego opracowania jedynie do analizy „zastosowania” jednej z form działania organów administracji publicznej – podejmowanej w celu ochrony zdrowia ptaków, innych zwierząt oraz zdrowia i życia ludzi – jaką są akty prawa miejscowego. Znaczenie powyższej formy działania ujawniło się przede wszystkim w 2006 r. w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wysoce zjadliwej grypy ptaków d. pomór drobiu (*Highly pathogenic avian influenza, HPAI*); jakkolwiek doświadczenia w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie dla ludzi i zwierząt, organy administracji publicznej uzyskały już wcześniej w „walce” z różnymi innymi epizootiami.⁸

Na potrzeby opracowania przyjęłam pogląd uznający za akty prawa miejscowego tylko akty stanowione przez organy lokalne o charakterze powszechnie obowiązującym i obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.⁹ Chodzi tu o najwęższe z ujęć, oparte jednak – jak słusznie wskazuje D. Dąbek – „na treści aktualnej regulacji konstytucyjnej”.¹⁰

Zgodnie z treścią przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania powiatowy lekarz weterynarii, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego, może: (1) określić obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt¹¹ lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony¹² lub zagrożony¹³ oraz sposób oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego; (2) wprowadzić czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów; (3) czasowo zakazać organizowania: (a) widowisk, zgromadzeń, pochodów lub nakazać czasowe zawieszenie określonej działalności, b) targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, polowań i odło-

6 K. Melgieś, [w:] *Administracja...*, *op. cit.*, s. 76.

7 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 197.

8 Zob. M. Rudy, A. Rudy, *Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków*, „*Życie weterynaryjne*” 2005, nr 80 (12), s. 744.

9 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 31 i cyt. tam literatura. *ibidem*.

11 „Choroby zakaźne zwierząt” to „wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze choroby zwierząt, które ze względu na sposób powstawania lub szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi, a w przypadku zwierząt wodnych – bezobjawowe lub objawowe zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym” (art. 2 pkt 21 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

12 „Obszar zapowietrzony” to „obszar bezpośrednio wokół ogniska choroby (tj. gospodarstwo lub inne miejsce, w którym przebywają zwierzęta, gdzie urzędowy lekarz weterynarii stwierdził jeden lub więcej przypadków choroby zakaźnej zwierząt – przyp. A.S.), podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli, podejmowanym przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt” (art. 2 pkt 29 w zw. z art. 2 pkt 28 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

13 „Obszar zagrożony” to „obszar wokół obszaru zapowietrzonego, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli, podejmowanym przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt” (art. 2 pkt 30 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

wów zwierząt łownych; 4) ograniczyć przemieszczanie lub obrót¹⁴ albo zakazać przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi,¹⁵ produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt; (5) nakazać zaopatrywanie zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia¹⁶ wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii; (6) nakazać przeprowadzenie zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień; (7) nakazać oczyszczanie, odkażanie, deratyzację i dezynsekcję miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu; (8) nakazać odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze; (9) nakazać podmiotom prowadzącym działalność w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; (10) nakazać utrzymywanie zwierząt, w tym ich karmienie lub pojenie, w określony sposób; (11) określić stosowanie środków innych niż wymienione w pkt 1–10, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego. Podobną regulację wprowadza przepis art. 46 ust. 1 cytowanej ustawy, w świetle którego wojewoda – w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania i potrzeby zarządzenia określonych ustawą środków na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu – na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia: (1) określa obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony, oraz sposób oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego lub (2) wprowadza czasowe ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów lub (3) czasowo zakazuje organizowania: a) widowisk, zgromadzeń, pochodów lub nakazuje czasowe zawieszenie określonej działalności, lub b) targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, polowań i odłowów zwierząt łownych, lub (4) ogranicza przemieszczanie lub obrót albo zakazuje przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt, lub (5) nakazuje zaopatrywanie zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii, lub (6) naka-

14 Przez „obrot” w świetle przepisu art. 2 pkt 14 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, należy rozumieć „przywóz, umieszczanie na rynku oraz wywóz do państw trzecich”.

15 „Zwłoki zwierzęce” to „zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi” art. 2 pkt 26 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

16 W świetle definicji legalnej – zawartej w przepisie art. 2 pkt 19 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – świadectwo zdrowia „to świadectwo weterynaryjne w rozumieniu przepisów o weterynaryjnej kontroli granicznej oraz dokument wydany przez urzędowego lekarza weterynarii poświadczający stan zdrowia zwierzęcia lub zwierząt, stan zdrowotny stada, z którego zwierzęta pochodzą, albo jakość zdrowotną niejadalnego produktu pochodzenia zwierzęcego”.

zuje przeprowadzenie zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień, lub (7) nakazuje oczyszczanie, odkażanie, deratyzację i dezynsekcję miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu, lub (8) nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze, lub (8a) nakazuje utrzymywanie zwierząt, w tym ich karmienie lub pojenie, w określony sposób, lub (9) nakazuje podmiotom prowadzącym działalność w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; (10) określa stosowanie środków innych niż wymienione w pkt 1–9, wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego. Natomiast przepis art. 48 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt stanowi, iż w przypadku podejrzenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania w państwie trzecim graniczącym z Rzeczpospolitą Polską i możliwości jej przeniesienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwy miejscowo organ Inspekcji Weterynaryjnej lub wojewoda, po uzgodnieniu z Głównym Lekarzem Weterynarii, podejmuje działania, w tym wydaje rozporządzenia – akty prawa miejscowego, przewidziane odpowiednio w art. 45 i 46 ust. 3.

Powyższa regulacja pozwala przede wszystkim na stwierdzenie, iż ustawa o ochronie zdrowia zwierząt upoważnia do wydawania aktów prawa miejscowego (rozporządzeń) dwa podmioty: powiatowego lekarza weterynarii (art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt)¹⁷ oraz właściwego miejscowo wojewodę (działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii).¹⁸ Na marginesie zauważyć należy – jakkolwiek wykracza to poza ramy niniejszego opracowania – że w praktyce administracyjnej zawierane są także porozumienia pomiędzy właściwymi miejscowo wojewodami a organami gminy i/lub powiatu, których celem jest realizacja przez organy gminy i/lub organy powiatu zadań wynikających z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz innych aktów prawnych.¹⁹ Podział kompetencji prawodaw-

17 Zob. m.in. rozporządzenie Nr 1/2006 Powiatowego Lekarza Weterynarii w Toruniu z dnia 5 marca 2006 r. w sprawie określenia miejsca wystąpienia podejrzenia wysoce zjadliwej grypy ptaków oraz wyznaczenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem tej choroby, jak także sposobu oznakowania tych obszarów oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tych obszarach, Kujaw.2006.36.599.

18 Zob. m.in. rozporządzenie nr 38 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Warmi.2007.199.2568; rozporządzenie nr 37 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Warmi.2007.199.2567; rozporządzenie nr 62/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Mazow.2007.256.7788; rozporządzenie nr 60/2007 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków, Mazow.2007.247.7173.

19 Zob. m.in. porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą i Miastem Żuromin w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.605; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Lubowidz w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.607; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Kuczbork-Osada w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.606; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Siemiątkowo w sprawie zwalczania ognisk wysoce

czych pomiędzy powiatowego lekarza weterynarii a wojewodę zależny jest przy tym od tego, na jakiej części terytorium państwa (jeden powiat czy szerszy obszar) realizowane mają być obowiązki nakładane przez powyższe akty. Rozporządzenie powiatowego lekarza weterynarii może dotyczyć wyłącznie obszaru jednego powiatu, o czym *expressis verbis* stanowi przepis art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt. Jeżeli jednak obszar zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania przekracza obszar jednego powiatu, kompetencje do wydawania rozporządzenia ustawodawca powierza wojewodzie, który podejmuje działania na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii (art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

Akty prawa miejscowego wydawane przez powiatowego lekarza weterynarii oraz wojewodę mają formę rozporządzenia. Jest to forma tradycyjnie już przyjęta w naszym prawodawstwie, w szczególności dla realizacji prawodawczych kompetencji jednoosobowych organów administracji rządowej. Godne odnotowania jest także to, że ustawa o ochronie zdrowia zwierząt *expressis verbis* przesądza, iż rozporządzenia te są aktami prawa miejscowego. Przepis art. 45 ust. 1 stanowi o tym wprost: „powiatowy lekarz weterynarii (...) w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego”.²⁰ Jednakże przepis art. 46 odnoszący się do wojewody, działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, posługuje się wyłącznie stwierdzeniem: „wojewoda (...) na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia”. Jednak to, że rozporządzenie wojewody ma charakter aktu prawa miejscowego, wynika z wykładni systemowej. Wniosek taki wyprowadzić bowiem można z brzmienia przepisu art. 48 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt: „właściwy miejscowo organ Inspekcji Weterynaryjnej lub wojewoda, po uzgodnieniu

zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.604; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Biezuń w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.603; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Powiatem Płockim w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.602; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Powiatem Żuromińskim w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.601; porozumienie z dnia 31 października 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Nowy Duninów w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.600; porozumienie z dnia 5 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Brudzeń Duży w sprawie zwalczania ognisk wysoce zjadliwej grypy ptaków (tzw. ptasiej grypy), Mazow.2009.27.599; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Starostą Powiatu Elbląskiego w sprawie realizacji przez Powiat Elbląski zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2854; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Starostą Powiatu Braniewskiego w sprawie realizacji przez Powiat Braniewski zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2853; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Burmistrzem Miasta Miłakowo w sprawie realizacji przez Gminę Miłakowo zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2852; porozumienie z dnia 26 listopada 2008 r. pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Burmistrzem Miasta Orneta w sprawie realizacji przez Gminę Orneta zadań wynikających z planów gotowości zwalczania wirusa H5N1 wysoce zjadliwej grypy ptaków, Warmi.2008.189.2851.

20 W świetle przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, „w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania powiatowy lekarz weterynarii, w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego, może wprowadzić określone w ustawie obowiązki”.

z Głównym Lekarzem Weterynarii, podejmuje działania, w tym wydaje (...) rozporządzenia – akty prawa miejscowego”.

Wydaje się także, iż oba analizowane rozporządzenia uznać należy za akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do ustawy i wydawanym na podstawie i w granicach szczególnego upoważnienia ustawowego. Ich celem jest uszczegółowienie przepisów ustawowych i unormowanie zagadnień technicznych z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych.²¹ Zgodzić należy się zatem z poglądem (jakkolwiek sformułowanym w odniesieniu do aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego), iż przepisy te „są przepisami o wykonawczym charakterze w tym znaczeniu, że wypełniają normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową”.²² Ochrona zdrowia ptaków, jak też zdrowia i życia innych zwierząt oraz ludzi jest jednym z tych zadań, w których przystosowanie regulacji do warunków miejscowych jest znacząco ważniejsze niż uniformizacja założonych z góry przez ustawodawcę rezultatów. Ważnym argumentem jest także – szczególnie aktualny w zakresie zadań związanych z ochroną zdrowia – postulat szybkiego i sprawnego działania organów administracji publicznej. Od szybkiej reakcji organów lokalnych i umiejętnego dostosowania się do zmian w zakresie miejscowej sytuacji zależy zapewnienie skuteczności w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie także dla ludzi. Oczekiwanie na działanie organów centralnych, w przypadku zagrożenia epizootycznego, mogłoby być bowiem nadmiernie długie.

Szczególne upoważnienie ustawowe wynika – dla powiatowego lekarza weterynarii – z przepisu art. 45 ust. 1 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, zaś dla wojewody – z przepisu art. 46 ust. 3 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 cytowanej ustawy. Powyższe szczegółowe upoważnienia określają materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze omawianych aktów prawa miejscowego, wskazuje także organy upoważnione do ich wydania. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na różne sposoby określenia w upoważnieniu ustawowym materii będącej przedmiotem regulacji. Wydaje się, że w analizowanych przypadkach mamy do czynienia z połączeniem dwóch osobnych konstrukcji upoważnienia: tzw. „kompetencji do uterenowienia przepisów ustalonych centralnie” oraz kompetencji do wprowadzenia dodatkowych nakazów i/lub zakazów.²³ „Kompetencja do uterenowienia przepisów ustalonych centralnie” to rozwiązanie legislacyjne, polegające na „ustawowym uregulowaniu szczególnego reżimu prawnego” i „pozostawieniu (...) ocenie organów (...) konieczności wprowadzenia lub

21 D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 163.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*, s. 139 i cyt. tam literatura.

zniesienia tego reżimu na danym terytorium”.²⁴ Ustawodawca – w analizowanym przypadku – ustala w określonej dziedzinie normy postępowania: dla powiatowego lekarza weterynarii (art. 45 ust. 1 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt) i dla wojewody (art. 46 ust. 3 lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), jednak nie zabrania dokonać „prawodawcy lokalnemu” określonej modyfikacji zakazów i/lub nakazów, które byłyby na danym terenie, w określonych warunkach i z uwagi na określone zagrożenie, najbardziej optymalne.

Wejście w życie rozporządzenia powiatowego lekarza weterynarii i wojewody pociąga za sobą nałożenie na jednostki – przebywające na danym obszarze – dwójakiego rodzaju obowiązków: powinności (przede wszystkim w formie zakazów określonego zachowania) modyfikujących konstytucyjne i ustawowe wolności jednostek oraz powinności (zarówno nakazów, jak i zakazów), które mieszczą się w zakresie tzw. świadczeń publicznych. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na ograniczenia w zakresie określonych konstytucyjnie i ustawowo wolności, tj. wolności przemieszczania się (wprowadzenie czasowego ograniczenia w przemieszczaniu się osób lub pojazdów – art. 45 ust. 2 pkt 2 i art. 46 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), wolności zgromadzeń (art. 45 ust. 2 pkt 3a i art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – wprowadzenie czasowego zakazu organizowania widowisk, zgromadzeń, pochodów) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 45 ust. 2 pkt 4 i art. 46 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – ograniczenie przemieszczania lub obrotu zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt).

Natomiast obowiązki wymienione w art. 45 ust. 2 pkt 5–10 oraz art. 46 ust. 3 pkt 5–9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt można zaliczyć do szczególnej kategorii obowiązków administracyjnoprawnych,²⁵ jakimi są świadczenia publiczne. Chodzi tu o nakaz zaopatrywania zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii; nakaz przeprowadzenia zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień; nakaz oczyszczania, odkażania, deratyzacji i dezynsekcji miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Obowiązek administracyjnoprawny jest rodzajową postacią obowiązku prawnego, tj. nakazu i/lub zakazu określonego zachowania (zob. w szczególności M. Bogusz, Obowiązek administracyjnoprawny, [w:] Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009, s. 196) i stanowi powinność wynikającą bezpośrednio (*ex lege*) lub pośrednio (w drodze konkretyzacji normy ogólnej i abstrakcyjnej) zasadniczo z normy prawa materialnego administracyjnego. Sporne jest w literaturze prawa administracyjnego, czy dla obowiązku administracyjnego charakterystyczne będzie to, że kontrola jego wykonania należy do kompetencji organu administracji publicznej, zaś niewykonanie obowiązku dobrowolnie skutkuje poddaniem go przymusowej realizacji w trybie egzekucji administracyjnej, niekiedy także jego wykonanie jest zabezpieczone za pomocą norm prawa karnego (zob. m.in. M. Bogusz, Obowiązek..., *op. cit.*, s. 196; P. Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999, s. 32). Przyjmuję, że współcześnie większość obowiązków, które można zakwalifikować jako „administracyjnoprawne”, poddane jest egzekucji administracyjnoprawnej, zaś egzekucja sądowa jest wyjątkiem od reguły.

nia zwłok zwierzęcych, produktów, *środków żywienia zwierząt*, a także oczyszczanie i odkażanie środków transportu; nakaz odstrzału sanitarnego zwierząt na określonym obszarze; nakaz prowadzenia działalności w zakresie produkcji produktów zastosowanie określonej technologii; nakaz utrzymywania zwierząt, w tym ich karmienia lub pojenia, w określony sposób.

Rozporządzenie powiatowego lekarza weterynarii, które, jak wskazano wyżej, jest aktem wydawanym na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego, wchodzi w życie z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie (art. 45 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt). Jest to zatem rozwiązanie prawne wyjątkowe w stosunku do zasad przyjętych w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.²⁶ W świetle przepisu art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy, „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy). Określenie terminu obowiązywania rozporządzenia powiatowego lekarza weterynarii (dzień podania do wiadomości publicznej) przypomina oznaczenie terminu obowiązywania przepisów porządkowych. W świetle przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Istotnym argumentem jest tu – szczególnie aktualny w zakresie zadań związanych z ochroną zdrowia – postulat szybkiego i sprawnego wejścia w życie analizowanych przepisów. Jednak – w odróżnieniu od aktów porządkowych – analizowane rozporządzenia wydawane są w celu szczególnej realizacji unormowań ustawowych. Ustawodawcy nie chodzi tu zatem o wypełnienie luk w prawie, które mogą się pojawić na tle specyfiki lokalnej, co stanowi uzasadnienie „prawodawstwa porządkowego”.²⁷ Z drugiej jednak strony przedmiot regulacji rozporządzeń wojewody (działającego na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii) i powiatowego lekarza weterynarii wydawanych na podstawie art. 45 ust. 1 i/lub 48 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochro-

26 Dz.U. t.j. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.

27 Zob. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, op. cit., s. 167, i cyt. tam literatura.

nie zdrowia zwierząt oraz art. 46 ust. 3 i/lub 48 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 3 cytowanej ustawy jest unormowanie sytuacji lokalnych o szczególnym charakterze, mających nadzwyczajny charakter. Jak już bowiem wyżej zaznaczono, od szybkiej reakcji organów lokalnych i umiejętnego dostosowania się do zmian w zakresie miejscowej sytuacji zależy zapewnienie skuteczności w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, które ze względu na swój charakter, sposób powstawania i szerzenia się, stanowią zagrożenie również dla człowieka.

Warto odnotować w tym miejscu, iż także sposób ogłoszenia analizowanych aktów prawa miejscowego zbliża je do konstrukcji tzw. przepisów porządkowych. Rozporządzenia wydawane przez powyższe podmioty wchodzi w życie „z dniem podania do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie”. Nietrudno zauważyć tu zatem zbieżność z zasadami ogłaszania przepisów porządkowych, które – w świetle przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – „ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu”. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 2 cytowanej ustawy). Oczywiście nie ulega wątpliwości, iż ogłoszenie rozporządzeń wojewody oraz powiatowego lekarza weterynarii w powyższy sposób nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast przez „sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie” należy rozumieć (utrwalone już w nauce prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym) m.in. rozplakatowanie aktów prawa miejscowego, ogłoszeń prasowych, internetowych, komunikatów radiowych lub telewizyjnych, poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń przy siedzibach ludzkich.

Rozporządzenia wojewody oraz powiatowego lekarza weterynarii są aktami *ex definitione* czasowymi. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 45 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, powiatowy lekarz weterynarii uchyla wydane rozporządzenie niezwłocznie po ustaniu zagrożenia wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania lub jej likwidacji. Podobną regulację przewiduje przepis art. 46 ust. 5 cytowanej ustawy: „wojewoda uchyla wydane rozporządzenie na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii”. Powoduje to, iż obowiązki nakładane w drodze omawianych aktów prawa miejscowego mają charakter obowiązków okresowych (in. czasowych), np. nakaz zaopatrywania zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii), jakkolwiek można także wyodrębnić obowiązki jednorazowe, wyczerpujące się poprzez jednokrotne działanie jednostki, np. uspienie zwierzęcia, nakaz szczepień, nakaz przeprowadzenia innego niż szczepienie zabiegu na zwierzęciu.

Kolejną kwestią, na jaką warto zwrócić uwagę w związku z tematem niniejszego opracowania, jest zagadnienie kwalifikacji obszaru, na jakim realizowane mają być obowiązki określone w analizowanych aktach prawa miejscowego. Określają one obszar, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wy-

stąpienia tej choroby w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony. Obszar taki powinien być w określony sposób oznakowany (art. 45 ust. 1 oraz art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt). Przez określony czas (tj. od chwili wejścia w życie aktu prawa miejscowego do dnia jego uchylecia) teren ten stanowi tzw. administracyjny obszar specjalny. Obszar specjalny jest pojęciem doktrynalnym i obejmuje oznaczoną przestrzeń, „na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”²⁸. Pamiętać przy tym należy, że wydzielenie określonego obszaru państwa i wprowadzenie na jego obszarze norm powszechnie obowiązujących (zarówno tych ustanawiających prawa i obowiązki, jak i je uchylających), które odnoszą się do nieokreślonej liczby adresatów, może dokonać się wyłącznie przy wykorzystaniu norm powszechnie obowiązującego prawa.²⁹ Istota obszaru specjalnego polega na wydzieleniu z terytorium państwa terenów, na których obowiązuje specjalny reżim prawny (zwykle ograniczony w czasie) w postaci przede wszystkim zakazów i/lub nakazów mających moc powszechnie wiążącą wszystkich, którzy znajdują się w jego obrębie. Wprowadzenie szczególnego reżimu prawnego zapewnić ma realizację celu, dla którego obszar specjalny został ustanowiony, tj. w analizowanym przypadku zapobieżeniu niebezpieczeństwu epizootycznemu, w szczególności poprzez ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego oraz życia ptaków, innych zwierząt oraz ludzi. Mieści się to także w celu, dla którego istnienia organy inspekcji weterynaryjnej zostały powołane, tj. realizacji zadań z zakresu ochrony zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego.³⁰ W tym celu ustawodawca wprowadził – w przepisach art. 45 ust. 1 i art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt – wyczerpujący katalog dopuszczalnych ograniczeń mających służyć jego realizacji. Przepisy nałożone w drodze analizowanych rozporządzeń mają charakter *legis specialis* w stosunku do innych aktów normatywnych.

Na zakończenie niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na zagadnienie oznaczenia adresatów powinności nakładanych przez analizowane akty prawa miejscowego. Chodzi tu o określenie, jakie podmioty będą związane treścią tych obowiązków. Nie ulega wątpliwości, iż obowiązuje tu ogólna reguła dotycząca obowiązywania aktów praw miejscowego, tj. stanowią one źródło prawa dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez dany akt sytuacji.³¹ Oznacza to, że w praktyce administracyjnej adresatami aktów prawa miejscowego w postaci rozporządzeń powiatowego lekarza weterynarii i wojewody (działającego na wniosek wojewódz-

28 R. Hauser, J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 652.

29 J. Wilk, Głosa do wyroku z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10, SIP LEX, Omega, wersja oneline i cyt. tam literatura.

30 K. Mełgiesz, [w:] Administracja..., *op. cit.*, s. 75.

31 Zob. szerzej D. Dąbek, Prawo miejscowe..., *op. cit.*, s. 70 i cyt. tam literatura.

kiego lekarza weterynarii) są wszystkie podmioty – zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy – przebywający na terenie działania danego organu administracji rządowej zespolonej. Mogą to być osoby nie mające miejsca zamieszkania w danej miejscowości, w której wystąpiło zagrożenie, jak osoby korzystające ze środków transportu oraz turyści.³²

BIBLIOGRAFIA

- Bogusz M., Obowiązek administracyjnoprawny, [w:] Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009.
- Dąbek D., Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Hauser R., Stelmasiak J., Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
- Mełgieś K., [w:] Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej. Komentarz, B. Szulik, K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), Warszawa 2012
- Rudy M., Rudy A., Postępowanie administracyjne przy zwalczaniu wysoce zjadliwej grypy ptaków, „Życie weterynaryjne” 2005, nr 80 (12).
- Wilk J., Głosa do wyroku z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10, SIP LEX, Omega, wersja online.

32 Por. *ibidem*.

**THE STATUTES OF LOCAL VETERINARIAN AND GOVERNOR
OF ADMINISTRATIVE REGION AS AN "INSTRUMENT" IN PROTECTING
THE HEALTH OF BIRDS, OTHER ANIMALS AND RELATED PROTECTION
OF HUMAN LIFE AND HEALTH IN THE REPUBLIC OF POLAND**

The purpose of the article is to describe the statutes of local governmental authorities: statutes of local veterinarian and governor of administrative region. The aim of these acts is to protect the health of birds, other animals and the protection of human life and health. This problem is controlled by the Law on the protection of animal health and animal disease control (2004). This issue is very important as more and more often diseases such as Highly Pathogenic Avian Influenza (HPAI) are occurring.

Keywords: local veterinarian, governor of administrative region, statutes of local governmental authorities, protection of the bird's health, Highly pathogenic avian influenza (HPAI)

GOSPODARKA KOMUNALNA JAKO INSTRUMENT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GMINIE NA PRZYKŁADZIE WŁADYSŁAWOWA

Zrównoważony rozwój i jego charakterystyka

Zasada zrównoważonego rozwoju wywodzi się z prawa międzynarodowego, z lat 60. i 70. minionego wieku, kiedy to ludzkość uświadomiła sobie zagrożenia spowodowane stanem środowiska i rozpoczęła poszukiwania nowego modelu gospodarowania.¹ Pod pojęciem „zrównoważonego rozwoju” najczęściej rozumie się doktrynę polityczno–prawną mającą na celu zabezpieczenie dobrobytu i pokoju społecznego obecnym i przyszłym pokoleniom, przy usuwaniu dysproporcji podziału dóbr, z uwzględnieniem sytuacji środowiskowej i dynamiki demograficznej. Współcześnie, antropocentryczny zrównoważony rozwój utożsamiany jest z szeregiem działań. W jego zakresie mieści się sprawiedliwość międzypokoleniowa, określana także jako wewnątrzpokoleniowa czy międzygeneracyjna.² Drugim jego nieodzownym elementem jest bezpieczeństwo: ekologiczne,³ żywnościowe,⁴ demograficzne, zdrowotne, socjalne, czy energetyczne.⁵ W końcu doktryna wspomina o rozwoju,

1 W literaturze polskiej, pierwsze pozycje wymieniające pojęcie zrównoważonego rozwoju, czy też ekorozwoju, pochodzą z lat 80. minionego wieku. K. Górka, B. Poskrobko, *Ekonomika ochrony środowiska*, Warszawa 1987, s. 25.

2 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 30–32.

3 T. Bojar–Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Gdynia 2007, s. 159–168. Większość obszarów, które mogą wpływać na poziom bezpieczeństwa ekologicznego w gminie leży jednakże w kompetencjach rządowej administracji powiatowej lub regionalnej. Tym samym decyzje względem tego, jak realizowane jest bezpieczeństwo ekologiczne w gminie, zapadają bez jej udziału. Gmina posiada, na przykład, kompetencje planistyczne, ale już nie kontrolne, bądź jedynie wykonawcze wobec decyzji podejmowanych poza nią. Stąd jej wpływ na poziom lokalnego bezpieczeństwa ekologicznego jest mocno ograniczony.

4 T. Bojar–Fijałkowski, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w służbie jakości i ekologii*, [w:] *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno–spożywcym. Kierunki rozwoju*, M. Wiśniewska, E. Malinowska (red.), Sopot 2008, s. 165–170.

5 J. Ciechanowicz–McLean, T. Bojar–Fijałkowski, *Solidarność energetyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 2009, s. 257–268.

ale gospodarczy stanowi jedynie jeden z obszarów jego realizacji przy społecznym, czy kulturowym. Tak rozumiana koncepcja stała się nadrzędnym, umocowanym prawnie, motywem długotrwałego rozwoju społeczeństw i gospodarek.⁶ Znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju podkreślają także zapisy traktatowe Unii Europejskiej, choć prawo wspólnotowe samo w sobie nie zawiera definicji zrównoważonego rozwoju.⁷

Definicję formalną zrównoważonego rozwoju odnajdujemy w ustawie „Prawo ochrony środowiska”,⁸ choć idea ta⁹ stanowi przedmiot zainteresowania szeregu nauk.¹⁰ Wedle polityki zrównoważonego rozwoju wzrost ekonomiczny musi być kompatybilny z systemem ekologicznym.¹¹ Co ciekawe, aktualnie akcentuje się także wymiar socjalny,¹² religijno–kulturowy,¹³ zdrowotny,¹⁴ czy turystyczny¹⁵ zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując, zasadę zrównoważonego rozwoju określić można, za D. Pyć, jako próbę połączenia ochrony środowiska z rozwojem społecznym i ekonomicznym, w sposób sprawiedliwy dla obecnych i przyszłych pokoleń, za pomocą racjonalnego wykorzystywania bogactwa ziemi.¹⁶ Według Z. Bukowskiego, zrównoważony rozwój jako koncepcja odnosząca się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi ma istotne znaczenie również na szczeblu lokalnym. Choć niewiele, bo 2,5% polskich samorządów realizuje Agendę 21¹⁷ to w strategiach i planach rozwoju w większości przypadków cele zrównoważonego rozwoju są uwzględniane. Jak wszystkie zjawiska gospodarczo–społeczne, także powyższe są szczególnie dobrze widoczne w małej skali, stąd założenia zrównoważonego rozwoju odnaleźć można właśnie w aktach prawa miejscowego oraz praktyce, także praktyce gospodarki komunalnej.

6 Zobacz: D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 1996.

7 D. Pyć, *Zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Europa sędziów*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2007, s. 281.

8 Art. 3 punkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku „Prawo ochrony środowiska”, (Dz.U. z 2013 r., poz. 165 z późn. zm.). Choć są także przeciwnicy formalnego definiowania zrównoważonego rozwoju: B. Rakoczy, *Wolność działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita”, 21.05.2006, s. C4.

9 Zobacz: T. Bojar–Fijałkowski, W. Plopa, *Zrównoważony rozwój – filozofia, która stała się prawem*, [w:] *Człowiek wobec III tysiąclecia*, M. Plopa (red.), Elbląg 2009, s. 81–94.

10 T. Żylicz, *Rola nauki w polityce trwałego rozwoju*, „*Ekonomia i Środowisko*” 2002, nr 2, s. 57–70.

11 J. Nazarko, M. Dobrzyński, *Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne*, [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, E.K. Czech (red.), Warszawa 2006, s. 15.

12 Zobacz: S. Torjman, *The Social Dimension of Sustainable Development*, Celadon Institute of Social Policy, Ottawa 2000.

13 Zobacz: L. Wynn, *Religion, Culture and Sustainable Development*, Princeton 2004.

14 Zobacz: H. Brehaut, *Community Health Dimension of Sustainable Development in Developing Countries*, Global Sustainability Services Inc. Canada 2003.

15 Zobacz: H. Ceballos–Lascuráin, *Tourism, Ecotourism and Protected Areas: the State of Nature Based Tourism Around the World and Guidelines for its Development*, Gland 1996; T. Bojar–Fijałkowski, *Sport dla zdrowia, ekoturystyka dla środowiska naturalnego. Aspekty zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sport i turystyka dla wszystkich w promocji zdrowego stylu życia*, W.W. Gaworecki, Z. Mroczyński (red.), Gdańsk 2008, s. 79–84; N. Morworth, I. Munt, *Tourism and Sustainability: New Tourism in Third World*, London 1998.

16 D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 1996, s. 41–42.

17 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, *op. cit.*, s. 594.

Gmina i jej zadania

Spośród trzech szczebli samorządu terytorialnego tylko gmina ma umocowanie konstytucyjne.¹⁸ Tam też wskazano, że jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego.¹⁹ Z faktu, iż Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynika, zdaniem W. Skrzydło, konsekwencja prawna, że to gmina spełnia jego podstawowe zadania, a sprawy będące w gestii tego samorządu należą tym samym do kompetencji gminy i jej organów, zaś zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i im przyznane.²⁰

Zadania z zakresu administracji publicznej między organy administracji rządowej i samorządowej rozdzielono po raz pierwszy zaraz po przywróceniu samorządu terytorialnego.²¹ Normy ustawowe aktualnie regulujące podział zadań gminy posługują się tu klasycznym podziałem na zadania własne i zlecone, przy czym, co podkreśla B. Dolnicki, w dość nieścisły i chaotyczny sposób posługując się zamiennie różnymi zwrotami.²² Ustawodawca wprowadził także klauzulę generalną domniemającą kompetencje właśnie gminy wobec innych organów samorządu terytorialnego, przy braku ich wyraźnego umocowania, co wyraźnie umocowuje szeroki zakres zadań własnych gminy.

Zadania zlecone najogólniej możemy określić jako zadania należące do administracji rządowej, ale wykonywane przez organy gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, w zakresie organizacji wyborów i referendum lub porozumienia o powierzeniu takich zadań.²³ Spośród własnych zadań gminy²⁴ wszystkie bezpośrednio wiąże się z realizacją zrównoważonego rozwoju.

18 Art. 164, Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

19 W ustawach o samorządzie terytorialnym zostały przewidziane dodatkowe różnice w ustrojach gmin wykonujących zadania o charakterze szczególnym, w tym w zakresie gmin uzdrowiskowych. Zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy*, [w:] *Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa*, M. Boruszczak (red.), Gdańsk 2011, s. 219–229.

20 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 176.

21 Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

22 Są to zamiennie „kompetencje”, „zadania” i „sprawy”. Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 64.

23 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 190.

24 Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 153 z późn. zm.) wskazuje tu zadania związane z: techniczną infrastrukturą gminy, społeczną infrastrukturą, bezpieczeństwem publicznym, porządkiem przestrzennym oraz ekologicznym ładem, budową i utrzymaniem dróg, mostów, ulic, placów, jak również organizacji drogowego ruchu w gminie, ochroną środowiska i przyrody, ładem przestrzennym, gospodarką wodną, gospodarką nieruchomości, usuwaniem i oczyszczaniem komunalnych ścieków, zaopatrzeniem w wodę i wodociąg, kanalizacją, wysypiskami i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, utrzymaniem urządzeń sanitarnych, utrzymaniem porządku i czystości, zaopatrzeniem w energię elektryczną oraz energię ciepłą, zaopatrzeniem w gaz, ochroną zdrowia, edukacją publiczną, zielenią gminną, pomocą społeczną, lokalnym transportem zbiorowym, kulturą oraz ochroną zabytków i opieką nad nimi, gminnym budownictwem mieszkaniowym, kulturą fizyczną i turystyką, targowiskami oraz halami targowymi, utrzymaniem obiektów gminnych oraz urządzeń użyteczności publicznej, jak również administracyjnych obiektów, gminnymi cmentarzami, publicznym porządkiem, jak również bezpieczeństwem obywateli i ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, prordziną polityką, promocją gminy, współpracą z samorządowymi organizacjami, wspieraniem oraz upowszechniania samorządowej idei, w końcu współpracą z lokalnymi, jak również regionalnymi społecznościami innych krajów.

Wykonywane przez gminy zadania, bardzo ogólnie, można też podzielić na trzy zasadnicze grupy:²⁵

- w dziedzinie socjalno–kulturalnej, które wiążą się z opieką zdrowotną, społeczną, kulturą i sztuką oraz szkolnictwem szczebla podstawowego i gimnazjalnego, kulturą fizyczną i turystyką;²⁶
- w dziedzinie administracji publicznej, które wiążą się m.in. z opodatkowaniem mieszkańców, ewidencją ludności, planowaniem przestrzennym, utrzymaniem ładu i porządku publicznego;
- w dziedzinie gospodarki komunalnej, które wiążą się z zaopatrywaniem w wodę, jak również transportem lokalnym, utrzymaniem zieleni, cmentarzami komunalnymi, drogami gminnymi czy też oczyszczaniem ścieków.

Gospodarka komunalna i formy jej realizacji

Ustawa²⁷ mówi, iż gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy co jest przedmiotem rozważań niniejszej pracy, polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przy czym gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.²⁸

Zadania te gmina wykonuje we własnym imieniu, jak również czyni to na własną odpowiedzialność w taki sposób, jaki został przewidziany w ustawie, czyli także w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego.²⁹ Ustawa wskazuje również na możliwość powierzania wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, prawnym i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej przy uwzględnieniu m.in. prawa zamówień publicznych,³⁰ regulacji koncesji na roboty budowlane³¹ czy partnerstwa publiczno–prawnego.³²

25 M. Kosek–Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007, s. 164.

26 Zob. T. Bojar–Fijałkowski, G. Cern, Rola organów jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki w Polsce. Studium porównawczo–prawne, [w:] Uwarunkowania rozwoju turystyki w regionie, M. Boruszczak (red.), Gdańsk 2011, s. 271–289.

27 Art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

28 Więcej: J. Jagoda, D. Łobos–Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, Warszawa 2008, s. 60–74.

29 Więcej: J.J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 35–41; T. Bojar–Fijałkowski, Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie, [w:] Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), Rzeszów 2012, s. 428–443.

30 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529, z późn. zm.).

31 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1271, z późn. zm.).

32 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno–prywatnym (Dz.U. z 2009 r., poz. 1342 z późn. zm.). Zobacz: T. Bojar–Fijałkowski, M. Dziedzic, Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym na gruncie ustawodawstwa polskiego, „Przestrzeń. Ekonomia. Społeczeństwo” 2012, nr 1/I, s. 95–104.

Co warte uwagi, ustawodawca³³ zezwolił jednostkom samorządu terytorialnego na tworzenie spółek prawa handlowego, nawet poza sferą użyteczności publicznej, gdy służy to zaspokojeniu niezaspokojonych dotąd potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Warunkiem tegoż jest jednoczesne występowanie w gminie bezrobocia, które w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, w sytuacji kiedy wcześniejsze zastosowanie innych działań i realizacja innych prawnych obowiązków gminy nie doprowadziły do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.³⁴ Zapis ten w swoim założeniu całkowicie wypełnia cele zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego dając gminie prawo do wspomagania lokalnego rynku pracy, w tym kształtowania poziomu zatrudnienia oraz ingerowania i kształtowania lokalnej gospodarki w zakresie oferowanych towarów i usług, ich cen, czy jakości.

Choć prawo zamówień publicznych przewiduje formę przetargu jako zasadę *lex generalis*, to inne przepisy i orzeczenia zdają się temu przeczyć stając się poniekąd *lex specialis* w tym zakresie. I tak doszukać można się sądu, iż realizacja zadań komunalnych gminy przez jej spółkę jest realizacją w zakresie własnym, co tym samym nie wymaga ani formy wyboru najlepszej oferty, ani nawet umowy.

Na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich³⁵ ukształtowało się pojęcie tak zwanych zamówień *in house*. W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych odrębnym podmiotom prawa, w tym spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością, należy wskazać, iż powszechnie przyjmuje się szeroką interpretację zamówień *in house*. Zakres powyższego pojęcia obejmuje zarówno zamówienia udzielane jednostkom organizacyjnie niewyodrębnionym, jak i samodzielny podmiotom prawa, w tym komunalnym spółkom prawa handlowego.

Należy wskazać na przyjęte kryteria dopuszczenia udzielania zamówienia *in house* w drodze bezprzetargowej.³⁶ Niezbędne jest tu sprawowanie przez instytucję zamawiającą kontroli nad wykonawcą zadania, przy czym zakres kontroli winien być analogiczny do sprawowanej wobec jednostek wewnętrznych. Ponadto działalność podmiotu zewnętrznego powinna być w co najmniej zasadniczym stopniu wykonywana na rzecz instytucji zamawiającej. W ślad za poglądami doktryny wskazać należy, iż jeżeli w akcie kreującym daną spółkę komunalną lub określającym zakres działalności tej spółki zostanie określony jej przedmiot działalności, to powierzenie przez gminę tej jednostce zadań publicznych do wykonywania nie podlega regulacji

33 Art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

34 Więcej: S. Czarnow, Cel i przedmiot przedsiębiorstwa gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej, PUG 1997, nr 11.

35 W orzeczeniu ETS z dnia 8 maja 2003 roku w sprawie C-349/97 Hiszpania przeciwko Komisji Europejskiej oraz orzeczeniu ETS z dnia 7 grudnia 2000 roku w sprawie C-94/99 ARGE Gewässerschutz przeciwko Bundesministerium für Land — und Forstwirtschaft.

36 Opierając się na wyroku ETS z dnia 19 kwietnia 2007 roku w sprawie C-295/05 Tragsa.

prawa zamówień publicznych.³⁷ Stąd możliwym jest powierzanie bezprzetargowe, a nawet bez umowy, zadań własnych gminy spółce, wszakże takiej, w której samorząd ten posiada całość udziałów lub akcji.

Wykorzystanie gospodarki komunalnej do realizacji zrównoważonego rozwoju w gminie Władysławowo

Gmina miejska Władysławowo, położona w powiecie puckim województwa pomorskiego,³⁸ należy do najbardziej popularnych miejsc letniego wypoczynku w Polsce. Głównym powodem tegoż są atrakcyjne plaże ciągnące się wzdłuż wsi, dzielnic i miejscowości gminy od Karwii, przez Jastrzębią Górę, Rozewie, Cetniewo, Władysławowo, a na Chałupach skończywszy. Okres sezonu letniego cechuje znaczne zwiększenie stałej populacji gminy³⁹ oraz potrzeb w zakresie usług, także publicznych. Specyficzną, z uwagi na dużą sezonowość, gospodarkę komunalną gmina realizuje m.in. przy pomocy trzech spółek prawa handlowego, w których posiada udziały: wodociągów, oczyszczalni ścieków oraz spółki wielobranżowej działającej pod firmą Abruکو.

Abruکو Sp. z o.o.,⁴⁰ w 100% własność gminy Władysławowo, obok komercyjnych usług oferowanych na wysoce konkurencyjnym rynku, świadczy szereg usług zbieżnych z zadaniami własnymi gminy, w zakresie: budowy i konserwacji dróg, utrzymania terenów zielonych, letniego i zimowego oczyszczania miasta, zarządzania cmentarzem komunalnym i komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz gminną infrastrukturą turystyczną w postaci kempingu. Ze współpracy z gminą, czyli właścicielem spółki, pochodzi przeszło połowa obrotów spółki.

Funkcjonowanie Abruکو w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zbliżone jest, zarówno w praktyce gospodarczej, jak i zakresie zadań, do działalności zakładu budżetowego świadczącego swoje usługi odpłatnie, którego koszty działalności pokrywane są z przychodów własnych. Warto zauważyć, że po wejściu w życie nowego systemu samorządu terytorialnego wiele jednostek zdecydowało się na przekształcenie zakładów komunalnych w komunalne spółki prawa handlowego właśnie.⁴¹ Podmiot taki jak Abruکو Sp. z o.o. analizować należy poza ramami prawa gospodarczego i finansowego, także w systemie szerokiego pojęcia administracji publicznej. Obok administracji bezpośredniej i pośredniej, J. Supernat wymienia prywatno–prawnie zorganizowaną administrację publiczną, którą tworzą podmioty zorganizowane w formach prawa prywatnego, a więc których forma or-

37 Powyższe stanowisko znajduje również uzasadnienie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2005 roku wydanego w sprawie o sygn. akt II GSK 105/2005.

38 Więcej: www.wladyslawowo.pl

39 Z ok. piętnastu tysięcy stałych mieszkańców do przeszło ćwierć miliona przebywających w miesiącach letnich.

40 Więcej: www.abruکو.pl

41 M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 344.

ganizacyjnoprawna oparta jest na przepisach prawa cywilnego i handlowego.⁴² Do grona tego należą z pewnością spółki kapitałowe. Podmioty te są w sensie organizacyjnym i funkcjonalnym częścią administracji publicznej, gdyż zostały powołane do wykonywania jej zadań. Niemniej jednak ich organizacja odbiega od organizacji pozostałych podmiotów administracji publicznej, jako że w ich przypadku w tym zakresie podstawową rolę odgrywa prawo prywatne.⁴³ Sformułowanie to doskonale pasuje do spółki kapitałowej stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego i wykonującej zadania własne tejże jednostki.

Z uwagi na władztwo gminy nad spółką oraz wykazaną powyżej możliwość powierzenia jej realizacji zadań własnych poza procedurami zamówień publicznych w znacznie większym zakresie niż ma to miejsce w relacjach czysto rynkowych, gmina może uwzględniać w tych działaniach własne cele zrównoważonego rozwoju. Może mieć to miejsce zarówno w zakresie kształtowania poziomu zatrudnienia w spółce, wyboru profilu jej działania, czy bardziej szczegółowych elementów procesów świadczenia usług.

W ostatnich latach nie dało się nie zauważyć problemu, w sferze gospodarki, związanego z nienależytym wykonywaniem usług na rzecz inwestora publicznego. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy była forma i tryb wyboru tegoż oferenta. Kierując się obawami o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz podejrzewając o działania korupcyjnego, nadmiernie często w procedurach zamówień publicznych stosowano wyłącznie kryterium ceny, wszakże dość łatwe do zastosowania. Efektem tego, często, realizowane inwestycje wymagały poprawek, przedłużały się w czasie, czy wymagały dodatkowych nakładów. Wszystko z powyższych skutkować może negatywnym efektem nie tylko ekonomicznym, ale i ekologicznym, co stawia taką realizację w sprzeczności ze wszystkimi założeniami zrównoważonego rozwoju. Ryzyko zaistnienia takiej sytuacji jest minimalizowane w sytuacji realizacji zadań własnych gminy, z zakresu gospodarki komunalnej, przez spółkę gminną.

Tezę tak stawianą potwierdza kazuś tak zwanej „ustawy śmieciowej”, gdzie wyraźny zapis stanowił, iż spółka z udziałem gminy może odbierać odpady komunalne od właściciela nieruchomości, na zlecenie gminy, ale tylko w przypadku, gdy zostanie wyłoniona w drodze przetargu.⁴⁴ Efektem czego pożądanym efektem ekologicznym, w postaci segregacji odpadów komunalnych, zdaje się być osiągnięty jedynie w tych gminach, które z premedytacją pogwałciły zapis ustawy powierzając te zadania bezprzetargowo czy to własnym spółkom prawa handlowego, czy też zakładom budżetowym. W pozostałych przypadkach, nierzadko często, skutek jest odwrotny niż

42 J. Supernat, www.supernat.pl [data dostępu: 5.05.2012].

43 Więcej: K. Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2003.

44 Art. 6 lit. e ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 152, poz. 897 z późn. zm.).

zakładany, gdyż wyłonione w procedurze zamówień publicznych, przy kryterium ceny, podmioty nie są w stanie realizować powierzonych zadań, umowy są rozwiązywane, a segregację odwleka się na czas późniejszy.

Stąd możliwość władzej kontroli nad wszystkimi etapami procesu inwestycyjnego przy realizacji zadań własnych gminy, szczególnie inwestycyjnych, od projektu, poprzez kosztorysowanie, wycenę, proces zakupu materiałów i usług, aż po wykonanie, monitorowanie, a na utrzymaniu i naprawach skończywszy, maksymalizuje szanse na skuteczne realizowanie założonych przez gminę celów zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Zrównoważony rozwój zdecydowanie wykracza poza obszar ochrony środowiska wyraźnie korelując z rozwojem społecznym i gospodarczym. Choć pochodzi on z polityki i prawa międzynarodowego, ma swoje wyraźne umocowanie lokalne, także wśród aktów prawa miejscowego, i to właśnie na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego zachodzić może jego skuteczna realizacja.

Ustawodawca umożliwia gminie dość swobodne kształtowanie gospodarki komunalnej, wyraźnie wskazując na możliwość ingerencji w lokalny rynek także w celu skuteczniejszego osiągnięcia celów społecznych, wpisujących się w założenia zrównoważonego rozwoju, czego gminy czasem nie dostrzegają czy nie wykorzystują hołdując ogólnym zasadom gospodarki rynkowej. Warto uwzględnić fakt, iż ustawa zasadnicza ustanawia na gruncie polskim społeczną odmianę gospodarki rynkowej, czego potwierdzeniem są, między innymi, przepisy o gospodarce komunalnej właśnie.

Prowadzenie gospodarki komunalnej poprzez spółkę komunalną stwarza gminie niebywałą możliwość bezpośredniej kontroli nad realizacją tych zadań. Możliwość indywidualnego kształtowania procesów gospodarczych daje jednostce samorządu terytorialnego sposobność na ominięcie złych i czasem niebezpiecznych reguł prawa zamówień publicznych. To dać może szansę na maksymalizację efektu ekonomicznego i ekologicznego przy realizacji celów zrównoważonego rozwoju, choć wymagać musi samokontroli i rozsądku, aby nie stało się narzędziem do nadużyć i patologii przewyższających omijane niebezpieczeństwa czy osiągnane korzyści.

BIBLIOGRAFIA

- Bojar–Fijałkowski T., Bezpieczeństwo ekologiczne, [w:] Bezpieczeństwo w administracji i biznesie, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Gdynia 2007.
- Bojar–Fijałkowski T., Prawo uzdrowiskowe w Polsce – stan i perspektywy, [w:] Turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa, M. Boruszczak (red.), Gdańsk 2011.

- Bojar-Fijałkowski T., Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie, [w:] Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), Rzeszów 2012.
- Bojar-Fijałkowski T., Sport dla zdrowia, ekoturystyka dla środowiska naturalnego. Aspekty zrównoważonego rozwoju, [w:] Sport i turystyka dla wszystkich w promocji zdrowego stylu życia, W.W. Gaworecki, Z. Mroczyński (red.), Gdańsk 2008.
- Bojar-Fijałkowski T., Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w służbie jakości i ekologii, [w:] Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju, M. Wiśniewska, E. Malinowska (red.), Sopot 2008.
- Bojar-Fijałkowski T., Cern G., Rola organów jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki w Polsce. Studium porównawczo-prawne, [w:] Uwarunkowania rozwoju turystyki w regionie, M. Boruszczak (red.), Gdańsk 2011.
- Bojar-Fijałkowski T., Dziedzic M., Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na gruncie ustawodawstwa polskiego, „Przeźren. Ekonomia. Społeczeństwo” 2012, nr 1/I, s. 95–104.
- Bojar-Fijałkowski T., Płopa W., Zrównoważony rozwój – filozofia, która stała się prawem, [w:] Człowiek wobec III tysiąclecia, M. Płopa (red.), Elbląg 2009.
- Brehaut H., Community Health Dimension of Sustainable Development in Developing Countries, Global Sustainability Services Inc., Canada 2003.
- Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
- Ceballos-Lascuráin H., Tourism, Ecotourism and Protected Areas: the State of Nature Based Tourism Around the World and Guidelines for its Development, Gland 1996.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Solidarność energetyczna Unii Europejskiej, [w:] Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej, C. Mik (red.), Toruń 2009.
- Czarnow S., Cel i przedmiot przedsiębiorstwa gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej, PUG 1997, nr 11.
- Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Kraków 2006.
- Górka K., Poskrobko B., Ekonomia ochrony środowiska, Warszawa 1987.
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., Gospodarka mieniem komunalnym, Warszawa 2008.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa 2007.
- Morworth N., Munt I., Tourism and Sustainability: New Tourism in Third World, London 1998.
- Nazarko J., Dobrzyński M., Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne, [w:] Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe, E.K. Czech (red.), Warszawa 2006.
- Pawłowicz K., Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2003.
- Pyć D., Prawo zrównoważonego rozwoju, Gdańsk 1996.
- Pyć D., Zasada zrównoważonego rozwoju, [w:] Europa sędziów, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2007.

Rakoczy B., Wolność działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju, „Rzeczpospolita”, 21.05.2006.

Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1999.

Szydło M., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008.

Torjman S., The Social Dimension of Sustainable Development, Celadon Institute of Social Policy, Ottawa 2000.

Wynn L., Religion, Culture and Sustainable Development, Princeton 2004.

Zięty J.J., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2012.

Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2010.

Żylicz T., Rola nauki w polityce trwałego rozwoju, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 2.

**COMMUNAL ECONOMY AS AN INSTRUMENT
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE COMMUNITY
ON THE EXAMPLE OF WŁADYSŁAWOWO**

The aim of the article is to indicate that communal economy can be an instrument of sustainable development. Therefore, at the outset sustainable development is described along with its role in community performance. It is correlated with further divagations on communal economy and implementation of community duties neglecting procurement law. The article concludes by casus of the city community of Władysławowo and some general remarks on the issue. The text is based on Polish and international legal literature. Legal acts quoted are valid as at August 20th of 2013.

Keywords: sustainable development, communal economy, community

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A PAPIEROWA BIUROKRACJA ADMINISTRACYJNA

Aparat pomocniczy organów administracji publicznej w Polsce to tysiące urzędów, jednostek organizacyjnych, urzędników oraz jeszcze więcej działań i czynności wymagających użycia papieru. Co ważne – z punktu widzenia ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju – do produkcji papieru wykorzystywanych jest około połowy światowych zasobów drewna, będącego w obrocie rynkowym. Według badań przeprowadzonych przez National Geographic, na produkcję papieru zużywana jest duża część z 9 milionów hektarów lasów wycinanych każdego roku.¹ W literaturze podnosi się, że jedynie część drewna pochodzi z wycinki racjonalnie zarządzanych zasobów leśnych, jednakże większość „...pozyskiwana jest w wyniku nieodpowiedzialnego zarządzania lasami, w tym z nielegalnych wycinek i niszczenia zasobów leśnych o szczególnej wartości przyrodniczej oraz z monokulturowych plantacji przemysłowych (np. upraw drzew eukaliptusa, nazywanych powszechnie zielonymi pustyniami).”² Wspomniani autorzy twierdzą, że corocznie odnotowuje się przyrost w produkcji i konsumpcji papieru, a jednocześnie przewidują, że światowa sprzedaż tego surowca, w okresie od roku 2010 do roku 2050 wzrośnie o 100 mln ton (z 400 do 500 mln ton). Również w Polsce odnotowuje się poważny przyrost konsumpcji papieru. A. Żwawa – powołując się na dane Stowarzyszenia Papierników Polskich – pisze, że w roku 2002 przeciętne zużycie papieru na mieszkańca Polski oscyloowało wokół 65 kg, natomiast w roku 2015 wskaźnik zużycia wzrośnie do 115 kg³ Wydaje się jednocześnie, że na ów wzrost niebanalnie wpływa działalność administracji publicznej, która wraz ze zwiększaniem liczby realizowanych zadań publicznych, zwiększa zapotrzebowania na papier, wykorzystywany w działalności biurokratycznej. Tym samym można założyć, iż administracja publiczna

1 Na badania National Geographic powołuje się J.Berdo w monografii: *Zrównoważony rozwój - w stronę życia w harmonii z przyrodą*, Sopot 2006, s. 2.

2 Tak twierdzą: A. Żwawa, M. Noszczyk, M. Huma, *Przemysł drzewno-papierniczy*, http://www.ekonsument.pl/a66525_przemysl_drzewno_papierniczy.html [online 09.09.2013 r.].

3 A. Żwawa, *Piły i piłki – nie kibicuj niszczeniu lasów!*, <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/piłki-i-piły-nie-kibicuj-niszczeniu-lasow/> [online 09.09.2013 r.].

w Polsce nie realizuje – w omawianym aspekcie – założeń zasady zrównoważonego rozwoju. Aby jednak choćby częściowo potwierdzić owe założenie, należałoby wyjaśnić, czym jest zasada zrównoważonego rozwoju i odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją spójne i jednolite podstawy prawne ograniczania zużycia papieru w działaniach „sfery biurokratycznej”. Oczywiście, istnienie spójnego prawa nie przesądza jeszcze o jego wykonywaniu, jednakże badanie jedynie „samego” prawa podyktowane jest faktem, iż nie ma – moim zdaniem – problemu w identyfikacji rozwiązań praktycznych dotyczących realizowania celów zasady ZR, takich jak: działania mające na celu ochronę bioróżnorodności, wdrażanie rolnictwa ekologicznego, stosowanie odnawialnych źródeł energii, czy też zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi i leśnymi.

Pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju (dalej zwanej zasadą ZR) zostało w literaturze opisane wielokrotnie i nie stanowi problematyki kontrowersyjnej. Między innymi, A. Krzywoń stwierdza, że jest to dyrektywa zawierająca wytyczne działalności prawotwórczej, która wymaga od prawodawcy „...ciągłej optymalizacji całego systemu prawa, tak aby w odpowiednim do danych okoliczności stopniu i z poszanowaniem zasady proporcjonalności uwzględniał on jednocześnie potrzebę ciągłego rozwoju (w tym prawa i wolności jednostek) oraz wartości ogólnospołeczne, w szczególności ochronę środowiska.”⁴

W wysokim stopniu abstrakcji wypowiada się M. Stoczkiewicz, który wyprawdzając definicję z przepisu art. 5 Konstytucji RP pisze, że zasada zrównoważonego rozwoju to norma nakazująca wszystkim organom państwa dążenie do osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju, przy czym owe dążenie rozumie bardzo ogólnie, jako obowiązujące zawsze i we wszystkich działaniach.⁵

Podobnie pisze Z. Bukowski, odnosząc analizowaną zasadę do wszystkich wymienionych w art. 5 Konstytucji podstawowych funkcji państwa, co ma potwierdzać jej funkcje ustrojowe, wiąże ją ściśle z ochroną środowiska.⁶ Ten sam autor, uszczegóławiając tezę o związku zasady zrównoważonego rozwoju z podstawowymi funkcjami państwa, potwierdza, że chodzi o wszystkie organy państwa, a więc zarówno ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze, w całej ich działalności. Ów autor uważa, że konsekwencją tworzenia prawa z pominięciem zasady ZR jest możliwość bezpośredniego zaskarżania aktów normatywnych do Trybunału Konstytucyjnego.⁷

M. Roliński również bardzo ściśle wiąże zasadę ZR z definicją ochrony środowiska. Pisze on, że oparcie definicji legalnej ochrony środowiska na zasadzie zrównoważonego rozwoju spowodowało zmianę charakteru podejmowanych przez państwo działań ochronnych. Aktualnie – według tegoż autora – należy pojmować

4 A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 3.

5 M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju, jako zasada prawna*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 122.

6 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63.

7 *Ibidem*, s. 63.

zadania ochronne z punktu widzenia podmiotowego, tj. należy tak chronić poszczególne elementy środowiska, aby mieć na uwadze przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzi.⁸

Z kolei J. Maciejewska opisującą zasadę wiąże z bezpieczeństwem ekologicznym. Stwierdza ona, że owe bezpieczeństwo „...to stan środowiska nie zagrażający zdrowiu i życiu człowieka, w którym organy państwowe zapobiegają klęskom żywiołowym i minimalizują skutki owych klęsk oraz kierują rozwojem społeczno-gospodarczym w sposób zrównoważony i zapewniający godne warunki do życia współczesnym i przyszłym obywatelom.”⁹ Wydaje się to oznaczać, iż organy administracji publicznej powinny podejmować swoje działania (w aspekcie społecznym, politycznym, gospodarczym itp.) mając na uwadze zapewnienie odpowiednich warunków ekologicznych i środowiskowych nie tylko w chwili podejmowania działań, ale również w perspektywie wieloletniej.

Bardzo ogólnie, ale tym samym uproszczone pojęcie zasady ZR zaprezentował M. Gerwin, pisząc, że jest to dążenie do poprawy jakości życia, przy zachowaniu równości społecznej, bioróżnorodności i bogactwa zasobów naturalnych. Autor, określając cel istnienia tej zasady stwierdza, że: „Rzecz w tym, aby dążąc do dobrego życia nie zniszczyć przyrody, od której uzależnione jest życie na Ziemi, nie wyczerpać wszystkich zasobów naturalnych (...), ani też dążąc do poprawy własnego życia, nie skazywać na biedę innych.”¹⁰

Widoczne jest zatem (w doktrynie) bardzo spójne pojmowanie zasady ZR, w szczególności poprzez związanie jej z Konstytucją RP i postulatami ochrony środowiska we wszelkiej działalności publicznej. Skoro zatem działania – w których winna być realizowana ochrona środowiska – rozumiane są tak szeroko, oznacza to, że obejmują również działalność biurokratyczną administracji publicznej. Jak zatem – do przestrzegania zasady ZR – ma się powszechnie znana praktyka zużycia znacznej ilości papieru przez urzędników państwowych i samorządowych? Czy istnieją skuteczne i jednolite regulacje prawne umożliwiające (w tym aspekcie) unikanie takiego nieekologicznego zużycia? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją spójne i jednolite przepisy (akty normatywne) umożliwiające ograniczenie „papierologii”, a co za tym idzie konieczna jest analiza obowiązujących przepisów prawa, zarówno od strony ustrojowej (tj. zobowiązującej lub umożliwiającej realizację zadań publicznych w drodze elektronicznej), jak i proceduralnej (tj. określającej prowadzenie procedury administracyjnej *on-line*.)

Zasadnicze znaczenie – z punktu widzenia biurokracji – ma ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.¹¹ Ma

8 M. Roliński, Ewolucja pojęcia prawnego „środowiska” i „ochrona środowiska”, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, nr 6, s. 159.

9 J. Maciejewska, Bezpieczeństwo ekologiczne, jako konstytucyjny obowiązek państwa, PPOŚ 2009, nr 2, s. 59.

10 M. Gerwin, Plan zrównoważonego dostępu dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe, Sopot 2008, s. 3.

11 Ustawa z dn. 17 lutego 2005, o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. Nr 64, poz. 565, ze zm. (zwana dalej ustawą o informatyzacji, albo uinf).

ona na celu doprowadzenie do wiążącego wpływu Państwa na procesy informatyzacyjne podmiotów publicznych, głównie poprzez ustalanie jednolitych, minimalnych i gwarantujących otwartość standardów informatycznych, ustalanie specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, a przede wszystkim ustalenie zasad wymiany informacji w drodze elektronicznej, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a niepublicznymi.¹²

Jednocześnie kluczowe znaczenie mają przepisy art. 13 do art. 15 uinf. Określono tamże obowiązki (względem podmiotów wdrażających narzędzia teleinformatyczne w administracji) dążenia do stanu pełnej kompatybilności wszystkich systemów i rejestrów, aby możliwa była wymiana między nimi informacji w drodze elektronicznej. Jednocześnie uinf w art. 3 ust. 9 wskazuje na cechy i wymagania organizacyjne oraz techniczne tychże systemów i rejestrów. Ma to na celu doprowadzenie do umożliwienia bezpośredniej komunikacji nie tylko między podmiotami realizującymi zadania publiczne, ale i petentami zainteresowanymi rozstrzygnięciami administracji, bez względu na stosowane urządzenie służące do komunikacji elektronicznej oraz system operacyjny zainstalowany na tym urządzeniu. „Minimalne wymagania” powinny – między innymi – umożliwić stworzenie i wdrożenie aplikacji mobilnych, oprogramowania działającego na wszystkich najpopularniejszych systemach operacyjnych (np. Windows, OS X, Linux, Android itp.). Niedopuszczalne jest dookreślanie przepisami prawa konkretnych, będących w użyciu aplikacji komputerowych. Przykładowo nie powinno się zawierać w przepisach wykonawczych sformułowań sugerujących możliwość użycia (jako standardu publicznego) edytora tekstu MS Word. Taki edytor przeznaczony jest z zasady do systemu operacyjnego Windows, podczas gdy np. system operacyjny OS X jest „powiązany” z edytorem Pages. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ustawowe zobowiązanie publikowania w BIP struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych czy protokołów szyfrujących i komunikacyjnych.¹³ Dzięki temu – z założenia – umożliwia się przedsiębiorcom informatycznym i programistom tworzenie komercyjnego i bezpłatnego oprogramowania kompatybilnego z całością systemu wymiany informacji w administracji publicznej.

Co więcej, minimalne wymagania systemów teleinformatycznych w użyciu podmiotów realizujących zadania publiczne zostały uszczegółowione w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.¹⁴ Wymienia się tam protokoły komunikacyjne i szyfrujące umożliwiające międzysystemową wymianę danych, rodzaje rozszerzeń plików zawierających in-

12 Zob. art. 1 uinf.

13 Zob. art. 13 ust. 2 p.2 uinf.

14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 września 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. Nr 212, poz. 1766.

formację w formie tekstu lub grafiki, czy też formaty danych do tworzenia i modyfikacji stron www.

Natomiast z niezwykle (aby nie napisać „zbyt”) szczegółową regulacją mamy do czynienia w Rozporządzeniu w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej.¹⁵ Prawodawca postanowił na tyle konkretnie zaingerować w tworzone rejestry informatyczne, że wskazał nawet na konieczną liczbę znaków w polach alfanumerycznych tworzonych formularzy elektronicznych.¹⁶

Standaryzacja systemów informatycznych i rejestrów publicznych została potwierdzona w art. 16 uinf. Prawodawca nakazał podmiotom realizującym zadania publiczne stworzenie warunków technicznych do sporządzania, wymiany i doręczania dokumentacji w formie elektronicznej w ramach realizowanych spraw administracyjnych. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych.¹⁷ Ów akt normatywny szczegółowo reguluje warunki organizacyjne i techniczne doręczania dokumentów elektronicznych (w tym tworzenia skrzynki podawczo–odbiorczej oraz wykorzystania platformy ePUAP), sposób ich doręczania oraz poświadczania odbioru. Regulacje odnoszą się do tak konkretnych zagadnień, jak moduły kryptograficzne stosowane w systemach teleinformatycznych, problematyka elektronicznych nośników danych, czy też zabezpieczenie przed nieuprawnioną ingerencją w treść dokumentacji.¹⁸

Równie istotne znaczenie mają przepisy umożliwiające wdrożenie i wykorzystanie elektronicznej platformy usług administracji publicznej (dalej ePUAP lub Platforma). Platforma jest narzędziem służącym do administrowania danymi, komunikacji elektronicznej oraz udostępniania usług administracji. Umożliwia ona tworzenie i obsługę dokumentów elektronicznych, ich przesyłanie, międzysystemową wymianę danych, identyfikację użytkowników i „rozliczalność” ich działań, tworzenie konkretnych usług administracyjnych, weryfikację podpisu elektronicznego, potwierdzanie profilu zaufanego oraz weryfikację płatności dokonanych za pomocą narzędzi elektronicznych. Organem właściwym do zapewnienia jej funkcjonowania jest Minister właściwy do spraw informatyzacji.¹⁹ Ów organ – oprócz ustalania stan-

15 Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, Dz.U. Nr 214, poz. 1781.

16 Zob. załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej.

17 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, Dz.U. Nr 206, poz. 1216 (dalej jako Rozporządzenie w sprawie sporządzania pism).

18 Zob. §14 Rozporządzenia w sprawie sporządzania pism.

19 Zob. art. 19a uinf.

dardów technicznych działania ePUAP – jest administratorem tzw. „centralnego repozytorium” pism administracyjnych, przy czym repozytorium jest niejako zbiorem wzorów pism używanych w prowadzonych przez administrację publiczną postępowaniach, które przesyłane są przez właściwe w sprawach organy.²⁰

Problematyka działania ePUAP również została dość szczegółowo unormowana w przepisach wykonawczych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na rozporządzenie w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej.²¹ Opisano tam „proces” zakładania konta użytkownika, sposób prowadzenia usług administracyjnych oraz warunki wymiany informacji między Platformą a innymi systemami teleinformatycznymi.

Szczególnie ważną „instytucją” wdrożoną w ramach funkcjonalności ePUAP jest tzw. „profil zaufany”. Profil zastępuje niejako podpis elektroniczny, co w połączeniu z możliwością bezpłatnego jego uzyskania (podpis elektroniczny z kwalifikowanym certyfikatem jest płatny) stanowi korzystne rozwiązanie z punktu widzenia wdrażania e-administracji. Zasady tworzenia, potwierdzania, zmiany i unieważniania tegoż profilu również zostały zawarte w akcie wykonawczym do uinf. Uczyniono to w ramach rozporządzenia MSWiA w sprawie zasad zatwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej.²² Określa się tam zarówno podmioty właściwe w sprawach profilu (tzw. punkty zatwierdzające, tj. organy administracji rządowej oraz konsułów), warunki składania podpisu, archiwizowania dokumentów związanych z profilem i wzory wniosków o potwierdzenie, przedłużenie ważności i unieważnienie profilu, jak również okres jego ważności (3 lata),²³ zawartość (imię, nazwisko, PESEL, identyfikator użytkownika i profilu, czas potwierdzenia ważności, termin ważności, adres poczty elektronicznej użytkownika oraz określenie sposobu autoryzacji²⁴), jak też przesłanki utraty ważności (użycie nieprawdziwych lub nieaktualnych danych, usunięcia konta użytkownika, zmiany danych, na podstawie których konto było rejestrowane, upływ okresu potwierdzenia lub przedłużenia²⁵).²⁶

Profil zaufany nie jest jedynym sposobem potwierdzania tożsamości obywateli, osób prawnych i jednostek organizacyjnych, chcących skorzystać z usługi administracji publicznej. Drugim sposobem jest podpis elektroniczny potwierdzany kwalifikowanym certyfikatem. Również i w tym przedmiocie mamy do czynienia ze spójną i konkretną regulacją normatywną. Przepis art. 20a uinf określa ogólne prawo

20 Zob. art. 19b ust. 2 i 3 uinf.

21 Rozporządzenie MSWiA z dn. 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. Nr 93, poz. 546 (dalej jako Rozporządzenie ePUAP).

22 Rozporządzenie MSWiA z dn. 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad zatwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. Nr 93, poz. 547 (zwane dalej Rozporządzeniem w sprawie profilu).

23 Zob. §8 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie profilu.

24 Zob. §6 Rozporządzenia w sprawie profilu.

25 Zob. §11 Rozporządzenia w sprawie profilu.

26 Zob. §1 Rozporządzenia w sprawie profilu.

do potwierdzania tożsamości (w ramach postępowań elektronicznych) również tym „sposobem”. Natomiast ustawa o podpisie elektronicznym²⁷ tworząc definicję wskazuje, że jest to elektroniczne zaświadczenie, za pomocą którego dane służące do weryfikacji podpisu elektronicznego są przyporządkowane osobie składającej podpis elektroniczny, a jednocześnie umożliwiają identyfikację. „Kwalifikacja” tego zaświadczenia następuje poprzez wydanie certyfikatu (dla tego zaświadczenia) przez podmiot świadczący usługi certyfikacyjne.

Nie tylko zagadnienia organizacyjne, ustrojowe i techniczne zostały uregulowane w obowiązującym prawie. Korzystanie z narzędzi teleinformatycznych wymaga również odpowiednio „dostosowanej” procedury administracyjnej. Wydaje się, że również przepisy postępowania administracyjnego pozwalają na skuteczne załatwianie spraw w drodze elektronicznej. Prawodawca – w k.p.a. – określił sposób prowadzenia postępowania administracyjnego w ogólnym zakresie, posiłkując się unormowaniami obowiązujących ustaw szczególnych. Już od „etapu” wszczęcia procedury widoczne są dość spójne i jednolite regulacje.

Wszczęcie postępowania administracyjnego w formie elektronicznej na wniosek, tj. za pomocą podania, zostało przewidziane art. 63 k.p.a. Wskazano tam, że podania mogą być wnoszone również za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej i powinny spełniać inne wymagania ustawowe. Jednocześnie zaliczono do nich: uwierzytelnienie przy użyciu mechanizmów określonych w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁸ oraz realizację wymogów dotyczących formatów danych elektronicznych.

Doręczenie dokumentów elektronicznych uzależnione zostało od rodzaju adresatów czynności organu. Doręczenie pisma elektronicznego osobie fizycznej polega na wysłaniu na adres mailowy adresata informacji, iż może on odebrać dokument w formie elektronicznej wraz ze wskazaniem adresu, z którego owe pismo można pobrać i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia oraz pouczeniem dotyczącym sposobu odbioru.²⁹ Natomiast w przypadku osoby prawnej doręczenie następuje bezpośrednio poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą adresata.³⁰

Wdrożenie e-procedur w postępowaniach administracyjnych obejmuje również zmianę zasad udostępniania dokumentów i akt sprawy podmiotom do tego uprawnionym. Przepis art. 73 § 4 k.p.a. ogranicza wgląd do akt sprawy za pośrednictwem sieci teleinformatycznych jedynie do dokumentów elektronicznych wnoszonych do organu bądź przez niego doręczanych.³¹

27 Ustawa z dn. 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

28 Ustawa z dn. 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005 Nr 64, poz. 565 z późn. zm. (zwana dalej ustawą o informatyzacji).

29 Zob. art. 46 § 4 k.p.a.

30 Zob. art. 46 § 6 k.p.a.

31 Szerzej D. Kościuk, Elektroniczne postępowanie administracyjne w sprawach indywidualnych, w świetle zmian Kodeksu Postępowania Administracyjnego, [w:] Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce, P. Pietrasz,

Postępowanie administracyjne kończy się zazwyczaj wydaniem decyzji lub – wyjątkowo – postanowienia. Oba rozstrzygnięcia mogą być wydane w formie dokumentu elektronicznego i dotyczą ich jednolite rozwiązania w zakresie wymagań formalnych niezbędnych do oceny poprawności ich wydania. Przepis art. 107 § 1 k.p.a. dotyczący decyzji, jak i przepis art. 124 § 1 k.p.a. odnoszący się do postanowień stanowią, iż rozstrzygnięcia powinny być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu bądź podpisem osobistym.

Regulacje dotyczące e-postępowania nie pomijają również problematyki odwołania od decyzji. W art. 138 § 4 k.p.a. wskazano, że jeśli przepisy odrębne przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz istnieją podstawy do zmiany zaskarżonego aktu, organ odwoławczy uchyla decyzję zobowiązując niższą instancję do wydania decyzji o określonej treści. W praktyce polega to na wskazaniu – przez organ uchylający niezgodną z prawem decyzję – na poprawny formularz elektroniczny zawierający treść decyzji bądź nakaz zmiany treści formularza w celu jego doprowadzenia do zgodności z obowiązującym prawem.³²

W uzupełnieniu rozważań nad zbiorem przepisów umożliwiających prowadzenie spraw administracyjnych *on-line*, nie sposób nie wspomnieć o obowiązującym rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych.³³ Przepis § 1 ust. 3 tegoż aktu wyraźnie umożliwia kierownikowi jednostki organizacyjnej (organowi) wybór pomiędzy postępowaniem z dokumentacją w systemie tradycyjnym (papierowym) bądź w ramach EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją). System EZD umożliwia dokonywanie czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych. Regulacje powyższego rozporządzenia są tak szczegółowe, że pozwalają zarówno na gromadzenie przyporządkowanych do konkretnych spraw wszelkich dokumentów elektronicznych, prowadzenie rejestru przesyłek „wpływających” i wychodzących, wykonywanie dekretacji, dokonywanie akceptacji (tj. podpisywanie dokumentów podpisem elektronicznym) oraz prowadzenie niezbędnych rejestrów i ewidencji.³⁴

Podsumowując zatem, można bez wątpliwości potwierdzić istnienie dość jednolitych (od strony ustrojowej, jak i proceduralnej) regulacji prawnych, umożliwiających unikanie nadmiernego (a nawet jakiegokolwiek) zużycia papieru w działaniach biurokracji administracyjnej. Wyraźnie „widoczne” i stosunkowo zrozumiałe jawią

K. Gawrońska, D. Kościuk, J. Kulikowska-Kulesza, M. Perkowska (red.), Białystok 2012, s. 71–73.

32 D. Kościuk, *Elektroniczne postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 75–76.

33 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych, Dz.U. Nr 14, poz. 67 (dalej jako instrukcja kancelaryjna).

34 Zob. § 10 instrukcji kancelaryjnej.

się unormowania dotyczące informatyzacji administracji z punktu widzenia „technologicznego” oraz szczegółowych założeń wymiany informacji w drodze elektronicznej (w tym dokumentów elektronicznych), jak również prowadzenia postępowań administracyjnych z pominięciem drogi tradycyjnej (papierowej). Istnienie regulacji prawnych nie oznacza automatycznie, że zostaną one wdrożone w praktyce, albowiem ogromne znaczenie ma tzw. „czynnik ludzki”, tj. chęć przyswojenia nowej wiedzy i umiejętności. Bez wątpienia jednak podstawy prawne rozpoczęcia „rewolucyjnych” działań na szeroką skalę, polegających na zupełnej rezygnacji z papieru w działaniach administracji, już istnieją i stanowią dość spójny i zrozumiały system normatywny.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Gerwin M., Plan zrównoważonego dostępu dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe, Sopot 2008.
- Kościuk D., Elektroniczne postępowanie administracyjne w sprawach indywidualnych, w świetle zmian Kodeksu Postępowania Administracyjnego, [w:] Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce, P. Pietrasz, K. Gawrońska, D. Kościuk, J. Kulikowska-Kulesza, M. Perkowska (red.), Białystok 2012.
- Krzywoń A., Konstytucja RP a środowisko, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Maciejewska J., Bezpieczeństwo ekologiczne, jako konstytucyjny obowiązek państwa, PPOŚ 2009, nr 2.
- Roliński M., Ewolucja pojęcia prawnego „środowiska” i „ochrona środowiska”, „Studia Iuridica Lublensia” 2005, nr 6.
- Stoczkiewicz M., Zasada zrównoważonego rozwoju, jako zasada prawna, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Żwawa A., Piły i piłki – nie kibicuj niszczeniu lasów!, <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/ekologia/pilki-i-pily-nie-kibicuj-niszczeniu-lasow/>
- Żwawa A., Noszczyk M., Huma M., Przemysł drzewno–papierniczy, http://www.ekonsument.pl/a66525_przemysl_drzewno_papierniczy.html

**SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ADMINISTRATIVE
BUREAUCRACY PAPER**

Around half of the world's annual timber production is processed into paper. For its part in the use of this commodity, it seems that the public administration in Poland does not implement the principle of sustainable development. However, there are legal instruments available to change this situation. These are the regulations concerning the computerization of government and the specifics of the exchange of information by electronic means (including electronic documents), as well as conducting paperless administrative proceedings. At the same time the existence of such regulations does not mean that they are implemented in practice.

Keywords: e-government, administrative procedure, sustainable development

PARTNERSTWO MIĘDZYSEKTOROWE JAKO PRZYKŁAD WSPÓŁDZIAŁANIA W TRYBIE ART. 45 USTAWY O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE, UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE ŚRODOWISKA ORAZ O OCENACH ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Istotą przeobrażeń współczesnych systemów rządzenia jest rozpraszanie monocentrycznej i scentralizowanej władzy publicznej i integrowanie zróżnicowanych zasobów zawiadywanych przez różnorodnych aktorów społecznych dla potrzeb realizowania celów publicznych.¹ Tendencja ta jest coraz bardziej widoczna w Polsce, co wiąże się zwłaszcza z wzmocnieniem społeczeństwa obywatelskiego, wyrażanym m.in. przez zwiększenie skali realnego wpływu organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych na sprawowanie władzy i podejmowanie decyzji publicznych. Pojawia się więc pytanie, jaką formułę powinna przyjmować współpraca między organami administracji samorządowej i organizacjami trzeciego sektora. Agata Barczewska–Dziobek² wskazuje dwie podstawy prawne możliwego współdziałania: są to regulacje ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ oraz przepisy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich⁴, która wprowadziła przepisy szczególne dotyczące stowarzyszeń *sui generis* – Lokalnych Grup Działania. Te nowe formy współdziałania wykraczają poza tradycyjnie ujmowane współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego⁵ i ukazują ciekawą tendencję, idącą w kierunku większego upodmiotowienia orga-

- 1 S. Mazur, Paradoxy reformowania polskiej administracji publicznej, [w:] A. Bosiacki, H. Izebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Warszawa 2010, s. 65.
- 2 A. Barczewska–Dziobek, Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 19.
- 3 Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.
- 4 Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm.
- 5 B. Dolnicki, Wstęp, [w:] Formy współdziałania..., *op. cit.*, s. 16.

nizacji pozarządowych nie tylko jako podmiotów konsultowanych w procesie podejmowania decyzji publicznych, ale jako podmiotów stających się wykonawcami tychże decyzji, co wyraża się m.in. w wykonywaniu działalności społecznie użytecznej na rzecz społeczności lokalnych, rozumiane zarówno jako statutowy cel działania organizacji pozarządowych, jak i zadanie organów administracji publicznej. Współdziałanie nabrało efektywności od chwili wprowadzenia przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w 2003 r.,⁶ z badań prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych na przełomie 2010/2011 wynika jednak, że cechą dominującą w tej współpracy jest faktyczna nierówność stron – wyrażająca się przede wszystkim w przewadze formy wspierania wykonania zadania publicznego nad jego powierzeniem.⁷ Pojawia się więc pytanie, jaką formułę powinna przyjmować współpraca między organami administracji samorządowej i organizacjami pozarządowymi, by zniwelować istniejącą nierównorzędną podmiotów takiego stosunku. Odpowiedź stanowią właśnie partnerstwa międzysektorowe.

Samo pojęcie partnerstwa, jako określenie intensywności relacji między władzą publiczną a społeczeństwem, pochodzi z koncepcji S.R. Arnstein,⁸ która wyróżnia osiem poziomów partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych – od manipulacji i terapii (które są oczywiście formami „nieuczestnictwa”), przez informowanie, konsultacje i ugłaskiwanie, nazywane przez nią „działaniami pozornymi”, po partnerstwo, delegowanie władzy i kontrolę obywatelską, łącznie określane jako „uspołecznianie władzy”.⁹ W takim ujęciu o „zasadzie partnerstwa” jako określeniu relacji między podmiotami stanowi art. 5 ust. 3 udzppiw. Cechą partnerstwa w prezentowanym ujęciu jest więc przede wszystkim zbudowanie relacji „pomiędzy równymi i autonomicznymi stronami”,¹⁰ w której zachodzi uzgadnianie „wspólnych oczekiwań, wartości, perspektyw, sposobów, standardów działania między jego uczestnikami”.¹¹

Pojęcie „partnerstwo” może też być określeniem odnoszącym się do formuły, w jakiej współpracują ze sobą podmioty reprezentujące tzw. trzeci sektor oraz organy administracji. Przy czym w literaturze przedmiotu jest ono zazwyczaj opisywane jako „partnerstwo międzysektorowe”, ze wskazaniem, że odnosi się do dwustronnego współdziałania. Jednakże możliwe jest partnerstwo trójstronne, którego trzeci

6 Choć idea współpracy międzysektorowej nie jest nowością – ponieważ regulowały ją już przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz nieobowiązująca już ustawa o pomocy społecznej z 1990 r., zob. A. Miruć, *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009, s. 267.

7 G. Makowski, *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową?*, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129, s. 8.

8 S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji*, Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów, 1969, przedruk: *Partycypacja, przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012, s. 12–39. Zob. także D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 254 i n.

9 Nie jest to jednak synonim „kontroli społecznej”, lecz pojęcie oznaczające realne podejmowanie przez obywateli decyzji związanych z rozwojem lokalnym, więcej zob. S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji...*, *op. cit.*, s. 35.

10 A. Chrisidu–Budnik, *Organizacje sieciowe w sektorze publicznym*, [w:] *Prawna działalność...*, *op. cit.*, s. 163.

11 *Ibidem*.

filarem stanowi sektor gospodarczy.¹² Współdziałanie organizacji i wspólnot obywateli tak z organami państwa, jak i ze światem gospodarki oraz rynku uzasadniane jest wymogiem instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego,¹³ a więc budowania relacji pozytywnych między tymi sektorami, w celu realizacji dobra wspólnego.

Refleksje doktryny¹⁴ ograniczają się jednak z reguły do wątku zlecenia wykonania zadania publicznego organizacjom pozarządowym w trybie tzw. *outsourcingu* komunalnego, ograniczonego przepisami udzppiw lub zlecenia na zasadach ogólnych, wynikających z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,¹⁵ art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶ i art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.¹⁷ Polskie prawo wyraźnie wskazuje, że zlecenie zadań z zakresu administracji publicznej podlega zarówno ograniczeniu podmiotowemu (na rzecz organizacji pożytku publicznego w rozumieniu udzppiw), jak i przedmiotowemu (do kręgu zadań wymienionych w art. 4 tejże ustawy).

Nie negując praktycznej możliwości zastosowania przepisów udzppiw czy odnośnych regulacji ustaw samorządowych należy jednak podkreślić, że możliwości zlecenia zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska są tu stosunkowo wąskie, obejmując w zasadzie wyłącznie zadania wymienione *explicite* w art. 4 ust. 1 p. 18) udzppiw dotyczące ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, co stanowi zaledwie wąski wycinek możliwych działań na rzecz ochrony środowiska.

Na tym tle pojawia się więc pytanie, w jaki sposób może nastąpić współdziałanie organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w sferach nieobjętych działalnością pożytku publicznego w ochronie środowiska, oraz zasadnicze pytanie – o podstawę prawną takiego współdziałania. Stanowi ją mianowicie art. 45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,¹⁸ zgodnie z którym:

„Ust. 1. Organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji.

Ust. 2. Związki zawodowe i samorządy pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowi-

12 J. Hausner, J. Górniak, S. Mazur, A. Władyka, *Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów*, [w:] *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2000, s. 30.

13 J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność...*, *op. cit.*, s. 107.

14 Zob. zwłaszcza publikacje zebrane w publikacji: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, powołane odpowiednio w przyp. 6 i 2.*

15 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594.

16 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595.

17 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596.

18 Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

ska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy.

Ust. 3. Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.”

Refleksję nad normatywną treścią cytowanego przepisu należy rozpocząć od konstatacji faktu, że art. 45 uuiś stanowi wykonanie normy konstytucyjnej,¹⁹ mieszczony w art. 74 ust. 4, zgodnie z którym Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Jednocześnie zaś, zgodnie z art. 81 praw określonych w [...] art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

W komentarzach do art. 45 uuiś doktryna podnosi, że przepis ten stanowi podstawę prawną do współdziałania z organami administracji w realizacji ochrony środowiska.²⁰ Zasadnym jest więc wyjaśnienie pojęcia współdziałania na potrzeby interpretacji art. 45 uuiś. Zgodnie z przeważającymi w doktrynie poglądami, współdziałanie określa powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi, które nie są wobec siebie organizacyjnie podporządkowane, a działają dla osiągnięcia wspólnego celu.²¹ Z kolei w prakseologii współdziałanie określa sytuację, w której dwa podmioty znajdują się w stosunku do siebie w takim układzie, że co najmniej jeden z nich przeszkadza lub pomaga drugiemu.²²

Pozostawiając chwilowo na uboczu cel współdziałania należy dokonać analizy stron takiej kooperacji.

Zarówno ułokowane w tym przepisie samorząd pracowniczy,²³ jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe²⁴ stanowią pokłosie regulacji przejętej z art. 38 ustawy – Prawo ochrony środowiska,²⁵ a przed nią regulowanej przez art. 99 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁶ i w takim właśnie ujęciu powinny być interpretowane.

Podobnie historycznie uwarunkowane są normy odnoszące się do społecznej kontroli ochrony środowiska w zakładzie pracy przez samorząd pracowniczy i związki zawodowe, jednakże ponownie zaczynają nabierać znaczenia z uwagi na renesans koncepcji kontroli społecznej w ochronie środowiska.²⁷ Normy te należy odczytywać w kontekście art. 45 ust. 2 uuiś. Kontrola społeczna w takim ujęciu nie może jednak przybierać formuły zlecenia funkcji administracyjnych, w której

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

20 M. Bar, [w:] J. Jendrośka (red.), Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2001, s. 243.

21 M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009, s. 274.

22 A. Barczewska–Dziobek, Instytucjonalne formy..., *op. cit.*, s. 21.

23 Ustawa z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych, Dz.U. z 1985 r. Nr 32, poz. 142, ze zm.

24 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

25 Pierwotny tekst ustawy Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, dalej cytowana jako upoś.

26 Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.

27 Zob. A. Haładaj, Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, Warszawa 2012.

organy uprawnione do sprawowania kontroli przedsiębiorców, np. organy Inspekcji Ochrony Środowiska, zlecałyby kontrolę ich przestrzegania samorządowi pracownikczemu czy związkom zawodowym.

Oznacza to, że prawodawca sformułował w art. 45 ust. 1 i 2 uuiś dwie odmienne formy współdziałania, jedną z nich ograniczając co do zasięgu przedmiotowego (ochrona środowiska w zakładzie pracy) i podmiotowego (związki zawodowe, samorząd pracowniczy), co do drugiej dając zaś jedynie generalną podstawę prawną do podejmowania współdziałania z określoną grupą podmiotów, bez przesądzania jej zakresu przedmiotowego ani formy, w której ma być realizowana.²⁸

Tym samym należy uznać, że współdziałanie organizacji ekologicznych i jednostek ochotniczej straży pożarnej z organami administracji może następować w dowolnej, dopuszczalnej przez prawo formie, o ile dotyczy „dziedziny ochrony środowiska”. Ich łączne traktowanie jest o tyle zasadne, że jednostki ochotniczej straży pożarnej (OSP) działają na zasadach określonych przez ustawę Prawo o stowarzyszeniach.²⁹ Jednocześnie w przypadku jednostek OSP zakres możliwego współdziałania został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,³⁰ zgodnie z którym jednostki OSP w drodze porozumienia z właściwym miejscowo komendantem straży pożarnej mogą zostać włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, a tym samym, mogą współdziałać z organami ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem.

Z kolei „organizacje ekologiczne” stanowią wyodrębniony z uwagi na cel działania rodzaj organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Pozwala to spiąć klamrą terminologiczną rozważania dotyczące celu statutowego organizacji, jak i sfery owego współdziałania – w obu przypadkach wyznaczone przez zakres definicji pojęcia „ochrona środowiska”. Zgodnie z art. 3 p. 13 ustawy Prawo ochrony środowiska³¹ przez ochronę środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”. Definicja obejmuje szeroki zakres zachowań (działania i zaniechania), które zmierzają do zachowania lub utrzymania równowagi przyrodniczej, czyli stanu, w którym na określonym obszarze ist-

28 Tak również (pod rządami art. 38 upoś) B. Rakoczy, [w:] J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008, s. 114.

29 T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

30 Dz.U. Nr 121, poz. 798.

31 T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej cytowana jako upoś.

nieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 p. 32 upoś). W definicji tej można więc odnaleźć zarówno aspekt ochrony zachowawczej (oznaczającej utrzymanie równowagi przyrodniczej), jak i ochrony kształtującej, oznaczającej zarówno przywracanie środowiska do stanu właściwego, jak i racjonalne gospodarowanie zasobami.³²

Podsumowując wątek przedmiotowy współdziałania należy podkreślić, że będzie się ono odnosiło do wykonywania zadań publicznych. Zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska obejmują działania podejmowane na podstawie i w zakresie określonym w odpowiednich normach prawnych przez obowiązane do tego podmioty, w interesie publicznym. Mają charakter specyficzny w tym sensie, że interes publiczny, którego wykonaniu służą, ma wyjątkowo szeroki zakres, często nawet ponadnarodowy;³³ zadania publiczne w zakresie ochrony środowiska są wykonywane przez organy ochrony środowiska art. 3 p. 15 upoś, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I. Aktualne pozostają jednak uwagi odnoszące się do faktycznego braku równorzędności podmiotów takiej relacji (co podnoszono na początku opracowania), w związku z tym warto powrócić do sygnalizowanej powyżej możliwości tworzenia partnerstw międzysektorowych, których podstawę prawną działania może stanowić bądź to umowa cywilnoprawna, bądź statut stowarzyszenia. Na takie wyjście poza formułę współdziałania opartą na czystym zleceniu pozwala bowiem, w mojej ocenie,³⁴ w myśl reguły interpretacyjnej *lege non distinguente* – w odróżnieniu od przepisów udppiw oraz ustaw samorządowych – art. 45 ust. 1 uuiś.

W przypadku „umowy o współpracy” partnerstwo może powstać jako dobrowolna formuła współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi i organami ochrony środowiska oraz przedsiębiorcami (trójstronne). Kryteria wyboru stron porozumienia stanowi zakres przedmiotowy partnerstwa,³⁵ nakierowany na realizację określonego zadania publicznego w ochronie środowiska. Sama konstrukcja porozumienia umownego zakłada konieczność wyznaczenia lidera, który przejmie koordynację działań będących przedmiotem umowy współpracy. Zaletami partnerstw międzysektorowych działających na podstawie umownej jest to, że każdy z uczestników zachowuje własną podmiotowość przy jednoczesnej dużej swobodzie działania uczestników umowy; równolegle zaś pojawia się konieczność podpisywania dodatkowych szczegółowych umów do konkretnych projektów.³⁶ Takie ujęcie w gruncie rzeczy powoduje powstanie organizacji sieciowej, której zasadniczą cechą jest za-

32 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Kraków 2007, s. 29.

33 M. Górski, [w:] *Ustawa Prawo ochrony...*, *op. cit.*, s. 61.

34 Inaczej pod rządami art. 38 upoś B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 115.

35 K. Ćwik, *Partnerstwo sektora pozarządowego i samorządowego na rzecz rozwoju lokalnego*, [w:] *Rola samorządów i organizacji pozarządowych w promowaniu Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie*, Lublin 2011, s. 32.

36 *Ibidem*.

angażowanie dwóch lub więcej podmiotów, z których każdy jest wyrazicielem własnych celów, przy jednoczesnej współzależności zasobów, których dysponentami są uczestnicy sieci.³⁷

Z kolei formuła stowarzyszenia przewiduje (analogicznie do konstrukcji przewidzianej w przepisach prawa dla LGD) stworzenie nowego podmiotu prawnego, działającego na podstawie i w granicach uprawnień statutowych. Zasadniczą jego cechą jest brak bezpośredniego oddziaływania zewnętrznych podmiotów na sprawy stowarzyszenia, co może być uznane za zaletę w przypadku znacznej liczby partnerów. Na bazie badań prowadzonych wobec LGD i innych grup partnerskich powstających na obszarach wiejskich,³⁸ należy postulować odpowiednią reprezentację partnerstwa, z uwagi na obserwowaną tendencję organów administracji publicznej do zawłaszczania funkcji koordynacyjnych przez organy administracji (tzw. proces kolonizacji partnerstw).³⁹

Celem tak wykreowanego partnerstwa jest realizacja zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, a uczestnicy dzielą cele, zasoby (proporcjonalnie do możliwości), odpowiedzialność i ryzyko związane z realizacją zadania. Jest jednak rzeczą oczywistą, że w partnerstwie nie następuje zlecenie funkcji administracyjnych,⁴⁰ tym samym więc współwykonywanie zadań przez jego uczestników nie może dotyczyć zadań reglamentacyjnych, jak wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, oraz zadań kontrolnych, jak wstrzymanie pracy instalacji. Za to działania społeczno-organizatorskie, jak edukacja ekologiczna,⁴¹ wydają się być naturalnie predystynowane do realizacji właśnie w formule partnerstwa, co potwierdza ogólną teorię, że wykonywanie przez podmioty spoza aparatu administracyjnego zadań administracji publicznej następuje głównie poprzez współuczestniczenie w wykonywaniu administracji niewładczej.⁴²

Podsumowując warto zastanowić się, w jakim zakresie mogłyby więc powstawać partnerstwa międzysektorowe w ochronie środowiska? Biorąc pod uwagę katalog zadań własnych gminy, naturalnymi będą partnerstwa wpisujące się z realizacją zadań wymienionych w art. 7 ust. 1 p. 1, p. 12 usg dotyczących ochrony środowiska, zieleni gminnej i zadrzewień. Z kolei analiza ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że przedmiot partnerstwa mogą stanowić zadania z zakresu ochrony przyrody realizowane tak przez organy gminy (obejmujące ochronę walorów krajobrazowych,

37 A. Chrisidu-Budnik, Organizacje sieciowe w sektorze publicznym, [w:] Prawna działalność..., *op. cit.*, s. 163.

38 Socjologiczne badania terenowe prowadzone w 2009 r. wykazały, że 34% liderów badanych partnerstw to osoby związane z lokalną władzą – wójtowie, starostowie, urzędnicy gminni lub nauczyciele ze szkół podlegających urzędowi gminy. Badania wskazują także na tendencję związaną z inicjowaniem powstawania LGD – inicjatywa powstania partnerstwa aż w 44% przypadków pochodziła od władz publicznych, więcej zob. W. Knieć, W. Goszczyński, Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi, „Polityka Społeczna” 2011, nr 1, s. 24.

39 *Ibidem*, s. 27.

40 A. Miruć, Współpraca międzysektorowa..., *op. cit.*, s. 270.

41 M. Bar, [w:] Ustawa – Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 243.

42 M. Stahl, [w:] Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 279.

zieleni w miastach i wsiach, działania związane z zapewnieniem możliwości korzystania z terenów zielonych i utrzymania parków gminnych oraz prowadzenie prac na terenach zieleni), jak i adresowane wobec pozostałych organów ochrony przyrody, zwłaszcza w zakresie utrzymywania lub przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody.

Analiza przepisów pozwala na uznanie, że oprócz istniejącej w art. 45 uuiś ogólnej podstawy prawnej współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska zadania publiczne mogą być przekazywane na podstawie przepisów szczególnych, czego przykładem są przepisy ustawy Prawo łowieckie,⁴³ przy czym kryterium odrębności regulacji stanowi nie tyle forma przekazania zadania, co materia podlegająca przekazaniu.

Kończąc warto podkreślić, że partnerstwa mogą powstawać w związku z realizacją zadań o charakterze organizatorskim, w tym zwłaszcza odnoszących się do rozwoju lokalnego zgodnego z wymogami ochrony środowiska. Takie ujęcie w szczególności promuje ONZ w dokumencie kończącym obrady zeszłorocznego szczytu Ziemi Rio+20 – w p. 53 Deklaracji „Przyszłość, jakiej chcemy” podkreślono bowiem rolę organizacji pozarządowych oraz rolę partnerstw *per se*, w promowaniu zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Arnstein S.R., Drabina partycypacji, Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów, 1969, przedruk: Partycypacja, przewodnik krytyki politycznej, Warszawa 2012.
- Bar M., [w:] J. Jendrośka (red.), Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2001.
- Barczewska–Dziobek A., Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.
- Blicharz J., Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Chrisidu–Budnik A., Organizacje sieciowe w sektorze publicznym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Ćwik K., Partnerstwo sektora pozarządowego i samorządowego na rzecz rozwoju lokalnego, [w:] Rola samorządów i organizacji pozarządowych w promowaniu Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie, Lublin 2011.
- Długosz D., Wygnański J.J., Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., Wstęp, [w:] Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.

43 Tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

- Haładaj A., Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- Hausner J., Górniak J., Mazur S., Władyka A., *Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów*, [w:] *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2000.
- Knieć W., Goszczyński W., *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 1.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Kraków 2007.
- Makowski G., *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową?*, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129.
- Mazur S., *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
- Miruć A., *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Rakoczy B., [w:] J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Stahl M., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.

**THE INTERSECTORAL PARTNERSHIP AS AN EXAMPLE
OF COOPERATION ON THE BASIS OF ART. 45 OF THE INFORMATION ON
THE ENVIRONMENT AND ITS PROTECTION, PUBLIC PARTICIPATION IN
ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT ACT**

The aim of the article is to present the legal basis of possible triangular partnership in the field of environmental public tasks. Partnerships involving small, micro, and medium-sized enterprises, as well as civil society organizations, are needed to cooperate with public authorities to achieve sustainable development in accordance with the Rio+20 Declaration. A partnership, based on the provisions of art. 45 *information on the environment and its protection...* Act might serve as the spur to new collaborative efforts, especially in nature conservation, ecological education and the creation of sustainable local development policies.

Keywords: intersectoral partnership, cooperation, public tasks in environment protection

Alina Miruć
Uniwersytet w Białymstoku
Ewa Stefańska
Uniwersytet Warszawski

CHARAKTER PRAWNY I ZASADY SĄDOWEJ KONTROLI DECYZJI PREZESA URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI W SPRAWACH ODMOWY PRZYŁĄCZENIA DO SIECI – NA PRZYKŁADZIE FARM WIATROWYCH

Uwagi wstępne

Po drugiej wojnie światowej w Polsce sektor energetyczny, podobnie jak pozostała część gospodarki, podlegał centralnemu planowaniu. Na rynku funkcjonowały państwowe przedsiębiorstwa energetyczne, które były subsydiowane i sprzedawały energię po cenach kształtowanych poza rynkiem. W 1989 roku Polska wkroczyła w okres reform i transformacji gospodarczej, która doprowadziła do prywatyzacji przedsiębiorstw również w sektorze energetycznym.¹ Ponadto, aby osiągnąć rozwój konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i umożliwić niedyskryminacyjny dostęp do sieci elektroenergetycznej, konieczne stało się rozdzielenie prowadzonej przez zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa energetyczne działalności sieciowej od działalności polegającej na wytwarzaniu i obrocie energią.² Chodziło o oddzielenie sprzedaży energii elektrycznej jako towaru od jej dostawy traktowanej jako usługa, albowiem o ile na rynku energii elektrycznej jako towaru konkurencja między przedsiębiorcami jest możliwa, o tyle jest ona w zasadzie wyłączona na rynku usług dostaw energii, z uwagi na konieczność posiadania kosztownej infrastruktury przesyłowej (dystrybucyjnej).³

-
- 1 K. Siedlik (ed.), [w:] *Energy law in Europe. National, EU and International Regulation*, M.M. Roggenkamp, C. Redgwell, I. del Guayo, A. Rønne (ed.), Second edition, Oxford University Press 2007, s. 979–982.
 - 2 K. Smagiel, M. Syroka, *Aspekty prawnego wydzielenia działalności operatora systemu dystrybucyjnego*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2006, nr 2, s. 44.
 - 3 Szerzej na ten temat m.in.: I. Figaszewska, A. Jasionowicz, Z. Muras, *Zasada dostępu stron trzecich do sieci elektroenergetycznej*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2001, nr 2, s. 37 oraz K. Kloc–Evison, D. Kośka, [w:] *Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia*, B. Kurcz (red.), Warszawa 2010, s. 459–461.

Obowiązek uzyskania przez operatorów systemów przesyłowych i systemów dystrybucyjnych niezależności pod względem formy prawnej został sformułowany w art. 9 d ustawy – Prawo energetyczne,⁴ w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.⁵ Nałożenie tego obowiązku było wynikiem implementacji postanowień Dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej i uchylającej Dyrektywę 96/92/WE.⁶ W Dyrektywie wskazano, że funkcjonowanie konkurencji na rynku energii elektrycznej wymaga, aby dostęp do sieci był niedyskryminacyjny, przejrzysty i uczciwie wyceniony. W celu zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do sieci za właściwe uznano rozwiązanie, w którym, w przypadku istnienia przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, systemy przesyłowe i dystrybucyjne są prowadzone przez podmioty odrębne prawnie.

Z art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 Dyrektywy 2003/54/WE wynika, że operator systemu przesyłowego (dystrybucyjnego), będący częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, powinien być niezależny od innych działalności niezwiązanych z przesyłaniem (dystrybucją) przynajmniej co do formy prawnej, organizacji i podejmowania decyzji. W art. 10 ust. 2 i art. 15 ust. 2 Dyrektywy 2003/54/WE zostały określone kryteria minimalne zapewnienia niezależności operatora systemu przesyłowego (dystrybucyjnego), jednakże nie obejmują one obowiązku oddzielenia własności środków w systemie przesyłowym (dystrybucyjnym) od przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, w szczególności nie jest wymagana zmiana własności aktywów. Przy tym, przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo jest definiowane jako przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw, których wzajemne relacje są określone w art. 3 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw,⁷ gdy dane przedsiębiorstwo (grupa) realizuje co najmniej jedną z funkcji przesyłania lub dystrybucji i co najmniej jedną z funkcji wytwarzania lub dostarczania energii elektrycznej.⁸

Zgodnie z art. 2 Dyrektywy 2003/54/WE „wytwarzanie” oznacza produkcję energii elektrycznej (pkt 1), „przesyłanie” oznacza transport energii elektrycznej przez połączoną sieć bardzo wysokiego i wysokiego napięcia w celu dostawy do odbiorców końcowych lub do dystrybutorów, nie obejmuje natomiast dostaw (pkt 3), zaś „dystrybucja” oznacza transport energii elektrycznej systemami dystrybucyjnymi wysokiego, średniego i niskiego napięcia w celu dostarczania jej do odbior-

4 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r. poz. 1504), zwana dalej „pr. energ.”.

5 Dz.U. Nr 62, poz. 552.

6 Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 211.

7 Dz. Urz. UE L 395 z 30.12.1989, s. 1. Rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 4064/89 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. U. L 180 z 09.07.1997, s. 1).

8 Art. 2 pkt 21 Dyrektywy 2003/54/WE.

ców, przy czym również nie obejmując dostaw (pkt 5). „Dostawa” oznacza sprzedaż (łącznie z odsprzedażą) energii elektrycznej odbiorcom (pkt 19). W Dyrektywie podkreślono konieczność zapewnienia jednolitego i niedyskryminacyjnego dostępu do sieci przesyłowych (dystrybucyjnych) wszystkim użytkownikom systemu, a więc obowiązek ten dotyczy także podmiotów zamierzających przyłączyć do sieci farmy wiatrowe.

Problematyka trybu i prawnych przesłanek przyłączenia, a zwłaszcza sądowej kontroli decyzji wydanych w sprawie odmowy przyłączenia do sieci farm wiatrowych, jest szczególnie interesująca z tej przyczyny, że nie była ona dotychczas przedmiotem poszerzonej analizy w piśmiennictwie, przy czym w judykaturze rozstrzygnięto już wiele kwestii ważnych z punktu widzenia praktyki. Jest to problematyka istotna również dlatego, że w Dyrektywie 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych⁹ potrzebę wspierania odnawialnych źródeł energii elektrycznej uznano za sprawę priorytetową, wskazując, że wykorzystanie tej energii niesie za sobą pozytywny wpływ na ochronę środowiska i przyczynia się do trwałego rozwoju. Przy tym, zgodnie z art. 2 pkt a powołanej Dyrektywy, pojęcie „odnawialne źródła energii” oznacza odnawialne, niekopalne źródła energii, takie jak: energia wiatru, słoneczna, geotermiczna, falowa, pływów, wodna, biomasy, gazu z odpadów, gazu z zakładów oczyszczania ścieków i biogazów. Energię otrzymaną z odnawialnych źródeł energii określa się jako energię „zieloną”.

Przesłanki powstania obowiązku przyłączenia do sieci i tryb jego realizacji

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pr.energ. przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii jest obowiązane do zawarcia z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci – na zasadzie równoprawnego traktowania – umowy o przyłączenie do sieci, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. W judykaturze jednoznacznie wskazuje się, że przepis ten dotyczy nie tylko odbiorców energii, lecz także jej wytwórców, którzy chcieliby przyłączyć się do sieci przesyłowej (dystrybucyjnej), skoro stanowi on o „podmiotach ubiegających się o przyłączenie do sieci”, a nie o „odbiorcach ubiegających się o przyłą-

9 Dz. Urz. UE L 283 z 27.10.2001, s. 121.

czenie do sieci”¹⁰. Analogiczny pogląd wyrażony jest w piśmiennictwie.¹¹ Oznacza to, że obowiązek zawarcia przez przedsiębiorstwo przesyłowe lub dystrybucyjne umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej może powstać także wówczas, gdy z wnioskiem wystąpił przedsiębiorca ubiegający się o przyłączenie farmy wiatrowej.

Powołany przepis nakłada na przedsiębiorstwa przesyłowe (dystrybucyjne) publicznoprawny obowiązek zawierania z podmiotami ubiegającymi się umów o przyłączenie do sieci, które mają charakter cywilnoprawny. Istnienie tego obowiązku jest przejawem realizacji zasady tzw. *Third Party Access*.¹² Jednakże obowiązek ten nie ma bezwzględnego charakteru. Przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci wyłącznie wtedy, gdy łącznie spełnione są dwie przesłanki, tj. istnieją techniczne warunki przyłączenia oraz przyłączenie jest ekonomicznie uzasadnione.¹³ Warunki te mają charakter obiektywny, więc ich istnienie jest niezależne od woli i działań podejmowanych przez potencjalne strony umowy. Natomiast brak warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia jest równoznaczny z nieistnieniem obowiązku zawarcia z przedsiębiorcą ubiegającym się o przyłączenie farmy wiatrowej umowy o przyłączenie do sieci.

Istnienie powyższych przesłanek podlega badaniu przez przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne), jeżeli wpłynie do niego wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci. Zgodnie z art. 7 ust. 3a i 3b pr.energ. podmiot żądający zawarcia umowy składa wniosek o określenie warunków przyłączenia do sieci w danym przedsiębiorstwie energetycznym, przy czym wniosek ten powinien zawierać m.in. oznaczenie podmiotu ubiegającego się o przyłączenie oraz informacje niezbędne do zapewnienia spełnienia wymagań technicznych i eksploatacyjnych, o których mowa w art. 7a pr.energ.¹⁴ Wymagane elementy wniosku składanego przez

10 Por. m.in. uzasadnienia wyroków SN z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9–10, s. 20) oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt VI ACa 72/11, niepubl., z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt VI ACa 1411/11 (niepubl.), z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt VI ACa 1500/11 (niepubl.), z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt VI ACa 1510/11, niepubl., z dnia 4 czerwca 2012 r., sygn. akt VI ACa 1508/11, niepubl., z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt VI ACa 387/12, niepubl., z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt VI ACa 419/12, niepubl., z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt VI ACa 688/12, niepubl., z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt VI ACa 895/12, niepubl..

11 M. Nowaczek–Zaremba, D. Nowak, [w:] Prawo energetyczne. Komentarz, M. Swora (red.), Warszawa 2010, s. 518 i powołana tam literatura.

12 Na temat obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci jako realizacji zasady *Third Party Access* (TPA) szerzej: F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 160–168.

13 A. Walaszek–Pyziół, W. Pyziół, *Obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej – węzłowe zagadnienia prawne*, PUG 2006, nr 12, s. 4.

14 Powyższe wymagania są traktowane jako subiektywna przesłanka merytoryczna zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, albowiem ich spełnienie zależy od ubiegającego się o przyłączenie do sieci wytwórcy energii i przedsiębiorstwa energetycznego, M. Nowaczek–Zaremba, D. Nowak, *Prawo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 523–525. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. Nr 93, poz. 623), przyłączenie podmiotu do sieci następuje na podstawie umowy o przyłączenie do sieci i po spełnieniu warunków przyłączenia do sieci (tzw. warunków przyłączenia). Zgodnie z § 5 rozporządzenia, wymagania techniczne w zakresie przyłączania do sieci urządzeń wytwórczych, sieci dystrybucyjnych elektroenergetycznych, urządzeń odbiorców końcowych, połączeń międzysystemowych oraz linii bezpośrednich określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

wytwórcę energii zostały szczegółowo określone w § 7 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego,¹⁵ zaś w § 7 pkt 3 tego rozporządzenia wskazano dodatkowe dane i informacje, które należy podać we wniosku o określenie warunków przyłączenia farm wiatrowych. Wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o przyłączenie farmy wiatrowej powinien wskazywać m.in. liczbę jednostek wytwórczych farmy wiatrowej, typy generatorów, a także przewidywane wartości parametrów elektrycznych sieci i transformatorów wchodzących w skład instalacji i urządzeń farmy wiatrowej. Do wniosku należy dołączyć m.in. dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do korzystania z obiektu, w którym będą używane przyłączane instalacje lub sieci, wyciąg ze sprawozdania z badań jakości energii elektrycznej wytworzonej przez turbiny wiatrowe, a także ekspertyzę wpływu przyłączanych instalacji lub sieci na system elektroenergetyczny.

Wskutek złożenia wniosku, przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane do dokonania oceny, czy przyłączenie podmiotu wnioskującego jest możliwe z technicznego punktu widzenia, tj. czy istnieje możliwość przyjmowania do sieci określonej ilości energii elektrycznej, a także czy przyłączenie to jest ekonomicznie uzasadnione. Po dokonaniu niezbędnych ustaleń, przedsiębiorstwo energetyczne: jeżeli stwierdzi istnienie warunków technicznych i ekonomicznych, wydaje warunki przyłączenia, zaś jeżeli stwierdzi ich brak, odmawia zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, o czym informuje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i zainteresowany podmiot, podając przyczyny odmowy (art. 7 ust. 1 *in fine* pr.energ.). W piśmiennictwie wskazuje się, że procedura powiadomienia organu regulacyjnego ma obecnie wyłącznie charakter informacyjny.¹⁶ Warunki przyłączenia są przekazywane wnioskodawcy wraz z projektem umowy o przyłączenie do sieci, przy czym są one ważne dwa lata od dnia ich określenia.¹⁷

W orzecznictwie administracyjnym i sądowym początkowo występowała rozbieżność poglądów co do tego, czy sam fakt wydania przez przedsiębiorstwo przesłowe (dystrybucyjne) warunków przyłączenia do sieci przesądza o istnieniu materialnoprawnych przesłanek zawarcia z podmiotem ubiegającym się umowy o przyłączenie do sieci, czy też zawarcie takiej umowy uwarunkowane jest uprzednim dokonaniem ustaleń faktycznych, co do istnienia technicznych i ekonomicznych możliwości przyłączenia do sieci instalacji zainteresowanego podmiotu. Ostatecznie w judykaturze przyjęto za trafne drugie z powyższych stanowisk, które zakłada, że fakt wydania przez przedsiębiorstwo energetyczne warunków przyłączenia nie przesądza o istnieniu technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia. Natomiast

15 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. Nr 93, poz. 623), zwane dalej „rozporządzenie s.w.f.s.e.”.

16 M. Czarnańska, T. Oglódek, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2009, s. 154–155.

17 Jednakże z art. 7 ust. 1–3 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21, poz. 104) wynika, że w przypadku niewniesienia zaliczki w terminie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy, warunki przyłączenia tracą ważność.

pierwsze ze stanowisk zostało uznane za wadliwe z tej przyczyny, że z treści § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego jednoznacznie wynika, iż warunki przyłączenia określają tylko kwestie techniczne,¹⁸ nie odnosząc się w ogóle do przesłanki technicznej możliwości przyłączenia źródła energii i ekonomicznej zasadności koniecznych do tego inwestycji.

Ponadto w orzecznictwie zasadnie wskazuje się, że akceptacja pierwszego z poglądów prowadziłaby do nieuzasadnionego zróżnicowania zakresu ochrony praw przedsiębiorstw energetycznych zarządzających siecią. Jeżeli przedsiębiorstwo od razu odmówiłoby zawarcia umowy powołując się na brak przesłanek materialnoprawnych, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki byłby zobligowany do wykazania, że przesłanki te zostały spełnione. Natomiast gdyby przedsiębiorstwo uprzednio określiło, po spełnieniu jakich warunków technicznych i finansowych możliwe jest przyłączenie do sieci nowych wytwórców, w przypadku sporu co do tych warunków i treści umowy, organ regulacyjny nie musiałby w ogóle wykazywać, że publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci ciążył na tym przedsiębiorstwie, gdyż kwestia ta zostałaby przesądzona przez samo wydanie warunków przyłączenia.¹⁹

Jeżeli spełnione są materialnoprawne przesłanki określone w art. 7 ust. 1 pr.energ., przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne) jest zobligowane do zawarcia z przedsiębiorcą ubiegającym się o przyłączenie farmy wiatrowej umowy o przyłączenie do sieci. Jest to umowa nazwana, której istotne elementy (*essentialia negotii*) zostały uregulowane w art. 7 ust. 2 pr.energ. i do której zastosowanie mają przepisy księgi pierwszej i trzeciej Kodeksu cywilnego.²⁰ Umowa ta powinna zawierać, co najmniej postanowienia określające: termin realizacji przyłączenia, wysokość opłaty za przyłączenie, miejsce rozgraniczenia własności sieci przedsiębiorstwa energetycznego i instalacji podmiotu przyłączanego,²¹ zakres robót niezbędnych przy realizacji przyłączenia, wymagania dotyczące lokalizacji układu pomiarowo-rozliczeniowego i jego parametrów, warunki udostępnienia przedsiębiorstwu energetycznemu nieruchomości należącej do podmiotu przyłączanego w celu budowy lub rozbudowy sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia, moc przyłączeniową, odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, a w szczególności za opóźnienie terminu realizacji prac w stosunku do ustalonego w umowie, oraz okres obowiązywania umowy i warunki jej rozwiązania.

Dodatkowo z art. 7 ust. 9 pr.energ. wynika, że w przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne odmówiło przyłączenia do sieci z powodu braku warunków ekonomicznych, może ono zawrzeć umowę o przyłączenie do sieci, ustalając za to opłatę

18 Dz.U. Nr 93, poz. 623.

19 Uzasadnienie wyroku SN z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9–10, s. 120.

20 M. Czarnecka, T. Ogińdek, Prawo energetyczne..., *op. cit.*, s. 154.

21 G. Bieniek, Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna, Warszawa 2008, s. 11 i n.

w wysokości uzgodnionej z podmiotem zainteresowanym. Ustawodawca nie przewidział analogicznej możliwości w przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne odmówiło przyłączenia do sieci wyłącznie z powodu braku warunków technicznych, albowiem warunki techniczne zwykle są pochodną warunków ekonomicznych. W pozostałych przypadkach, gdy istnieją warunki techniczne i ekonomiczne, za przyłączenie do sieci pobiera się opłatę ustaloną zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 pr.energ. Zawarcie z przedsiębiorcą ubiegającym się o przyłączenie farmy wiatrowej umowy o przyłączenie do sieci otwiera mu możliwość technicznej realizacji przyłączenia, celem umożliwienia korzystania z systemu elektroenergetycznego.

Obowiązek rozbudowy sieci przedsiębiorcy energetycznego

Z przesłanką istnienia warunków technicznych przyłączenia do sieci wiąże się ściśle nałożony przez ustawodawcę na przedsiębiorstwa przesyłowe (dystrybucyjne) obowiązek rozbudowy sieci. Zgodnie z art. 7 ust. 5 pr.energ. przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1–4, 7 i 8 i art. 46 oraz w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20 pr.energ.

Przepis ten nakłada na przedsiębiorstwa przesyłowe (dystrybucyjne) obowiązek rozbudowy sieci oraz finansowania rozbudowy sieci na potrzeby przyłączania innych podmiotów. Jednakże obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego i aktualizuje się wyłącznie w zakresie wynikającym z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 oraz 46 pr.energ. oraz z założeń lub planów, o których mowa w art. 19 i 20 pr.energ. Natomiast brak jest podstaw do wywodzenia tego obowiązku z planu rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 16 pr.energ., albowiem art. 7 ust. 5 pr.energ. nie odwołuje się w swej treści do tych planów.²²

Z wydanego na podstawie art. 9 pr.energ. rozporządzenia s.w.f.s.e. wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej świadczy usługi przesyłania lub dystrybucji tej energii na warunkach określonych w koncesji, w taryfie, w umowie o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej lub w umowie kompleksowej oraz w instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 1 pr.energ. Operator systemu przesyłowego (dystrybucyjnego) jest obowiązany do opracowania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej (dystrybucyjnej). Instrukcje opracowywane dla sieci elektroenergetycznych określają szczegółowe warunki korzystania z tych sieci przez użytkowników systemu oraz warunki i sposób prowadzenia ruchu, eksploatacji i planowania rozwoju

22 Z uzasadnienia wyroku SN z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9–10, s. 120.

tych sieci, dotyczące m.in. przyłączania urządzeń wytwórczych, wymagań technicznych dla urządzeń, instalacji i sieci wraz z niezbędną infrastrukturą pomocniczą, kryteriów bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, wymagań w zakresie bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej. Natomiast w wydanym na podstawie art. 46 pr.energ. rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną²³ określone zostały szczegółowe zasady kształtowania taryf dla energii elektrycznej, kalkulacji cen i stawek opłat, a także rozliczeń z odbiorcami oraz między przedsiębiorstwami energetycznymi.

Jednakże nie tylko przepis art. 7 ust. 5 pr.energ. nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek rozbudowy sieci, albowiem w orzecznictwie wskazuje się, że obowiązek rozbudowy sieci wynika również z art. 4 ust. 1 i art. 9c ust. 3 pkt 3 i 4 pr.energ.²⁴ Jednakże obowiązek ten nie pozostaje w związku z rozbudową sieci na potrzeby przyłączania nowych podmiotów, lecz ma na celu utrzymanie spójności i prawidłowego działania systemu energetycznego. Jest to, więc obowiązek budowy odpowiednich połączeń między sieciami należącymi do poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych i ich modernizacji, także w celu podniesienia poziomu dopuszczalnych obciążeń w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na moc. Z przepisów tych nie wynika jednak, aby publicznoprawny obowiązek dbałości o stan sieci przesyłowej i dystrybucyjnej rozciągał się na inwestycje wymuszone przez przyłączanie kolejnych podmiotów.²⁵

Dlatego obowiązek rozbudowy przez przedsiębiorstwo energetyczne własnej sieci w związku z przyłączeniem do niej nowej instalacji, w tym farmy wiatrowej, można byłoby oprzeć na art. 4 ust. 1 i art. 9c ust. 3 pkt 3 i 4 pr.energ. wyłącznie wówczas, gdyby spełnione były przesłanki art. 7 ust. 1 pr.energ., zaś konieczność rozbudowy sieci podyktowana była nie tyle przyłączeniem zainteresowanego, lecz koniecznością realizacji obowiązków ciążących na przedsiębiorstwie energetycznym na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 9c ust. 3 pkt 3 i 4 pr.energ.

Decyzje Prezesa URE wydawane w sprawach odmowy przyłączenia do sieci

Z art. 8 ust. 1 pr.energ. wynika, że w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, na wniosek strony, rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.²⁶ W tym wypadku, organ regulacyjny rozstrzyga spory

23 Dz.U. Nr 189, poz. 1126 z późn. zm.

24 Uzasadnienie wyroku SN z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 42/10, Lex nr 898422.

25 Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9–10, s. 120).

26 Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest organem regulacyjnym. Szerzej na temat pojęcia organu regulacyjnego, K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, [w:] Podmioty administrujące, System Prawa Administracyjnego, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, Warszawa 2011, s. 304–314.

powstałe na tle zawierania umów, których obowiązek zawarcia wynika z ustawy. W piśmiennictwie wskazuje się, że wyłączenie tych spraw, będących sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym, z kognicji sądów powszechnych, było podyktowane zamiarem powierzenia orzekania w nich organowi wyspecjalizowanemu w sprawach energetycznych.²⁷ Celem wprowadzenia takiej regulacji było ponadto przyspieszenie rozpoznawania spraw, a także osiągnięcie jednolitości w orzecznictwie dzięki powierzeniu orzekania jednemu organowi regulacyjnemu.²⁸

Kompetencja organu regulacyjnego do wydania decyzji zastępującej umowę o przyłączenie do sieci aktualizuje się w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym zostanie wykazane, że pomimo odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci przez przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne), istniały warunki techniczne i ekonomiczne przyłączenia. Także w sytuacji, jeżeli podmiot zainteresowany przyłączeniem do sieci kwestionuje warunki zaoferowanego mu przez przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne) projektu umowy o przyłączenie do sieci i występuje do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z wnioskiem o rozstrzygnięcia sporu, organ regulacyjny zobowiązany jest najpierw ustalić, czy na przedsiębiorstwie energetycznym spoczywał obowiązek zawarcia umowy zgodnie z art. 7 ust. 1 pr.energ., a następnie ocenić, które z postanowień projektu umowy wymagają zmiany. Natomiast Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie może na podstawie art. 8 ust. 1 pr.energ. orzekać w sprawach dotyczących umów już zawartych.²⁹

W orzecznictwie wskazuje się, że art. 8 ust. 1 pr.energ. w odniesieniu do określonej w nim kompetencji organu regulacyjnego dotyczącej rozstrzygnięcia sporu zobowiązaniowego (cywilnoprawnego) jest samoistnym źródłem prawa, co eliminuje potrzebę sięgania do konstrukcji cywilistycznych (art. 64 k.c.). Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zastępuje oświadczenia woli stron w znaczeniu funkcjonalnym, zaś sama decyzja stanowi podstawę samoistnego ukształtowania stosunku zobowiązaniowego w zakresie spraw spornych między stronami.³⁰ Przy tym, jeżeli przedmiotem postępowania jest ustalenie treści umowy o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwa energetycznego, wydana w trybie art. 8 ust. 1 pr.energ. decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki powinna orzec o zawarciu umowy, jeżeli żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci. Natomiast wadliwa jest decyzja ograniczająca się do stwierdzenia po stronie przedsiębiorstwa energetycznego obowiązku przyłączenia do sieci energetycznej nieruchomości odbiorcy, przy uwzględnieniu postanowień taryfy i przepisów wykonawczych do ustawy.³¹

27 M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 173–175.

28 J. Baher, E. Stawicki, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 55.

29 Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt III SK 56/04, OSNP 2005, nr 12, s. 181.

30 Uzasadnienie wyroku SN z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 42/10, Lex nr 89842.

31 Uzasadnienie wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 21 lipca 1999 r., sygn. akt XVII Ame 24/99, „Wokanda” 2000, nr 11, poz. 56.

W judykaturze trafnie wskazuje się, że przepis art. 7 ust. 1 pr.energ. nie daje potencjalnemu kontrahentowi przedsiębiorstwa energetycznego roszczenia o zawarcie umowy, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do roszczenia o zawarcie umowy przyrzeczonej (art. 390 § 2 k.c.). Nie przysługuje mu, bowiem prawo do wiążącego dla przedsiębiorcy energetycznego określenia istotnych postanowień umowy, której zawarcia się domaga. Na przedsiębiorstwie energetycznym spoczywa natomiast publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy, co oznacza, że przedsiębiorstwo to nie może bez uzasadnionego powodu odmówić zawarcia umowy, zachowując jednakże prawo do negocjowania jej treści. Kompetencje orzecznicze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, o których mowa w art. 8 ust. 1 pr.energ., obejmują zarówno zawieranie umów, jak i ustalanie ich treści.³²

Stronami postępowania przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki są wnioskujący o rozstrzygnięcie sporu przedsiębiorca ubiegający się o przyłączenie farmy wiatrowej oraz przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne), które odmówiło zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Są to podmioty, które spełniają określone w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego³³ kryteria bycia stroną, gdyż ich interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pr.energ. postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek, a więc na żądanie strony w rozumieniu art. 61 § 1 k.p.a. Przy tym, w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że zgłaszane w tym wypadku żądanie strony wszczęcia postępowania administracyjnego jest zbliżone charakterem do sądowego powództwa o ustalenie (ukształtowanie) stosunku prawnego.³⁴ Rozstrzyganie sporów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pr.energ., następuje w trybie postępowania administracyjnego określonego przepisami k.p.a., co wynika z art. 3 ust. 1 pr.energ.³⁵

Tryb i zasady sądowej kontroli decyzji Prezesa URE

Zgodnie z art. 479⁴⁶ Kodeksu postępowania cywilnego,³⁶ w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki właściwy jest Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Z art. 30 ust. 2 i 3 pr.energ. wynika, że od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki służy odwołanie w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji, przy czym postępowanie w sprawie tego odwołania toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁴⁶–479⁵⁶ k.p.c.). Z kolei art. 479⁴⁷

32 Uzasadnienie wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt XVII Ama 85/98, Lex nr 55917.

33 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267), zwana dalej „k.p.a.”.

34 S. Gronowski, Prawo energetyczne. Wprowadzenie. Przepisy wykonawcze, Warszawa 1999, s. 20.

35 M. Pawelczyk (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Poznań 2012, s. 216.

36 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn.zm.), zwana dalej „k.p.c.”.

§ 1 k.p.c. stanowi, że odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wnosi się do sądu za jego pośrednictwem. Rozwiązanie to pozwala na zastosowanie przez organ regulacyjny trybu autokontroli. Z art. 379⁴⁸ § 2 k.p.c. wynika bowiem, że jeżeli Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie.

Zgodnie z art. 479⁴⁹ k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, związane ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części. Ponieważ odwołanie uruchamia postępowanie sądowe w pierwszej instancji, powinno ono spełniać warunki formalne pozwu. Powołany przepis nie wprowadza ustawowej prekluzji twierdzeń (zarzutów) i dowodów, jeżeli nie zostały one zgłoszone w odwołaniu. Również Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie ma obowiązku wniesienia w określonym ustawowo terminie odpowiedzi na odwołanie zawierającej wszystkie twierdzenia, zarzuty oraz dowody na ich poparcie, pod rygorem utraty prawa ich powoływania w dalszym toku postępowania.³⁷ Zasady koncentracji materiału dowodowego w sprawach z zakresu regulacji energetyki regulują obecnie art. 207 i art. 217 k.p.c. W sprawach tych obowiązują także przepisy dotyczące ciężaru dowodu (art. 6 k.c. i art. 232).³⁸

Rozpoznając odwołanie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest do dokonania merytorycznej oceny zasadności twierdzeń i żądań zawartych w odwołaniu w świetle obowiązujących przepisów prawa materialnego, a nie do badania formalnej poprawności decyzji.³⁹ W judykaturze wskazuje się, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest związany zakresem zaskarżenia decyzji, lecz nie sformułowanymi w odwołaniu wnioskami. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby, bowiem do uznania, że funkcja sądu ochrony konkurencji i konsumentów ograniczona jest do roli akceptanta woli jednej ze stron, przy braku możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy stosownie do wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego.⁴⁰

37 Jednakże w sprawach, w których decyzje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zostały wydane przed dniem 3 maja 2012 r., w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki w kwestiach nieuregulowanych w przepisach szczególnych, nadal należy stosować uchylone przepisy dotyczące postępowania w sprawach gospodarczych. W tych sprawach obowiązuje ustawowa prekluzja w zakresie twierdzeń i wniosków dowodowych, odnosząca się do obydwu stron procesu – zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SK 30/08, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 278.

38 E. Stefańska, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, M. Manowska (red.), tom 1 (art. 1–50537), Warszawa 2011, s. 1077–1078.

39 Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt VI ACa 1088/09, LexisNexis nr 2229837.

40 Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt XVII Ama 62/09, LexisNexis nr 2563225.

W orzecznictwie podkreśla się, że dopiero zamknięcie postępowania administracyjnego zakończonym wydaniem decyzji powoduje, że sprawa dotychczas administracyjna (w tym wypadku w ujęciu tylko formalnym) z chwilą wniesienia odwołania staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 1, rozpoznawaną zgodnie z przepisami postępowania cywilnego. Dopiero wniesienie odwołania powoduje wszczęcie kontrydiktoryjnego postępowania sądowego, bowiem poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej.⁴¹ Skoro, więc odwołanie wszczynają dopiero kontrydiktoryjne postępowanie cywilne, zadaniem sądu ochrony konkurencji i konsumentów jest osądzenie sprawy od początku. Charakter postępowania administracyjnego wyklucza możliwość oparcia wyroku na ustaleniach organu administracji, więc sąd ochrony konkurencji i konsumentów powinien, po rozważeniu całokształtu materiału dowodowego, dokonać własnych ustaleń faktycznych, powołując dowody, na których się oparł i omawiając dowody przeciwstawne.⁴²

Z art. 479⁵⁰ k.p.c. wynika, że w sprawach z zakresu regulacji energetyki stronami są powód (podmiot, który wniósł odwołanie od decyzji), a także Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (jako pozwany) oraz zainteresowany. Przy tym, zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu.⁴³ W sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci organ regulacyjny może wydać decyzję orzekającą zawarcie umowy o określonej treści, bądź decyzję stwierdzającą, że na przedsiębiorstwie energetycznym nie ciąży obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z przedsiębiorcą ubiegającym się o przyłączenie farmy wiatrowej. Powodem jest zawsze ten podmiot, który jest niezadowolony z treści decyzji (zarówno, co do istnienia obowiązku zawarcia umowy, jak i co do jej treści) i wnosi odwołanie, dlatego może nim być zarówno przedsiębiorstwo przesyłowe (dystrybucyjne), jak i przedsiębiorca ubiegający się o przyłączenie farmy wiatrowej. Natomiast podmiot, który był stroną postępowania administracyjnego i nie wniósł odwołania, w procesie cywilnym ma status zainteresowanego.

Jeżeli nie ma podstaw do wydania orzeczenia o charakterze formalnym (odrzućcie odwołania, umorzenie postępowania), sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje sprawę merytorycznie i wydaje wyrok. Katalog dopuszczalnych rozstrzygnięć merytorycznych został określony przez ustawodawcę w art. 479⁵³ k.p.c. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów oddał odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Natomiast w razie uwzględnienia odwołania sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka,

41 Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt VI ACa 91/08, niepubl..

42 Uzasadnienia wyroków SN z dnia 24 października 2002 r., sygn. akt I CKN 1465/00 (LexisNexis nr 375472) i z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SK 5/09, OSNP 2011, nr 9–10, poz. 144).

43 Szerzej na temat pozycji prawnej zainteresowanego pisze K. Weitz, [w:] T. Wiśniewski (red.), Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych, System Prawa Handlowego, tom 7, Warszawa 2007, s. 167–168.

co do istoty sprawy.⁴⁴ Pomimo że postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów jest postępowaniem w pierwszej instancji, jego rozstrzygnięcia są charakterystyczne dla sądu odwoławczego, gdyż nawiązują do zaskarżonej decyzji i wniesionego od niej odwołania. W literaturze dominuje pogląd, że ponieważ postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów jest prowadzone na podstawie przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, nie ma do niego zastosowania zakaz reformationis in peius.

W orzecznictwie wskazuje się, że przepisy zezwalają sądowi ochrony konkurencji i konsumentów na to, aby wydał nową decyzję, wchodząc niejako w miejsce Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Oznacza to, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie powinien ograniczać się do wskazywania na wadliwość decyzji, lecz władny jest, jeżeli tylko znajdzie to uzasadnienie w okolicznościach sprawy i zebranych materiale faktycznym i dowodowym, usunąć wady tej decyzji.⁴⁵ Zgodnie z art. 479⁵⁶ k.p.c., w sprawach z zakresu regulacji energetyki skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia.

Podsumowanie

Przyjęty przez ustawodawcę w Polsce model rozstrzygania sporów o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci, toczących się między przedsiębiorcami ubiegającymi się o przyłączenie farmy wiatrowej oraz przedsiębiorstwami przesyłowymi (dystrybucyjnymi), należy ocenić pozytywnie. W pierwszej fazie spór ten jest rozstrzygany przez organ regulacyjny w toku postępowania administracyjnego, co gwarantuje fachowość podmiotu rozpoznającego sprawę, szybkość postępowania i jednolitość orzecznictwa. Etap ten kończy się wydaniem przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzji administracyjnej rozstrzygającej spór o charakterze cywilnoprawnym. Przedmiotem tego sporu jest przede wszystkim ustalenie, czy zostały spełnione przesłanki materialnoprawne będące podstawą istnienia po stronie przedsiębiorstwa przesyłowego (dystrybucyjnego) publicznoprawnego obowiązku zawarcia umowy o podłączenie do sieci, a jeżeli tak, to, jakiej treści umowa powinna zostać zawarta. W zależności od poczynionych ustaleń, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może wydać decyzję stwierdzającą, że na przedsiębiorstwie energetycznym nie ciąży obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, bądź decyzję o określonej treści orzekającą zawarcie umowy o przyłączenie do sieci.

W obydwu tych przypadkach strony postępowania mogą negocjować prawidłowość decyzji, przy czym gravamen w kwestionowaniu decyzji stwierdzającej brak

44 Szarzej na temat rozstrzygnięć sądu G. Jędrejek, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), tom II, Warszawa 2010, s. 669.

45 Z uzasadnienia wyroku SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87.

obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci ma wyłącznie przedsiębiorca ubiegający się o przyłączenie farmy wiatrowej, natomiast decyzję orzekającą zawarcie umowy o przyłączenie do sieci mogą kwestionować obydwie strony, domagając się zmiany jej konkretnych postanowień. Gdy przynajmniej jedna ze stron sporu jest niezadowolona z treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej, może wnieść odwołanie do sądu powszechnego, powodując rozpoczęcie drugiej fazy postępowania. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje sprawę od początku, prowadząc postępowanie dowodowe z zachowaniem zasad kontrydiktoryjności i rozkładu ciężaru dowodu, a następnie wydaje wyrok, w którym może oddalić odwołanie, (co skutkuje, że zaskarżona decyzja utrzymuje moc), zmienić decyzję w całości lub części, (gdy uzna, że należy jej nadać inną treść), bądź uchylić decyzję, (gdy uzna, że decyzja nie powinna zostać wydana i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego). Wydanie wyroku zmieniającego treść decyzji jest dopuszczalne wówczas, gdy odwołanie dotyczy decyzji orzekającej zawarcie umowy o przyłączenie do sieci, której poszczególne postanowienia zostały zakwestionowane. Także w wypadku, gdy odwołanie dotyczy decyzji stwierdzającej brak obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, zaś w ocenie sądu obowiązek ten istnieje, dopuszczalne jest wydanie wyroku zmieniającego treść decyzji w ten sposób, że kształtującego treść umowy o przyłączenie do sieci.

Również przekazanie przez ustawodawcę rozpoznawania odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach sporów o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci, zasługuje na aprobatę. Postępowanie przez sądem ochrony konkurencji i konsumentów, będącym sądem powszechnym, jest szybsze i efektywniejsze od postępowania sądowo administracyjnego.⁴⁶ O ile, bowiem sąd administracyjny ogranicza się do oceny legalności zaskarżonej decyzji i jest wyposażony w uprawnienia o charakterze kasacyjnym, o tyle sąd powszechny bada merytorycznie sprawę rozstrzygniętą w zaskarżonej decyzji i jest uprawniony do jej samodzielnego rozstrzygnięcia poprzez orzeczenie o zmianie decyzji. Ponadto cywilnoprawny charakter spraw spornych o przyłączenie do sieci przemawia za celowością poddania ich kognicji sądów powszechnych, gdzie gwarancją ich wnikliwego rozpoznania jest dwuinstancyjny system postępowania, uzupełniony możliwością wniesienia nadzwyczajnego środka prawnego w postaci skargi kasacyjnej.

BIBLIOGRAFIA

Baher J., Stawicki E., Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 1999.

Bieniek G., Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna, Warszawa 2008.

46 Na temat różnic występujących w postępowaniu przed sądem powszechnym i sądem administracyjnym pisze M. Jaśkowska, Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011, s. 10.

- Czarnecka M., Ogródek T., Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2009.
- Elżanowski F., Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2008.
- Figaszewska I., Jasionowicz A., Muras Z., Zasada dostępu stron trzecich do sieci elektroenergetycznej, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2001, nr 2.
- Gronowski S., Prawo energetyczne. Wprowadzenie. Przepisy wykonawcze, Warszawa 1999.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M. Podmioty administrujące, [w:] System Prawa Administracyjnego R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, Warszawa 2011.
- Jaśkowska M., Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011.
- Jędrejek G., [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), tom II, Warszawa 2010.
- Kloc–Evison K., Kośka D., [w:] Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia, B. Kurcz (red.), Warszawa 2010.
- Nowaczek–Zaremba M., Nowak D., [w:] Prawo energetyczne. Komentarz, M. Swora (red.), Warszawa 2010.
- Pawelczyk M. (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Poznań 2012.
- Siedlik K. (ed.), [w:] Energy law in Europe. National, EU and International Regulation, M.M. Roggenkamp, C. Redgwell, I. del Guayo, A. Rønne (ed.), Second edition, Oxford University Press 2007.
- Smagiel K., Sroka M., Aspekty prawnego wydzielenia działalności operatora systemu dystrybucyjnego, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2006, nr 2.
- Stefańska E., [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, M. Manowska (red.), tom 1 (art. 1–50537), Warszawa 2011.
- Walaszek–Pyziół A., Pyziół W., Obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej – węzłowe zagadnienia prawne, PUG 2006, nr 12.
- Weitz K., Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych, [w:] System Prawa Handlowego, T. Wiśniewski (red.), tom 7, Warszawa 2007.

**THE LEGAL NATURE AND THE PRINCIPLES OF JUDICIAL REVIEW
OF THE PRESIDENT OF THE ENERGY REGULATORY OFFICE DECISIONS'
IN THE REFUSAL TO CONNECT TO THE NETWORK CASES
– USING WIND FARMS AS AN EXAMPLE**

The model adopted in the Polish legal system for dispute settlement in 'connection to the network' contract cases, implies that in the first instance the dispute is settled by the regulatory authority in administrative proceeding. That ensures the competence of the body hearing the case, efficiency of the proceeding and the uniformity of decisions. This phase ends with the President of the Energy Regulatory Office issuing an administrative decision that resolves the civil law dispute. All parties to the proceeding may deny the correctness of the decision. But to litigate the decision establishing lack of obligation to enter into the connection to the network agreement is an entitlement only available to an entrepreneur applying for the connection of a wind farm. An appeal to the common court initiates the second phase of the proceeding. The Court of Competition and Consumer Protection hears the case from the beginning and evaluates the evidence following the rules of adversarial procedure and burden of proof. The proceeding at the common court is faster and more efficient than the proceeding at the administrative court. The administrative court reviews only the legality of the contested decision and is empowered only to revoke it but the common court is entitled to review the case on its merits and is empowered to change the decision. Besides this, connection to the network contract cases are civil cases so it follows that they should be the subject of the common courts cognition. The guarantee of insightful investigation in these cases is the double instances system of proceeding and the availability to file a cassation appeal.

Keywords: connection to the network agreement, wind farm, regulatory authority, administrative proceeding, judicial review

„ZRÓWNOWAŻONE” TWORZENIE WOJEWÓDZKICH PLANÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI A WSPÓŁPRACA MIĘDZYGMINNA

Wprowadzenie

Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju Rio+20 odbyła się w 20. rocznicę Szczytu Ziemi, który miał miejsce w roku 1992 w Rio de Janeiro. W konferencji udział wzięli światowi przywódcy, przedstawiciele sektora prywatnego, organizacje pozarządowe i inne grupy interesów, które wspólnie starały się określić, jak możemy zmniejszyć ubóstwo na świecie, promować sprawiedliwość społeczną i zapewnić ochronę środowiska naturalnego naszej coraz bardziej zaludniającej się planety. Dokument końcowy przyjęty 19 czerwca 2012 r. składa się głównie z ogólnikowych twierdzeń. Zakłada się w nim dobrowolne zobowiązanie się państw członkowskich do wprowadzania określonych rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju. W dokumencie zwraca się uwagę na to, że wpływ na zieloną gospodarkę ma redukcja odpadów i racjonalna polityka w zakresie gospodarowania odpadami. Podkreśla się konieczność stosowania tzw. 3 Rs (ang. *reduce, reuse and recycle*).¹ Istotne jest również podejmowanie szeroko pojętej współpracy, zarówno pomiędzy organami administracji publicznej, jak i podmiotami prywatnymi.² W kontekście tego dokumentu, a także w świetle reformy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, bardzo istotne jest takie podejmowanie zaplanowanych i perspektywicznych działań w przedmiocie nawiązywania współpracy pomiędzy podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi.

Tworzenie i prowadzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy to nie tylko olbrzymie zadanie z punktu widzenia prawnego, ale rów-

1 THE FUTURE WE WANT, I. Our Common Vision., <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>, [pobrane 14.06.2015], s. 24.

2 *Ibidem*, s. 38.

niez logistycznego i finansowego. Waga problemu rośnie w kontekście nałożenia na gminy obowiązków w przedmiocie zagospodarowania odpadów zebranych z ich terenów. Podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianej i pojmowanej współpracy jest szczególnie istotne przy prawidłowym planowaniu działań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Celem niniejszej publikacji będzie przedstawienie sposobu tworzenia wojewódzkich planów gospodarowania odpadami (jako jednych z podstawowych aktów planowania gospodarowania odpadami) przy uwzględnieniu podejmowania współpracy przez gminy.

Zagospodarowanie odpadów jako obowiązek gminy

Powszechnie przyjmuje się, że obowiązkiem gminy jest skonstruowanie i prowadzenie systemu gospodarowania odpadami. Elementem tego systemu obok odbierania odpadów, działań administracyjnych, pobierania stosowanych opłat, uchwalania aktów prawa miejscowego oraz innych działań ma być również zagospodarowanie odpadów. Samo jednak pojęcie zagospodarowania nie zostało nigdzie zdefiniowane, a sposób podejmowania działań w zakresie zagospodarowania odpadów nie jest jednoznacznie określony. Jest to tym bardziej istotne, iż efektywne i racjonalne prowadzenie działań w zakresie postępowania z odpadami zakładać musi podejmowanie współpracy na poziomie samorządu terytorialnego (nie tylko gmin, ale również województw oraz kooperację gmin z podmiotami prywatnymi).

Gminy mają obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,³ dalej jako u.c.z.p.g.), a z opłat za odbieranie odpadów pokrywane są koszty odzysku i unieszkodliwiania odpadów (art. 6r ust. 2 pkt 1 u.c.z.p.g.). Logicznym jest, że ze względów prawnych, logistycznych i ekonomicznych nie każda gmina będzie mogła i będzie chciała taką instalację wybudować. Powstaje również pytanie o to, czy obowiązek wybudowania instalacji jednoznaczny jest z obowiązkiem zagospodarowania w niej odpadów.

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy zaliczyć należy sprawy wysypisk i unieszkodliwiania odpadów.⁴ Ustawodawca posłużył się w tym miejscu sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że w przepisie nie zostały wymienione wszystkie zadania własne gminy. Przepis art. 7 ust 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, jako zadanie własne gminy, sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Zakres wykonywanych przez gminy zadań

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 j.t.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 j.t.).

należy rozpatrywać w kontekście rozwiązań systemowych wprowadzonych przez inne akty normatywne.

Podkreślenia wymaga, że pojęcie „zagospodarowania odpadów” nie zostało nigdzie zdefiniowane. Przepis art. 1a u.c.z.p.g. stanowi, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ (art. 203). Ustawa o odpadach także nie posługuje się pojęciem „zagospodarowania odpadów”, a pojęciem „gospodarowania odpadami”, przez które należy rozumieć zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonawcze w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Ustawa o odpadach definiuje także odzysk jako proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie bądź ogólnie w gospodarce. Definicja zaś unieszkodliwiania odpadów odnosi się do procesu, który nie jest odzyskiem, nawet jeśli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 2, 14 i 30 ustawy o odpadach). Należy zatem przyjąć, że „zagospodarowanie odpadów” to wszelkie procesy, działania, jakim poddawane są odpady. Z kolei przez „przetwarzanie” odpadów, wykonywane przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, należy rozumieć procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające te procesy (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach). Instalacje, do których prowadzenia zobowiązana została gmina, prowadzą działalność z zakresu przetwarzania odpadów, co skutkuje również działaniami z zakresu odzysku i unieszkodliwiania. Samo pojęcie „gospodarowania” jest więc terminem szerszym, aniżeli „przetwarzanie”.

U.c.z.p.g. w art. 3 ust. 2 stanowi, że zadaniami gminy są m.in. zadania zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzorowania gospodarowania odpadami, ustanowienia selektywnej zbiórki, zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu, prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych. Jednocześnie podkreślić należy, że gminom zgodnie z rozdziałem 3a u.c.z.p.g. przekazane zostały zadania w postaci gospodarowania odpadami. Pojęcie gospodarowania zostało zaś zdefiniowane w ustawie o odpadach i obejmuje działania polegające m.in. na unieszkodliwianiu i odzysku odpadów.

Zgodnie z art. 3b ust. 1 u.c.z.p.g. gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

5 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Z kolei zgodnie art. 3c ust. 1 u.c.z.p.g. gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Za brak realizacji wskazanych zadań na gminy nakładane mogą być sankcje finansowe.⁶

Z przytoczonych więc podstaw prawnych jednoznacznie wynika, że to gmina zobowiązana została do osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów, a procesy te wykonywane są w Regionalnych Instalacjach Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK–ach). Ustawa jednoznacznie nie określa sposobu, w jaki gminy mają zorganizować system zagospodarowania odpadów. Nie każda gmina jest bowiem zobowiązana do samodzielnego wybudowania RIPOK–u.

Niewątpliwie bezspornym jest, że gminy mają obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W tym celu wójt, burmistrz lub prezydent ma obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów albo przetargu na odbieranie odpadów, przy jednoczesnej możliwości wskazania miejsca ich zagospodarowania (art. 6 d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Przy tym ustawodawca wskazał, że przy organizacji przetargu na odbieranie odpadów istnieje możliwość wskazania miejsca ich zagospodarowania.⁷

Zagospodarowanie odpadów, jak i ich przetwarzanie są zadaniami gminy realizowanymi m.in. poprzez organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym za pomocą regionalnych instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zagadnienie to jest również przedmiotem polityki i prawa Unii Europejskiej, zaś państwa członkowskie Unii traktują regulację zasad gospodarowania odpadami

⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 9z. ust. 2.

⁷ Opinia Ministra Środowiska, wyr. SN z dnia 3 marca 2010 r. (sygn akt III SK 37/09).

jako ważny element działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia obywateli. Dlatego przepisy wspólnotowe zobowiązują państwa członkowskie przede wszystkim do zapobiegania lub ograniczania produkcji odpadów oraz ich szkodliwości. Realizacji tych celów ma służyć m.in. obowiązek sporządzania planów gospodarowania odpadami.

Przepisy wspólnotowe zasadniczo nie ingerują w techniczno–prawne aspekty organizacji systemu gospodarowania odpadami. Przepisy o gospodarowaniu odpadami nie przewidują natomiast szczególnej regulacji w zakresie zasad wykonywania określonych działań w ramach gospodarowania odpadami. Ta kwestia pozostaje domeną innych przepisów, w tym regulacji udzielania zamówień publicznych oraz zasad prowadzenia gospodarki komunalnej. ETS podkreślił, że zadania nałożone ustawowo na określone podmioty publiczne (np. jednostki samorządu terytorialnego) nie muszą być realizowane poprzez delegowanie ich wykonania na podmioty prywatne, ale równie dobrze mogą być wykonywane przez sam sektor publiczny, jeśli tylko przemawia za tym interes publiczny i nie służy to obejściu regulacji zamówień publicznych.⁸

Na podstawie powyższego stwierdzić jednoznacznie można, że obowiązek zagospodarowania odpadów jest obowiązkiem gminy (co wynika z prawa polskiego i wskazywane jest m.in. w orzecznictwie ETS). Zorganizowanie systemu zależy każdorazowo od gminy. Dlatego tak istotne jest podejmowanie działań opartych na wzajemnej międzygminnej współpracy. U.cz.p.g dla podejmowania współpracy dopuszcza tworzenie związków międzygminnych.⁹

Wojewódzkie plany gospodarowania odpadami

Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o odpadach, dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim.¹⁰

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają m.in.:

1. Podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;

8 D. Sześciło, Glosa do wyroku TS z dnia 9 czerwca 2009 r., C–480/06, „Samorząd Terytorialny” 2009, Lex Polonica 2013.

9 Ust. z z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 3 ust. 2a.

10 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

2. Wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
2. Plan zamykania instalacji nie spełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych.¹¹

Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez instalacje, o których mowa w ust. 6. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

Zgodnie z regulacjami ustawy o odpadach określenie obszaru regionu zostało przypisane do autorytatywnej decyzji sejmiku województwa. Wprowadzone ograniczenia dotyczą głównie minimalnej liczby mieszkańców obsługiwanych przez instalację znajdującą się w regionie oraz ograniczenia co do braku możliwości podzielenia jednej gminy pomiędzy dwa regiony. Gminy postawione zostały więc w sytuacji, w której sejmik województwa określa jeden z kluczowych elementów systemu gospodarowania odpadami, jakim jest ich zagospodarowanie. Jednocześnie nie jest jednoznaczny prawny charakter wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami. Nie zostało bowiem jednoznacznie określone, czy uchwała ta jest aktem prawa miejscowego.

Wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania. Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa:

- 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi;
- 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.¹²

Określone jednoznacznie zostało, że uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego. Tego rodzaju konstrukcja prawna wskazywać mogłaby jednoznacznie na to, że skoro ustawodawca

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, art. 35.

¹² *Ibidem*, art. 38 ust. 2.

tylko uchwałę wykonawczą określił jako prawo miejscowe, to sam wojewódzki plan gospodarki odpadami prawem miejscowym nie jest. Również w orzecznictwie wypracowanym w poprzednim stanie prawnym zwraca się uwagę na brak charakteru prawa miejscowego w stosunku do wojewódzkich planów gospodarki odpadami.¹³ Plany gospodarki odpadami nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, toteż nie wymagają one publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ treść WPGO nie normuje uprawnień ani obowiązków adresatów zewnętrznych, lecz mają wyłącznie znaczenie kierunkowe.

W kontekście tworzenia WPGO i racjonalnego tworzenia regionów pojawić się może pytanie o zasięg wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz możliwość utworzenia jednego regionu gospodarowania odpadami z udziałem gmin z sąsiadujących województw. Tym bardziej, że wiele gmin jeszcze przed nowelizacją u.c.z.p.g. podjęło szeroką współpracę z innymi gminami w celu tworzenia zakładów zagospodarowania odpadów.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.¹⁴ Pogląd ten ugruntowany jest także w literaturze.¹⁵ Akty prawa miejscowego mają zasięg terytorialny – obowiązują tylko na obszarze wyznaczonym przez właściwość miejscową organów, które je wydały.¹⁶ Formuła, zgodnie z którą odpowiednim organom przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie ich działania, odnosi się również do rad powiatu, do sejmiku województwa oraz do wojewody i organów niezespółonej administracji rządowej.¹⁷ Oznacza to, że sejmik województwa A nie ma bezpośredniej kompetencji prawotwórczej dla uchwalenia WPGO dla obszaru gmin z sąsiedniego województwa B.

Jednocześnie w literaturze został wyrażony pogląd co do dopuszczalności utworzenia jednego regionu gospodarowania odpadami z udziałem gmin z sąsiadujących województw.¹⁸ Twierdzi się, że wymaga to „skorelowania” przez sąsiadujące sejmiki uchwał w sprawie wykonania WPGO w taki sposób, aby w uchwałach obydwu sejmików (z których każda obejmuje obszar całego ich województwa) te same gminy były wymienione jako wchodzące w skład danego międzywojewódzkiego re-

13 Wyr. WSA w Krakowie 2005–01–25, II SA/Kr 1385/04.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

15 D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 72.

16 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, (wyd. 5), Warszawa 2012, s. 80.

17 *Ibidem*, s. 83.

18 J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, LEX Warszawa 2012, s. 22.

gionu gospodarowania odpadami.¹⁹ Jednocześnie samo „skorelowanie” działań tak, by nie pominąć żadnej z gmin i nie pozostawić jej poza regionem wydaje się zbyt-
nim uproszczeniem.

Przepisy nowelizacji konstruujące kompetencję sejmiku do tworzenia regionów dają sejmikom władzę dość arbitralnego kształtowania terytorialnego zasięgu tychże regionów (art. 14a ust. 3 ustawy o odpadach przewiduje tu ewentualne współdziałanie z gminami tylko w postaci zaopiniowania projektu wojewódzkiego planu gospodarki – i to tylko przez organy wykonawcze gmin). Opinia nie jest, oczywiście, dla sejmiku wiążąca, a więc przynajmniej w niektórych przypadkach gminy w ich odczuciu mogą być „przymusowo” połączone z innymi, w ramach skonstruowanego przez sejmik regionu. Samo zaś zaliczenie gminy do danego regionu ma dla niej charakter wiążący, odbywa się bowiem formalnie poprzez uchwałę sejmiku mającą charakter aktu prawnego powszechnie wiążącego (aktu prawa miejscowego – taki charakter nadaje uchwałę w sprawie wykonania planu art. 15 ust. 3 ustawy o odpadach²⁰).

Porównując wprowadzane rozwiązania z już istniejącą praktyką konstruowania systemów gospodarowania odpadami pojawia się problem, dotyczący ewentualnego tworzenia regionów o charakterze międzywojewódzkim. Obecnie funkcjonuje już co najmniej kilka związków międzygminnych, grupujących samorzady co najmniej z dwóch województw, które zagospodarowują odpady w takiej właśnie formule, posiadając ku temu odpowiednią infrastrukturę, służącą zainteresowanym gminom. Konstrukcje dotyczące regionów do takiej sytuacji w sposób wyraźny się nie odnoszą i nie przewidują możliwości tworzenia regionów międzywojewódzkich – tworzenie regionów należy bowiem do kompetencji sejmiku województwa, a sejmik w oczywisty sposób jest ograniczony swoją właściwością miejscową, nie może więc na podstawie przepisów upoważniających go do konstruowania regionów włączać do nich gmin spoza województwa. Ewentualnego wyjścia z takiego swoistego impasu, czyli chęci uwzględnienia przez zainteresowane sejmiki istniejących stanów faktycznych, w postaci funkcjonujących związków międzygminnych o strukturze międzywojewódzkiej, należałoby szukać w przepisach ustrojowych, czyli w postanowieniach Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – u.s.w. (Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).²¹

Dlatego też wydaje się, że utworzenie regionu, w którego skład wchodzi gminy spoza województwa, poprzedzone powinno być zawarciem stosownego porozumienia między województwami (na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Podjęcie uchwały w sprawie powierzenia zadań innym jednostkom

19 <http://blog.prawosmieciowe.pl/pytania-i-odpowiedzi/wlaczenie-do-regionu-gospodarowania-odpadami-komunalnymi-gmin-spoza-województwa/>, [online 06.06.2013].

20 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

21 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości sejmiku (art. 18 pkt 12 u.s.w.).

Porozumienie jest jednak taką formułą współdziałania, które – zgodnie z nazwą – wymaga „dogadania się” zainteresowanych jednostek oraz przekazania na rzecz jednej z nich wykonywania ściśle określonego zadania. W tym przypadku zadaniem takim byłoby utworzenie regionu i wskazanie dla niego regionalnej instalacji, a więc jeden z sejmików musiałby niejako przejąć w tym zakresie do swojej kompetencji gminy z terenu innego (bądź innych) województwa. Z punktu widzenia zainteresowanych gmin sprawa nie budziłaby chyba specjalnych kontrowersji w sytuacji, w której dotyczyłoby to już istniejących i prawidłowo działających związków międzygminnych, jednakże uznanie możliwości zastosowania instytucji porozumienia do tych kompetencji sejmiku musiałoby mieć charakter generalny: sejmiki mogłyby zawierać takie porozumienia nie tylko dla uwzględnienia istniejących stanów faktycznych, ale również przy konstruowaniu nowych regionów, według swojego uznania.²²

Analizując zastosowanie instytucji porozumienia do przekazania kompetencji sejmiku związanych z tworzeniem regionów, pojawia się pytanie, jaki zakres kompetencji mógłby być w tej formule przekazany. Wyobrazić można sobie jednak sytuację, gdy całość zadania w postaci tworzenia regionów i uchwalenia WPGO będzie na terenie dwóch lub więcej województw (a nawet całego kraju) wykonywana tylko przez jeden sejmik.

Komplementarny wobec siebie charakter w analizowanym zakresie spraw mają przede wszystkim, patrząc od strony formalnej, kompetencje sejmiku do przyjęcia planu gospodarki odpadami (art. 14a ust. 2 ustawy o odpadach) i uchwały w sprawie wykonania planu (art. 15 ust. 1 teje ustawy). Przekazanie kompetencji można rozumieć w sensie zarówno materialnym (do utworzenia tu regionu i objęcia nim gmin z terenu innego województwa, także zadań z tym powiązanych, a więc np. ustalenia dla regionu regionalnych instalacji – podstawowych i zastępczych), jak i formalnym, czyli przyjęcia aktów prawnych, za pomocą których wykonywana jest kompetencja materialna.

Tego rodzaju WPGO funkcjonują w porządku prawnym, jako przykład można podać WPGO dla Mazowsza na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2032. W WPGO wyznaczonych zostało 5 regionów gospodarki odpadami komunalnymi obejmujących całe województwo mazowieckie, z wyjątkiem 7 gmin, które zadeklarowały chęć przynależności do regionów gospodarki odpadami województw sąsiadujących (dwie w województwie łódzkim i 5 w województwie podlaskim).²³ Gminy

22 M. Górski, Regiony gospodarki odpadami komunalnymi, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 11 (242), s. 34–36.

23 Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Gospodarka odpadami w kontekście nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2012, s. 13.

te następnie włączone przypisane zostały do WPGO Województwa Podlaskiego na podstawie uzgodnień z Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.²⁴

Podsumowanie

Pomimo tego, że zagospodarowanie odpadów nie zostało jednoznacznie wykazane jako zadanie gminy oraz brak wyraźnej definicji ustawowej tego, co rozumie się pod pojęciem zagospodarowania odpadów, należy stwierdzić, że do podejmowania działań w tym zakresie zobligowana jest gmina. Jak wynika z powyższej analizy, możliwe jest tworzenie WPGO oraz uchwały wykonawczej względem WPGO o zasięgu przekraczającym obszar jednego województwa. Uchwała w sprawie wykonania WPGO, pomimo tego, że jest aktem prawa miejscowego, obowiązywała będzie nie tylko na obszarze właściwym miejscowo dla organu podejmującego uchwałę. By móc jednak skutecznie objąć WPGO gminy spoza obszaru województwa, konieczne jest wcześniejsze zawarcie porozumienia pomiędzy właściwymi województwami. Używanie tych instrumentów nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zrównoważonego rozwoju i tworzenia RIPOK-ów przez gminy i związki gmin.

BIBLIOGRAFIA

- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków, 2004.
- Górski M., *Regiony gospodarki odpadami komunalnymi*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 11 (242).
- Klatka J., Kuźniak M., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, LEX Warszawa 2012.
- Sześciło D., *Głosa do wyroku TS z dnia 9 czerwca 2009 r., C-480/06, „Samorząd Terytorialny” 2009*, Lex Polonica 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, (wyd. 5), Warszawa 2012.

24 Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017 (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 2017).

**“SUSTAINABLE” CREATING OF WASTE MANAGEMENT REGIONAL
PLANS WITHIN THE SCOPE OF LOCAL COOPERATION**

Local cooperation is very important in the context of local activity in creating a waste management system and performing tasks (services) determined in the Act to maintain order and cleanliness in municipalities (mainly concerning municipal waste collection and management) within the Polish legal system. The main point of this article is the mechanism of construction of a waste management regional plan and local cooperation within the scope of waste management and the local partnership.

Keywords: sustainable development, regions, local partnership

WYBRANE PROBLEMY GOSPODAROWANIA ODPADAMI W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ DEKLARACJI RIO+20 „PRZYSZŁOŚĆ, JAKĄ CHCEMY MIEĆ”

Problematyka zrównoważonego rozwoju podejmowana jest przez wielu przedstawicieli nauk.¹ Rozważania naukowe na temat zrównoważonego rozwoju prowadzone są nie tylko w kontekście prawnym, ale również w aspekcie społecznym, gospodarczym czy filozoficznym.² Fakt, iż zainteresowanie zrównoważonym rozwojem ma miejsce od wielu lat nie oznacza, że podejmowanie kolejnych badań jest nieuzasadnione. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że propagowanie szeroko pojętych działań, w tym naukowych, na rzecz zrównoważonego rozwoju jest konieczne w kontekście stale rosnącego rozwoju gospodarczego świata.

Problematyka zrównoważonego rozwoju obejmuje wiele istotnych zagadnień.

W pierwszej kolejności można wskazać na aspekt prawno–organizacyjny zrównoważonego rozwoju o zasięgu lokalnym, krajowym, regionalnym i światowym.³

Następnie wskazać należy na rolę gospodarki poszczególnych państw w aspekcie kreowania zasady zrównoważonego rozwoju poprzez propagowanie zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego.

Oprócz tego należy podkreślić, że istotną rolę w kształtowaniu i realizacji zrównoważonego rozwoju pełni również sektor przedsiębiorstw, gdzie przedsiębiorstwa o różnym profilu działania wykorzystują zasoby naturalne i gospodarują nimi.

1 Zob. np. Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim*, [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; J. Ciechanowicz–McLean, *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform*, C. Mik (red.), Toruń 2004; M.C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law, Principles, Practices & Prospects*, Oxford 2004; B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002; K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2; B. Rakoczy, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1. *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, B. Poskrobko (red.), Białystok 2009; D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.

2 Zob. J. Nazarko, M. Dobrzyński, *Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne*, [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne i międzynarodowe*, E. Czech (red.), Warszawa 2006, s. 17.

3 Zob. E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, S. Czaja (red.), Wrocław 2005, s. 227–248.

Wreszcie zagadnienie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii ma znaczący wpływ na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, a tym samym rozwój gospodarczy w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Przedmiotem opracowania będzie pierwsze ze wspomnianych zagadnień, mianowicie aspekt prawny zrównoważonego rozwoju. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na wybrane problemy gospodarowania odpadami. Kwestia ta ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne, bowiem od tego, jak prawodawca kształtuje poszczególne instrumenty prawne, zależy funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw i społeczności lokalnych, a w efekcie również gospodarki poszczególnych państw i stanu środowiska. Jako że gospodarowanie odpadami może mieć znaczące oddziaływanie na stan środowiska, ustawodawca przewidział wiele instrumentów zapobiegających ingerencji podmiotów gospodarujących odpadami w stan równowagi przyrodniczej oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.⁴

W tym miejscu należy podkreślić, że zrównoważony rozwój ma bardzo szeroki aspekt i ma wiele czynników, które pozornie mogą mieć niewiele wspólnego ze środowiskiem i z racjonalnym wykorzystywaniem jego zasobów. Chodzi tutaj o gospodarowanie odpadami. W tym kontekście źle pojęte rozumienie zrównoważonego rozwoju może powodować efekty odwrotne od tych zamierzonych. Ustawodawca przewidział w przepisach wiele instytucji chroniących środowisko w procesie gospodarowania odpadami, zwracając jednocześnie uwagę na to, by nie hamować rozwoju gospodarczego i nie blokować działania podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami.

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione założenia dokumentów, które mają znaczący wpływ na rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju. W szczególności zostanie zwrócona uwaga na aspekt prawny wybranych instytucji w gospodarce odpadami w kontekście rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się tym działem gospodarki. Nie bez znaczenia jest też aspekt realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przez organy administracji publicznej podejmujące decyzje na podstawie przepisów regulujących problematykę gospodarowania odpadami.

Zgodnie ze wskazaniem Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025⁵ „(...) podejmowanie decyzji i realizacja polityk i programów zrównoważonego rozwoju spoczywać będą w rękach administracji państwowej, samorządów, podmiotów gospodarczych i obywateli. Swoboda podejmowania tych decyzji powinna być jednak ograniczona do działań legalnych, zgodnych z interesem pań-

4 Zob. art. 3 pkt 50 *in fine* ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., tj.

5 Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025. Wytyczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999; powoływana dalej jako: Strategia.

stwa i społeczeństwa oraz z kierunkami wyznaczonymi przez Strategię Rozwoju Zrównoważonego Polski”⁶. Według założeń Strategii należy zagwarantować swobodę działań gospodarczych. Swoboda ta powinna wyrażać się w równym dostępie do zasobów przez podmioty państwowe, sektor prywatny i jednostki, równą odpowiedzialność za stan tych zasobów, bezpieczeństwo społeczeństwa, środowiska, kultury i tradycji, dostęp do informacji, do procesów decyzyjnych i do wymiaru sprawiedliwości.⁷

Ażeby móc zrealizować założenia Strategii, muszą one zostać ujęte w ramy prawne, tj. założenia powinny być realizowane przez obowiązujące przepisy międzynarodowe, europejskie i polskie. Rozwój przepisów powinien być zgodny z zasadami i kierunkami rozwoju zrównoważonego. Ponadto, rozwój prawa powinien iść w kierunku m.in.: znacznego polepszenia jednoznaczności uwarunkowań, a tym samym ograniczenia swobody interpretacji przepisów, usankcjonowania instytucji, instrumentów ekonomicznych, finansowych i innych niezbędnych dla realizacji procesu zrównoważonego rozwoju, zgodności z podjętymi i planowanymi zobowiązaniami międzynarodowymi wiążącymi prawnie i deklaracyjnymi.⁸ Wskazane założenia powinny znaleźć również odzwierciedlenie w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej i sądy.⁹

W tym miejscu należy wskazać na założenia opinii Komitetu Regionów,¹⁰ w której wskazuje się,¹¹ że m.in. należy dążyć do wzmożenia wysiłków na rzecz upowszechniania dobrych przykładów zrównoważonego rozwoju miast. Istnieje duże zapotrzebowanie na zintegrowane i systemowe podejście do procesów planowania i podejmowania decyzji. Dobre zarządzanie na szczeblu miast, planowanie przestrzenne, systemy gospodarowania, w tym odpadami to wszystko są dziedziny, w których należy skupić się na właściwym stosowaniu przepisów. Wzrost populacji miejskiej istotnie zwiększa popyt na produkcję i dostawę towarów, na przykład artykułów spożywczych; zwiększa także zapotrzebowanie na związane z tym gospodarowanie produktami odpadowymi i odpadami.

Z punktu widzenia polityki UE, jednym z najważniejszych celów polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego jest promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych

6 Strategia..., *op. cit.*, s. 25. Opracowanie Strategii wynikało z rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski.

7 *Ibidem*, s. 25. Zob. szerzej: S. Kozłowski, Kompleksowa ocena ochrony środowiska do roku 2020–2025 i ocena minimalnych potrzeb inwestycyjnych oraz działań, [w:] Strategia rozwoju Polski do roku 2025, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2001.

8 *Ibidem*, s. 26.

9 Zob. szerzej: J. Sozański, Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002, s. 92.

10 Opinia Komitetu Regionów „wkład władz lokalnych i regionalnych UE w konferencję ONZ w 2012 roku w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20)” – 2012/C 54/07; dalej: opinia Komitetu Regionów.

11 *Ibidem*, pkt I A. 8–9.

problemów środowiska naturalnego (art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² (TFUE)).

W kontekście założeń polityki UE w opinii Komitetu Regionów wskazano również, że należy podejmować na szczeblu globalnym działania wspierające rozwój sektora przedsiębiorstw zorientowanego na środowisko.¹³ Z kolei zgodnie z założeniami Strategii rola administracji państwowej, a przede wszystkim samorządów, musi polegać na tworzeniu warunków atrakcyjnych dla przedsiębiorstw do podejmowania działań zmierzających do działania na rzecz środowiska.¹⁴ Z tego wynika, że również przedsiębiorcy powinni uczestniczyć w procesie zmierzającym do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego – art. 191 ust. 1 TFUE. Jednak ich działanie jest synergicznie uzależnione od realizacji m.in. założeń zrównoważonego rozwoju przez organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa, np. w procedurze wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności.

Założeniem Szczytu Ziemi 2012, określanego mianem Rio+20, było m.in. wzmocnienie politycznych zobowiązań do działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, ocena dokonanych postępów, oszacowanie istniejących luk we wdrażaniu założeń z poprzednich Szczytów Ziemi oraz wyznaczenie nowych wyzwań. Tematami przewodnimi konferencji były: zielona gospodarka w kontekście zrównoważonego rozwoju i zwalczania ubóstwa oraz ramy instytucjonalne zrównoważonego rozwoju.

Realizacja wskazanych ram instytucjonalnych spoczywa na organach stosujących prawo. Poszczególne państwa powinny posiadać na tyle wydolny system stosowania prawa, ażeby w efekcie móc zrealizować założenia zrównoważonego rozwoju. Założenia te przejawiają się w tworzeniu instytucji prawnych, np. w prawodawstwie unijnym, których obowiązek transpozycji spoczywa na poszczególnych państwach.

Po Szczytzie Ziemi +20 w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹⁵ podkreślono, jak ważne jest wdrożenie polityki efektywności wykorzystania zasobów oraz ekologicznego zarządzania odpadami. Dlatego też wskazano, że poszczególne państwa powinny zobowiązać się do dalszego zmniejszenia ilości odpadów, ponownego wykorzystania i recyklingu oraz zwiększenia odzysku energii z odpadów. Wezwano też do wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania odpadami w aspekcie krajowym i lokalnym poprzez podjęcie wszelkich możliwych środków w celu zapobiegnięcia niesolidnej gospodarce odpadami niebezpiecznymi i ich nielegalnemu składowaniu, szczególnie w krajach, w których zdolność do radzenia sobie z tymi odpadami jest ograniczona, aby być zgodnym ze zobowiązaniami UE w ramach międzynarodowych instrumentów.

12 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

13 *Ibidem*, I A. 27.

14 Strategia..., *op. cit.*, s. 28.

15 RES/66/288, motyw 218 i n.

W opracowaniu uwaga zostanie zwrócona na kilka aspektów wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju i zasady prewencji oraz powoływania się na nie przez organy administracji publicznej w uzasadnieniu decyzji o odmowie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów.

W dniu 23 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.¹⁶ W art. 42 ust. 1 oraz art. 42 ust. 3 i 4 tej ustawy ustawodawca postanowił, że zezwolenie na zbieranie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów. Wniosek zawiera m.in. wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania.¹⁷ W przypadku, gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, właściwy organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów.¹⁸ Ponadto ustawodawca w art. 42 ust. 4 ustawy o odpadach stanowi, że do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,¹⁹ o ile jest wymagana.

Bardzo często organ właściwy dla wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów wzywa wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów. Wezwanie organ argumentuje koniecznością dbałości o stan środowiska powołując się na zasadę zrównoważonego rozwoju i zasadę prewencji bez bliższego określenia zagrożeń, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach. Zagrożenia te mają mieć wpływ na życie lub zdrowie ludzi oraz na środowisko. Ustawodawca wyraźnie precyzuje więc, że zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju ma na uwadze i środowisko, i życie oraz zdrowie człowieka. Ustawodawca zdecydował się na dodatkowe wymogi nakładane na przedsiębiorców, jednak zgodnie z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz z zachowaniem trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, zwracając uwagę na życie i zdrowie człowieka zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Przepis ten wyraźnie wyważa „zderzenie” jednej wartości, jaką jest człowiek i środowisko oraz drugiej, jaką jest prowadzenie działalności gospodarczej. Jednak ustawodawca nie doprowadza do zablokowania działalności, która jednak może potencjalnie negatywnie wpływać na środowisko, lecz to ograniczenie formułuje w sposób umożliwiający wykonywanie tej działalności.

Ponieważ art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach przewiduje wezwanie do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów tylko w odniesieniu do zagrożenia, jakie te odpady mogą powodować dla środowiska i w przypadku, gdy

16 Dz.U. z 2013 r., poz. 21; dalej: ustawa o odpadach.

17 Zob. art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach.

18 Zob. art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach.

19 Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

określenie rodzaju odpadów jest niewystarczające do ustalenia tego zagrożenia, organ powinien ograniczyć się do wezwania w zakresie podania tych danych w stosunku do odpadów niebezpiecznych, bo tylko takie mogą z racji swoich właściwości powodować ewentualne zagrożenia.²⁰

Żądanie organu przedstawienia właściwości i składu odpadów objętych wnioskiem o zezwolenie na ich zbieranie wymaga wykazania przez organ przesłanki określonej w art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach, a więc wskazania, dlaczego – w stosunku do odpadów o konkretnych kodach – określenie rodzaju odpadu nie jest wystarczające do ustalenia zagrożenia dla środowiska oraz jakie właściwości i skład chemiczny odpadów budzi wątpliwości organu. Organ w swoim wezwaniu powinien uzasadnić ten aspekt. Jeśli tego nie robi, narusza art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach z powodu braku sprecyzowania swego wezwania. W tym miejscu trzeba wskazać, że w wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 września 2004 r.²¹ podkreślił, że żądanie przedstawienia właściwości i składu chemicznego odpadów może być sformułowane jedynie, gdy określenie samego rodzaju odpadów nie jest wystarczające dla ustalenia zagrożeń, jakie mogą powodować odpady niebezpieczne, a to oznacza, że organ obowiązany jest wykazać, iż informacja taka jest niezbędna.

Paradoksalnie nieraz zasada prewencji i zrównoważonego rozwoju może stać się poważnym hamulcem w procesie prowadzenia działalności gospodarczej. Opacznie zrozumiana zasada zrównoważonego rozwoju może wręcz prowadzić do skutków przeciwnych od tych, które założył ustawodawca, ponieważ w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie może uzyskać zezwolenia, bez którego nie jest w stanie prowadzić żadnej działalności, może zdarzyć się, że ten ostatni będzie ryzykował i będzie kontynuował działalność bez zezwolenia. W takich okolicznościach zdrowie i życie człowieka obecnych oraz przyszłych pokoleń może zostać zagrożone. Zatem powoływanie się przez organy na zasadę zrównoważonego rozwoju, rozumianą jako ogólne hasło, może prowadzić do skutków, które przez organy środowiskowe w ogóle mogą zostać nie zauważone.

Innym przykładem instrumentu, którego założeniem jest zrównoważona ochrona środowiska jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która może okazać się niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów.

Jak wcześniej wskazano, ustawodawca w art. 42 ust. 4 ustawy o odpadach stanowi, że do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana.

20 Zob. szerzej K. Szuma, Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 15 i n.

21 Sygn. akt IV SA/Wa 9/04, publ. w bazie orzeczeń NSA: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

W sytuacji, gdy baza magazynowa wnioskodawcy istnieje od pewnego czasu i nie wymaga zbudowania i zorganizowania od podstaw, a także jeżeli powstała legalnie przed wejściem w życie przepisów nakładających obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko oraz jeżeli wnioskodawca posiadał już wcześniej decyzję na zbieranie odpadów, kolejne zezwolenie na zbieranie odpadów wiąże się więc z kontynuacją działalności, a nie jej rozpoczęciem. Istniejąca infrastruktura służyć więc będzie jako kontynuacja już prowadzonej działalności w niezmienionym kształcie. W związku z tym nie ma obowiązku występowania o żadną z decyzji określonych w ustawie 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. Jednocześnie, jeżeli wnioskodawca nie ma zamiaru podejmowania się żadnych zadań inwestycyjnych, dla których jakkolwiek z tych decyzji byłaby wymagana, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie trzeba dołączać do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów. Ustawodawca wprost przewidział, że taka decyzja powinna być załączona, ale tylko „(...) o ile jest wymagana” (art. 42 ust. 4 *in fine* ustawy o odpadach).

W tym miejscu trzeba wskazać na art. 60 ustawy z dnia 3 października 2008 r. – przepis zawarty w dziale zatytułowanym „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000”. Reguluje on m.in. problematykę przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w przypadku realizacji planowanych przedsięwzięć. Na podstawie art. 60 wskazanej wcześniej ustawy wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,²² które w § 3 ust. 1 pkt 81 stanowi, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się: punkty do zbierania lub przeładunku odpadów, w tym złomu. Przepis ten, jak i całe rozporządzenie dotyczy inwestycji planowanej, a nie istniejącej, i to takiej, co do której inwestor ubiega się o jedną z decyzji określonych w art. 72 ust. 1 ustawy. *A contrario* nie jest dopuszczalne uzależnianie wydania decyzji innej niż w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji od warunku przedstawienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.²³

Wskazane rozporządzenie nie ma zastosowania do takiego przypadku, w którym wnioskodawca występuje o wydanie decyzji na zbieranie odpadów, gdy nie planuje ani budowy punktu zbierania odpadów, ani zmiany użytkowania terenu. Stąd nie zachodzą podstawy do żądania od wnioskodawcy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.²⁴ Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest instrumentem mającym na celu takie dostosowanie przedsięwzięć oddziałujących na środowisko, aby przedsięwzięcia te w sposób zrównoważony współfunkcjonowały w środowisku, w którym żyje człowiek.

22 Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

23 Zob. szerzej K. Szuma, Z problematyki..., *op. cit.*, s. 22 i n.

24 *Ibidem*, s. 23.

Ustawodawca w związku z tym wprowadził do ustawy o odpadach przepis, w którym można żądać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako załącznika do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, ale tylko wtedy, jeżeli ta pierwsza decyzja jest wymagana. Ustawodawca tym samym zadbał i o środowisko, i o szybkość, jak też sprawność postępowania prowadzącego do wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie. Tym samym ustawodawca nie blokuje prowadzenia działalności gospodarczej. Jednakże tylko właściwe stosowanie przepisów przez organy administracji publicznej może doprowadzić do prawidłowego wdrożenia zasady zrównoważonego rozwoju. Będzie stanowiło to realizację zasady zrównoważonego rozwoju ujętej w Strategii, gdzie określono, że rozwój przepisów powinien być zgodny z zasadami i kierunkami rozwoju zrównoważonego. Ponadto, rozwój prawa powinien iść w kierunku m.in.: znacznego polepszenia jednoznaczności uwarunkowań, a tym samym ograniczenia swobody interpretacji przepisów przez organy administracji publicznej i sądy.²⁵

Trzeba też wskazać na jeszcze jeden niezwykle interesujący aspekt, który pojawia się w postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów. Poniższa analiza przepisów wskazuje również, że sam ustawodawca różnie postrzega zasadę zrównoważonego rozwoju i konieczność dbania o środowisko w kontekście działalności przedsiębiorstw. Po Szczycie Ziemi + 20 w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ RES/66/288 (motyw 218 i n.) podkreślono, że poszczególne państwa powinny zobowiązać się do podjęcia wszelkich możliwych środków w celu zapobiegnięcia niesolidnej gospodarce odpadami niebezpiecznymi i ich nielegalnemu składowaniu. Założenie to niesie ze sobą szeroką treść i na pewno jest również związane ze sposobem określenia warunków prowadzenia działalności gospodarowania odpadami w ustawodawstwie danego państwa.

W tym miejscu należy wskazać na postanowienia dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.²⁶ W Preambule²⁷ tej dyrektywy wskazano, że zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego. Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną. Przy czym koordynacja krajowych systemów ustawodawczych powinna gwarantować wysoki stopień integracji prawnej Unii oraz wysoki poziom ochrony celów leżących w ogólnym interesie, w tym ochronę środowiska naturalnego.²⁸ W związku z tym, elementem zrównoważonego rozwoju jest też zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej świadczonej przez przedsiębiorców. W kontekście ochrony

25 *Strategia...*, *op. cit.*, s. 26.

26 Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 36–68.

27 Motyw nr 1 dyrektywy 2006/123/WE.

28 Motyw nr 7 dyrektywy 2006/123/WE.

środowiska i dążenia do realizacji założeń Strategii w tworzeniu warunków atrakcyjnych dla przedsiębiorstw do podejmowania działań zmierzających do działania na rzecz środowiska, należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 13 powołanej dyrektywy oraz na art. 11 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁹ będący implementacją przepisów unijnych.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust 1 dyrektywy 2006/123/WE procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń powinny być przejrzyste, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i muszą gwarantować wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone w sposób obiektywny i bezstronny.

Prawodawca unijny wymaga, aby wnioski o wydanie zezwoleń były rozpatrywane możliwie najszybciej, a w każdym razie w rozsądnym terminie, który jest ustalany i podawany z wyprzedzeniem do wiadomości publicznej. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi w terminie ustalonym lub przedłużonym zgodnie z art. 13 ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE, uznaje się, że zezwolenie zostało udzielone. Odmienne postanowienia mogą być stosowane, gdy jest to uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, w tym uzasadnionym interesem stron trzecich (art. 13 ust. 4 dyrektywy 2006/123/WE).³⁰

Wskazać trzeba na art. 13 ust. 4 dyrektywy 2006/123/WE, który został implementowany do polskiego porządku prawnego w art. 11 ust. 9 sdg. Przepis ten (art. 11 ust. 9 sdg) stanowi, że „Jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”. Powyższa kategorię regulacja nie wymaga wykładni i nie rodzi żadnych wątpliwości: we wszystkich sprawach z zakresu działalności gospodarczej nierozpoznanie wniosku przedsiębiorcy w terminie skutkuje wydaniem milczącej zgody, chyba że specjalny przepis ustawy odrębnej skutek taki wyłącza. Inna wykładnia przeczyłaby zresztą dyrektywie 2006/123/WE.

Art. 11 ust. 9 sdg został wprowadzony ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.³¹ W tej ustawie przewidziano też w ustawach szczególnych wyjątki od art. 11 ust. 9 sdg, zgodnie z zezwoleniem dopuszczonym przez prawodawcę unijnego w art. 13 ust. 4 zd. 2 dyrektywy 2006/123/WE. I tak, art. 11 ust. 9 sdg został wyłączony np. w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej przewidzianych (przykładowo): w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawie o ochronie zwierząt, ustawie o ochronie osób i mienia czy ustawie prawo lotnicze. Spośród ustaw, w których wprowadzono wyjątki od art. 11 ust. 9 sdg znalazły się też – na co

29 Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., t.j.; powoływana dalej jako: sdg).

30 W ten sposób zob. też: K. Szuma, Realizacja roszczeń wobec administracji publicznej za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2013, w druku.

31 Dz.U. z 2010 r. Nr 47, poz. 278 ze zm.

należy zwrócić uwagę – ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Wyłączenia stosowania art. 11 ust. 9 nie zawarto natomiast w nieobowiązującej już ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach i to, pomimo że jest ona jedną z ustaw ewidentnie wymienionych w art. 75 s.d.g. i to obok, co należy podkreślić, takich ustaw jak np. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 75 ust. 1 pkt 4 s.d.g.).

Mając na uwadze powyższe nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, że art. 11 ust. 9 s.d.g. miał zastosowanie do zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przewidzianych w ustawie o odpadach z 2001 r.

W tym miejscu trzeba dodać, że potwierdził to dobitnie sam ustawodawca w nowej ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, gdzie w art. 41 ust. 10 zawarł wyłączenie stosowania art. 11 ust. 9 s.d.g. (którego uprzednio nie było): „Do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się przepisu art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.13)”.

Wskazać trzeba, tak jak to zostało wcześniej podkreślone, że sam ustawodawca nieraz zmienia stanowisko w kontekście priorytetów, które obiera w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Przed wejściem w życie ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. nie było w ustawie o odpadach zastrzeżenia, że art. 11 ust. 9 s.d.g. nie stosuje się do postępowań w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów. Jednak w aktualnym stanie prawnym takie zastrzeżenie się znalazło. W art. 41 ust. 10 ustawy o odpadach postanowiono, że: „Do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się przepisu art. 11 ust. 9 s.d.g.”.

Zatem w aktualnym stanie prawnym ustawodawca daje pierwszeństwo ochronie środowiska oraz życia i zdrowia człowieka, a dopiero później promuje trwały postęp gospodarczy i społeczny.

Podsumowując powyższe rozważania trzeba wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju ma bardzo szeroki zakres i często tematyka z pozoru nie mająca wiele wspólnego z tą zasadą właśnie na niej się opiera.

Istotą zrównoważonego rozwoju jest pogodzenie racji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Zatem dąży się do osiągnięcia trzech podstawowych celów, tj.: ekonomicznych, które dzięki zastosowaniu instrumentów prawnych polegają na umożliwieniu podejmowania działalności, jednak takich, które nie degradują środowiska; społecznych, które nastawione są na ochronę życia i zdrowia człowieka przy jednoczesnym umożliwieniu prowadzenia działalności ingerującej w środowisko; środowiskowych, polegających na powstrzymaniu degradacji środowiska oraz eliminacji potencjalnych i faktycznych zagrożeń pochodzących z prowadzenia działalności, takiej jak gospodarowanie odpadami.

Uwzględniając z kolei priorytety Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju, władze państw członkowskich powinny skupić uwagę m.in. na reali-

zacji postulatów w zakresie wprowadzania w życie instrumentów prawnych, których stosowanie umożliwi wprowadzenie w życie założeń zrównoważonego rozwoju.³² W konsekwencji wszelkie działania w tym zakresie winny charakteryzować się spójnym i przejrzystym działaniem oraz potrzebą uwzględniania kontekstu globalnego oraz kierowaniem się „zasadą równowagi”, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Podstawowym postulatem powinno być stosowanie zasady polegającej na symbiotycznym funkcjonowaniu poszczególnych podmiotów.³³ Z tego powodu ustawodawca wprowadził omówione instrumenty w zakresie gospodarowania odpadami. Pozwalają one zsynchronizować zazwyczaj uciążliwą działalność, jaką jest gospodarowanie odpadami z ochroną środowiska i funkcjonowaniem w nim człowieka. Z drugiej jednak strony omówiona instytucja tzw. milczącej zgody funkcjonująca w gospodarce odpadami do początku 2013 r. pokazuje, że ustawodawca nie hamuje prowadzenia działalności gospodarczej w imię realizacji postulatu pełnej ochrony środowiska. Zmienia się tylko punkt widzenia, tzn. ustawodawca z jednej strony ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej, z drugiej strony, uznając, że ułatwienie to nie jest proporcjonalne do narażonego dobra, jakim jest środowisko, zmienia priorytety i w obecnym stanie prawnym wyeliminował instytucję milczącej zgody z dziedziny prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce odpadami oznacza również proces systematycznego wprowadzania rozwiązań nie tylko technologicznych, ale przede wszystkim prawnych, które w sposób strategiczny zapewniają ochronę środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwiązania prawne powinny dążyć do wprowadzenia przepisów jednoznacznych, dających gwarancję przewidywalnego ich zastosowania przez organy.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim, [w:] Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego, Białystok 2004.
- Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
- Van Calster G., Berwin S.J., Deketelaere K., The Intergovernmental Conference and Greening the EU-Treaty, „European Environmental Law Review”, Amsterdam 1998.
- Ciechanowicz–McLean J., Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska, [w:] Unia Europejska w dobie reform, C. Mik (red.), Toruń 2004.
- Cordonier Segger M.C., Khalfan A., Sustainable Development Law, Principles, Practices & Prospects, Oxford 2004.

32 Por. G. Van Calster, S.J. Berwin, K. Deketelaere, The Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty, „European Environmental Law Review”, Amsterdam 1998, s. 14.

33 A. Zalewski, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa 2007, s. 82 i n.

- Kośmicki E., Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej, [w:] Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie, S. Czaja (red.), Wrocław 2005.
- Kozłowski S., Kompleksowa ocena ochrony środowiska do roku 2020–2025 i ocena minimalnych potrzeb inwestycyjnych oraz działań, [w:] Strategia rozwoju Polski do roku 2025, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2001.
- Nazarko J., Dobrzyński M., Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne, [w:] Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne i międzynarodowe, E. Czech (red.), Warszawa 2006.
- Opinia Komitetu Regionów „wkład władz lokalnych i regionalnych UE w konferencję ONZ w 2012 roku w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20)” – 2012/C 54/07.
- Piontek B., Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, Warszawa 2002.
- Pyć D., Prawo zrównoważonego rozwoju, Gdańsk 2006.
- Rakoczy B., Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów, t. 1. Problemy ogólnopństwowe i sektorowe, B. Poskrobko (red.), Białystok 2009.
- Równy K., Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2.
- Sozański J., Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025. Wytyczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.
- Szuma K., Realizacja roszczeń wobec administracji publicznej za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2013, w druku.
- Szuma K., Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.
- Zalewski A., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa 2007.

SELECTED ISSUES ON WASTE MANAGEMENT IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF THE RIO+20 DECLARATION “THE FUTURE WE WANT”

The subject of this analysis is the legal aspect of the sustainable development principle and special consideration has been given to selected issues on waste management. It is hard to ignore the implementation aspect of sustainable development by public administration bodies which decide in compliance with laws governing the area of waste management. Therefore, the analysis covers this problem taking into account the Rio+20 Declaration. It has been emphasised that the systemic introduction of not only technological solutions but primarily legal ones, as these strategically ensure environmental protection, should take place in compliance with the sustainable development principle. The drafters of such legal solutions should strive to enact unambiguous laws which would guarantee their predictable application by public administration bodies.

Keywords: sustainable development principle, Rio+20 Declaration “The Future We Want”, waste collection permits

Łukasz Borkowski
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Piotr Chmielewski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

EKONOMICZNO–PRAWNA ANALIZA RACJONALNOŚCI REGULACJI DOTYCZĄCYCH POWIĘKSZANIA OBSZARÓW PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE – ZARYS PROBLEMATYKI

Wprowadzenie

Ograniczoność zasobów pozostających do dyspozycji ludzi oraz wręcz nieograniczoność potrzeb determinuje ludzkie decyzje ekonomiczne. Człowiek musi racjonalnie gospodarować posiadanymi zasobami i dokonywać wyborów poprzez umiejętne wyważenie korzyści i kosztów alternatywnych. Tradycyjnie ekonomia dzieli czynniki produkcji na: zasoby ludzkie, zasoby naturalne oraz zasoby kapitałowe. Istotnym zasobem naturalnym jest ziemia.¹ Zasoby naturalne mogą być nie tylko rozpatrywane jako determinanty prowadzenia działalności gospodarczej, ale również jako strategiczne zasoby naturalne z punktu widzenia ochrony przyrody,² w szczególności w formie parków narodowych.

Park narodowy to najważniejsza i jedna z najstarszych prawnych (w myśl art. 8a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody park narodowy jest państwową osobą prawną³), obszarowych form ochrony przyrody w Polsce. Ich początki w naszym kraju sięgają lat 20. XX wieku. Jako pierwszy został powołany do życia Białowiecki Park Narodowy w 1932 roku, na bazie terenów objętych uprzednio ochroną w ramach rezerwatu częściowego. Obecna ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 roku definiuje park narodowy jako obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturo-

1 M. Rekowski, *Mikroekonomia*, Poznań 2005, s. 9–20.

2 P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*. Tom 1, Warszawa 2004, s. 476.

3 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)

wymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Tworzy się go w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Zasoby przyrodnicze parków narodowych zaliczane są do strategicznych zasobów naturalnych Polski zgodnie z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.⁴

Autorzy w pełni zdają sobie sprawę, iż niniejszy artykuł w żadnym razie nie wyczerpuje złożoności tematyki, a stanowi jedynie jej zarys i przyczynek do szerszej dyskusji.

Gospodarcze i środowiskowe skutki powiększania obszarów parków narodowych

Dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, czyli w myśl art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zarobkową działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopaliny ze złóż, a także działalnością zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły⁵ prowadzenie tejże działalności na terenie parków narodowych lub w obszarze otuliny tychże parków jest mocno problematyczne.⁶

Oczywiście pod pojęciem działalności gospodarczej na potrzeby niniejszego artykułu należy również rozumieć działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, mimo iż art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyłącza zastosowanie przedmiotowej ustawy wobec tych typów działalności. W ekonomicznym jednakże ujęciu przedmiotowe rodzaje aktywności są prowadzeniem działalności gospodarczej. Podobnie zresztą tę kwestię ujmuje judykatura.⁷ Z uwagi na charakter parków narodowych i ich otulin nie można powyższych form uzyskiwania dochodu uznać za mało znaczące, zwłaszcza tzw. agroturystykę.

4 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051).

5 Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 roku, sygn. akt V KK 308/08, LEX nr 498031, (dostęp: 21.01.2013 r.).

6 E. Symonides, Ochrona przyrody, Warszawa 2008, s. 408–409.

7 Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2007 roku, sygn. akt II OSK 1618/06, LEX nr 364703, (dostęp: 21.01.2013 r.).

Tabela 1. Produkt Krajowy Brutto Polski w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	2000	2005	2009	2010	2000	2010
	w mln zł				w odsetkach	
OGÓLEM	744378	983302	1343366	1415385	100,0	100,0
W tym wartość dodana brutto w tym:	662224	866329	1193691	1245935	89,0	88,0
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	32625	39051	43383	43950	4,4	3,1
Przemysł w tym:	158750	213836	289797	305944	21,4	21,6
Górnictwo	15942	21960	25889	32724	2,2	2,3
Przetwórstwo przemysłowe	122595	160374	220728	230463	16,5	16,3
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	20213	31502	43180	42757	2,7	3,0
Budownictwo	51225	52207	89047	88351	6,9	6,3
Handel i naprawy	128877	164154	221518	234837	17,3	16,6
Na 1 mieszkańca (w złotych)	19458	25767	35210	37065	xx	xx

Źródło: Mały rocznik statystyczny 2011, GUS, Warszawa 2011, s. 475.

W świetle powyższych danych statystycznych, opartych na Polskiej Klasyfikacji Działalności, w przeważającej części siła polskiej gospodarki nie tkwi w tych sferach działalności gospodarczej, które stanowiłyby zagrożenie dla środowiska naturalnego, w tym najbardziej form ochrony tego środowiska, jakimi są parki narodowe wraz z ich otulinami. Jakkolwiek przemysł stanowi nadal znaczący składnik PKB, jednak głównie jest to obecnie rozbudowany przemysł przetwórczy, w coraz większym stopniu oparty na nowoczesnych, innowacyjnych i mało inwazyjnych dla środowiska technologiach produkcji. Większość Polaków jest zatrudniona w sektorze usług (55,8%).⁸

Parki narodowe i ich otuliny niewątpliwie ograniczają znacznie możliwość prowadzenia części działalności gospodarczej, w szczególności poprzez konieczność uzyskiwania zgody dyrektorów parków narodowych na uchwalanie i zmienianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednakże są one często niezbędne dla ocalenia różnorodności biologicznej.⁹

Ochrona różnorodności biologicznej wymaga systemowego podejścia do procesów i struktur ekologicznych. Należy działalnością konserwatorską otaczać całe ekosystemy oraz występujące w nich zależności. Parki narodowe pełnią funkcję ochronną we właściwy, holistyczny sposób. Pomagają zachować różnorodność ga-

8 Mały rocznik statystyczny 2011, GUS, Warszawa 2011, s. 527.

9 M. Zgorzelski, Uwagi na temat roli otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych, „Prace i Studia Geograficzne” 2011, T. 46, s. 201–206.

tunkową oraz umożliwiają prowadzenie badań naukowych na temat z pogranicza ekologii, zoologii, botaniki, fitosocjologii itp.¹⁰

Powiększenie obszaru parku narodowego może stworzyć bardziej dogodne warunki ochronne dla migrujących gatunków zwierząt, których zasięg występowania obejmuje duże areale. Obszary objęte ochroną stanowią potencjalną, optymalną drogę migracji zwierząt, a przez to sprawniejszy przepływ genów, czy też dostęp do dodatkowych zasobów pokarmowych. Zwiększenie powierzchni parku narodowego stwarza również prawdopodobieństwo skuteczniejszej ochrony bioróżnorodności na poziomie ekosystemowym, obejmującym zróżnicowane systemy ekologiczne, występujące na danym obszarze.¹¹ Oprócz zwiększenia efektywności ochrony gatunkowej, istotnym faktem jest również sprawniejsza ochrona siedlisk zwierząt, w tym wielu gatunków rzadkich i prawnie chronionych.

Procedury powiększania parków narodowych w świetle ustawodawstwa polskiego

Kluczowym aspektem związanym z powiększaniem parków narodowych jest zagadnienie wywłaszczenia gruntów pod realizację tegoż celu publicznego.

Konstytucja RP z 1997 roku w art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 tejże Konstytucji daje wyraz ochronie prawa własności wprost stwierdzając, iż wywłaszczenie możliwe jest jedynie, gdy następuje: na podstawie ustawy, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Podstawowe regulacje ustawowe w zakresie wywłaszczania nieruchomości zawarte są w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami,¹² aczkolwiek istnieje liczna grupa ustaw zawierających przepisy specjalne w zakresie wywłaszczeń, w szczególności ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.¹³ W praktyce zdarzają się niezależne od siebie przypadki, szczególnie w odniesieniu do bardziej rozległych nieruchomości, wywłaszczania różnych części tej samej nieruchomości na podstawie różnych ustaw, tak więc można wyobrazić sobie sytuację, gdy część nieruchomości zostanie wywłaszczona pod rozbudowę parku narodowego, zaś inna część np. na cele przebudowy istniejącej linii kolejowej.

W zakresie omawianej problematyki powiększania obszarów parków narodowych zasadniczo nastąpiło w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ustawowe odesłanie zewnętrzne do, wspomnianej już, ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody

10 R. Olaczek, Słownik szkolny, ochrona przyrody i środowiska, s. 181–182.

11 W. Goetel, Parki narodowe w Polsce, [w:] W. Szafer (red.), Ochrona przyrody. Rocznik 26, Kraków 1959, s. 273.

12 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

13 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

uznano za cel publiczny utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Mamy tutaj do czynienia ze swoistego rodzaju ustawowym *superfluum*, albowiem z kolei w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami w art. 6 ust. 9b jako cel publiczny uznano ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody.

Tak więc stosując art. 112 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody wywłaszczenie nieruchomości stanowi pozbawienie albo ograniczenie, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, przy czym wywłaszczenie nie może być dokonane, jeżeli cele publiczne mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości.¹⁴ Oczywiście wywłaszczenie nie wchodzi w grę, gdy prawa, które podlegałyby wywłaszczeniu mogą być nabyte w drodze umowy od podmiotów z tychże praw uprawnionych. Przy wywłaszczeniu dokonywanym w związku z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego kluczowe są aspekty obszarowe, nie zaś ochronne. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie, gdy istnieje potrzeba objęcia ochroną określonego obszaru lub powiększenia tego obszaru.¹⁵

W przypadku niewykorzystania w ciągu 7 lat wywłaszczonych nieruchomości na cele związane z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego bądź zamiaru wywłaszczenia na inny cel publiczny, grunt może zostać zwrócony pierwotnym właścicielom zgodnie z procedurami opisanymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zanim jednakże zostanie wdrożone postępowanie wywłaszczeniowe albo dobrowolna sprzedaż gruntów pod utworzenie bądź powiększenie obszaru parku narodowego, w pierwszym przypadku musi być przeprowadzona procedura wydania stosownego rozporządzenia Rady Ministrów określona w art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 2 przedmiotowej ustawy, przed przyjęciem przez Radę Ministrów rozporządzenia należy dokonać uzgodnień z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego. W związku z faktem, iż od 1999 roku samorząd terytorialny jest trójstopniowy, oznacza to uzyskanie zgód odpowiednich rad gmin, rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich.¹⁶ Ponadto powinno się zasięgnąć niewiążących opinii organizacji społecznych. Co ciekawe, możliwa jest również likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego (przeprowadzana według tej samej procedury), jednakże jedynie w przypadku bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych.

14 B. Ziemianin, K.A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 120–121.

15 B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9, s. 69.

16 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 119–124, 148–150, 156–160.

Postulaty zmian w regulacja prawnych dotyczących powiększenia parków narodowych z uwzględnieniem realiów praktyki gospodarczej

Ustawa o ochronie przyrody w obecnym kształcie w praktyce uniemożliwia tworzenie nowych parków narodowych lub powiększanie obszarów parków narodowych już istniejących. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest istniejąca, wspomniana już wcześniej, procedura uzgodnień organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, które są niechętne tworzeniu parków narodowych i ich otulin przede wszystkim ze względu na ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i możliwości blokowania przez dyrektorów parków narodowych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Przypadki blokowania przez jednostki samorządu terytorialnego na gruncie obecnej ustawy o ochronie przyrody zresztą już występowały. Nie udało się powołanie Jurajskiego Parku Narodowego, Mazurskiego Parku Narodowego i Turnickiego Parku Narodowego, a ponadto upadł projekt powiększenia obszaru Białowieskiego Parku Narodowego.¹⁷

W 2010 roku powstał obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody,¹⁸ w myśl którego przede wszystkim procedurę uzgodnień przy tworzeniu i z jednostkami samorządu terytorialnego zastąpić miałyby procedura uzyskiwania (niewiązanych dla rządu) opinii jednostek samorządu terytorialnego, zaś brak uzyskania opinii w terminie 30 dni byłyby uznawany za milczącą zgodę. Niestety wątpliwe jest, by samorządy terytorialne oraz społeczności lokalne wyraziły zgodę na takie rozwiązanie.

Niewątpliwie z punktu widzenia tradycyjnej struktury gospodarki tworzenie parków narodowych i ich otulin stanowi znaczną barierę, zwłaszcza poprzez utrudnione procedury zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej jednak strony większość gałęzi gospodarki szkodliwych dla środowiska albo jest obecnie schyłkowa, albo modernizuje swoje technologie produkcji na możliwie najmniej kolidujące ze środowiskiem naturalnym. Utworzenie nowych parków narodowych i powiększanie istniejących może być raczej zachętą dla potencjalnych turystów i przyczynić się w szczególności do rozwoju agroturystyki.

Ponadto, bardziej z porządkujących względów, pożądanym byłoby połączenie treści art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z art. 6 ust. 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami w jeden spójny przepis w ustawie o gospodarce nieruchomościami, będącej wszakże podstawową ustawą w zakresie wyłączeń.

17 http://www.otop.org.pl/uploads/media/national_parks_report_final_pl_format.pdf, (dostęp: 15.01.2013 r.).

18 http://pracownia.org.pl/pliki/2010-08_obywatelski-projekt-ustawy.pdf, (dostęp: 15.01.2013 r.).

Podsumowanie

Zasoby naturalne, w szczególności ziemia, od wieków stanowią jeden z podstawowych czynników produkcji, jednakże na obecnym etapie rozwoju gospodarczego stwierdzić należy, iż są one nawet bardziej istotne w kontekście ich ochrony. Racjonalne gospodarowanie tymi zasobami częstokroć wymaga korzystania z prawnych form ochrony przyrody, jakimi są parki narodowe. Jednakże tworzenie nowych parków narodowych oraz powiększanie parków narodowych już istniejących jest prawnie wyjątkowo skomplikowane.

Wyczerpanie procedury uzgodnienia przy zamierzonym tworzeniu lub powiększeniu obszaru parku narodowego niemalże co do zasady natrafia na *veto* jednostek samorządu terytorialnego, jednostek, które na każdym ze swoich trzech szczebli są w stanie zablokować inicjatywy na rzecz parków narodowych.

Nawet w przypadku, gdyby Rada Ministrów utworzyła bądź powiększyła park narodowy, to procedura wywłaszczania uprawnionych z tytułu prawa własności, czy też użytkowania wieczystego jest na tyle długotrwała, że może trwać latami i wywołuje psychologiczny opór u osób wywłaszczanych, który następnie negatywnie wpływa na obiór zamysłów powiększania parków narodowych.

Obawy lokalnych społeczności budzą również restrykcje w zakresie miejscowych planów zagospodarowania związane z istnieniem parków narodowych.

Częstokroć na przeszkodzie inicjatywom na rzecz parków narodowych lokalne społeczności przeciwstawiają względy natury ekonomicznej, aczkolwiek na obecnym stopniu rozwoju gospodarczego są one przynajmniej częściowo nieuzasadnione.

Tak naprawdę nie powinniśmy sobie jednak zadawać pytania, jakie są koszty alternatywne tworzenia lub powiększania parków narodowych, lecz jakie są koszty alternatywne braku ich tworzenia dla przyszłych pokoleń i środowiska naturalnego.

BIBLIOGRAFIA

- Goetel W., Parki narodowe w Polsce, [w:] W. Szafer (red.), Ochrona przyrody. Rocznik 26, Kraków 1959.
- Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2006.
- Mały rocznik statystyczny 2011, GUS, Warszawa 2011.
- Olaczek R., Słownik szkolny, ochrona przyrody i środowiska.
- Rakoczy B., Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9.
- Rekowski M., Mikroekonomia, Poznań 2005.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., Ekonomia. Tom 1, Warszawa 2004.
- Symonides E., Ochrona przyrody, Warszawa 2008.

Zgorzelski M., Uwagi na temat roli otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych, „Prace i Studia Geograficzne” 2011, T. 46.

Ziemanin B., Dadańska K.A., Prawo rzeczowe, Warszawa 2008.

THE ECONOMIC ANALYSIS OF LAW AND RATIONALITY OF LEGAL REGULATIONS CONCERNING ENLARGEMENT OF POLAND'S NATIONAL PARKS – AN OUTLINE

The issue of the enlargement of existing national parks in Poland, along with the creation of new parks, is a crucial element in protecting the country's strategic natural resources. This issue is an interdisciplinary one and must be seen not only from the environmental point of view but also from the standpoint of social and economic impact. Where lack of agreement on the enlargement of a national park occurs it is inevitable that an expropriation procedure will ensue, limiting the constitutional right of property. Even the protective cover of national parks considerably reduces economic activity, for example by restricting local plans for spatial development. The existence of a realistic procedure for the enlargement of national parks as well as the creation of new parks, is necessary for preserving the country's natural resources even though it needs significant legislative changes.

Keywords: national park, expropriation, public purpose, property law, environmental protection

WYKORZYSTANIE DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Wprowadzenie

Administracja publiczna stanęła przed wyzwaniami związanymi z wprowadzeniem dokumentu elektronicznego wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ oraz ustawy o podpisie elektronicznym.² Narzucone administracji przez ustawodawcę rozwiązania przez długi czas spotykały się z oporem urzędników, a także brakami finansowymi, co skutkowało przesuwaniem terminów realizacji projektów dotyczących elektronicznych dokumentów.³ Szczególnie dotkliwymi okazały się być problemy z dostosowaniem instrukcji kancelaryjnej do nowych standardów.

Jednym z pierwszych ośrodków, w którym podjęto się budowy nowoczesnej administracji opartej o dokument elektroniczny, był Podlaski Urząd Wojewódzki. We współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego rozpoczęto wprowadzanie wspólnego projektu administracji rządowej i samorządowej, umieszczając go w ramach Regionalnego Projektu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013.⁴ Rozbudowa e-administracji w województwie podlaskim dostarczyła wielu cennych rozwiązań i informacji na temat problemów, jakie mogą rodzić oraz możliwych zastosowań nowoczesnych technologii w pracach urzędów.

W efekcie podjętych starań administracja publiczna przygotowana została do wykorzystania środków komunikacji elektronicznej. Przygotowania takiego zabrakło jednak w zakresie procedury administracyjnej. Sytuację tę miały zmienić zmiany

1 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.), dalej jako: ustawa o informatyzacji.

2 Ustawa z dnia 18 września 2001 roku o podpisie elektronicznym (Dz.U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).

3 M. Madejczyk, Dokument elektroniczny w administracji publicznej. Wykorzystajmy szansę, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 4, s. 13; D. Chromicka, Dokumenty elektroniczne w urzędzie. Zastosowanie obowiązujących przepisów do instrukcji kancelaryjnej, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 5, s. 53.

4 M. Madejczyk, Dokument elektroniczny..., *op. cit.*, s. 17.

wprowadzone do tej gałęzi prawa przez ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230). Niestety, okazuje się, że postępowanie administracyjne wymaga zmian głębszych oraz bardziej przemyślanych od tych, zaproponowanych przez ustawodawcę.

Dokument a dokument elektroniczny

Zdefiniowanie dokumentu elektronicznego, szczególnie w odniesieniu do tradycyjnego dokumentu, nie jest zadaniem prostym. Na pierwszy rzut oka oba wyżej wymienione pojęcia znacznie się od siebie różnią, jednak przy bliższej analizie okazuje się, że różnice te nie muszą wcale być aż tak odległe. Na wstępie należy jednak zaproponować pewne rozróżnienie pojęć „dokumentu” oraz „dokumentu tradycyjnego”.

Dokładne wyjaśnienie zaproponowanego rozróżnienia należy rozpocząć od przedstawienia rozumienia drugiego z powołanych pojęć. Dokumentem tradycyjnym należy nazywać „akt pisemny stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości”⁵ przy wykorzystaniu kartki papieru.

Pojęcie „dokumentu” jest pojęciem o wiele szerszym od przedstawionej powyżej interpretacji. W ujęciu cywilistycznym wskazuje się, że dokument jest „metodą skutecznego i trwałego przechowywania treści oświadczeń wiedzy lub oświadczeń woli”.⁶ Powinien on składać się z trzech elementów: materiału, na którym został sporządzony, oświadczenia woli lub wiedzy oraz podpisu wystawcy.⁷ Jednocześnie wyróżnia się dokument *sensu stricto* (utrwalający wskazane wcześniej treści w formie pisemnej) oraz *sensu largo* (wyrażający jakąś myśl przy wykorzystaniu innej techniki).⁸ Dokumentami drugiego typu mogą być np. mapy lub szkice. Mogą one stanowić dowód w sprawie, jednak odmawia się im cech dokumentu w sensie procesowym.

W ramach postępowania administracyjnego bardzo ważne zadanie spełnia rozróżnienie dokumentów urzędowych od dokumentów prywatnych. Art. 76 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ stwierdza, że „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. Z przepisu tego wynika domniemanie „zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie stwierdzone przez organ, od którego

5 Cz. Martysz, Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym, [w:] Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiovi, T. Widło (red.), Katowice 2005, s. 149.

6 E. Rudkowska-Ząbczyk, [w:] E. Marszałkowskiej-Krześ (red.), Postępowanie cywilne, Warszawa 2008, s. 184.

7 S. Kotecka, Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 27.

8 E. Rudkowska-Ząbczyk, [w:] Postępowanie..., *op. cit.*, s. 184.

9 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98 z późn. zm., dalej jako: k.p.a.

pochodzi”.¹⁰ Aby dokument mógł zostać uznany za urzędowy, musi spełniać dwa wymogi: wydanie przez uprawniony do tego organ (podmiot) oraz zachowanie odpowiedniej formy.¹¹ Wymogi te mogą spełniać zarówno dokumenty w znaczeniu tradycyjnym, jak i dokumenty sporządzone w formie elektronicznej (o ile oczywiście taka forma będzie „formą przepisaną”). W obu tych przypadkach możliwe jest podpisanie sporządzonego dokumentu w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do jego wystawcy.

Czym jest dokument elektroniczny

Definiować dokument elektroniczny (e–dokument) można z różnych punktów widzenia. Na początek warto przedstawić jego definicję informatyczną. Według niej dokumentem elektronicznym są „dane, które zapisane są na dowolnym nośniku, przechowywane przy pomocy odpowiedniego oprogramowania, dające się odtworzyć, edytować, kopiować”.¹² Problem stanowi utożsamianie e–dokumentu z dokumentem komputerowym, co prowadzi do konkluzji, że każdy plik komputerowy jest dokumentem elektronicznym. Wydaje się jednak, że wyznacznikiem e–dokumentu powinna być przede wszystkim jego treść. W takim ujęciu nie wszystkie pliki zapisane w pamięci komputera staną się automatycznie dokumentami elektronicznymi, część zaś z dokumentów tradycyjnych może spełniać cechy e–dokumentu.

Definicję dokumentu elektronicznego zawiera ustawa o informatyzacji. Według przepisu art. 3 pkt 2 dokumentem elektronicznym jest „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”. Informatycznym nośnikiem danych jest materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej lub analogowej.¹³ Powyższa definicja podchodzi do problemu e–dokumentu od strony informatycznej. Podejściem prawnym wyróżnia się definicja dokumentu zawarta w kodeksie karnym przepis art. 115 § 14 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, według którego „Dokumentem jest każdy przedmiot lub zapis na komputerowym nośniku informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne”.

W praktyce dokumentem elektronicznym są informacje składające się na „plik komputerowy, zapisywany przy pomocy programu edytującego tekst, obraz lub

10 B. Adamiak, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 322.

11 Cz. Martysz, *Dowód...*, *op. cit.*, s. 150.

12 M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 68.

13 M. Ganczar, [w:] *Kompendium wiedzy administratywy*, S. Wrzosek (red.), Lublin 2008, s. 614.

dźwięk i odczytywany za pomocą właściwego urządzenia wyjścia”.¹⁴ S. Kotecka w artykule *Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego*¹⁵ zauważa kilka problemów wiążących się z przywołaną powyżej definicją dokumentu elektronicznego zawartą w ustawie o informatyzacji. Autorka wskazuje na dość szerokie określenie przez ustawę znaczenia rozważanego terminu. Brak powołania wymogu opatrzenia e–dokumentu podpisem elektronicznym (lub innym środkiem technicznym zapewniającym jego autentyczność oraz niezmiennosc) może być uznane za niezapewniające wystarczającej pewności w trakcie korzystania z takiego dokumentu. Definicja nie wskazuje także, jaki jest status dokumentu elektronicznego w momencie jego przesyłania. Według niej, e–dokument powinien być „zapisany na informatycznym nośniku danych”, co się jednak dzieje z chwilą przesłania go np. pocztą elektroniczną? Czy ujawnienie danych z dokumentu elektronicznego podczas jego transferu będzie niosło jakieś konsekwencje? Należy podkreślić, że jedną z cech e–dokumentu jest jego oddzielenie od nośnika, na jakim się znajduje (w przeciwieństwie do dokumentu tradycyjnego).

Pozostając w zgodzie z definicją zawartą w ustawie o informatyzacji można wskazać, że nawet zwykła kartka papieru, na której zapisano kod kreskowy możliwy do odczytania oraz zinterpretowania przez odpowiednie urządzenie, jest dokumentem elektronicznym, a zwykła kartka staje się w tym momencie „informatycznym nośnikiem danych”.¹⁶

Ciekawa wizja e–dokumentu zaprezentowana została w decyzji Komisji nr 2004/563/WE z 7 lipca 2004 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny.¹⁷ Według jej art. 3 pkt 2 dokumentem elektronicznym jest „zbiór danych wprowadzonych lub przechowywanych na dowolnym nośniku przez system informatyczny lub podobny układ, a także wszelkiego rodzaju prezentacja i wszelkiego rodzaju przedstawienie tych danych w formie drukowanej lub innej”. Z treści tej definicji wynika, że także wydruk komputerowy może być traktowany jako dokument elektroniczny.

Dane (w sensie informatycznym) zorganizowane w dokumentach mogą przyjmować przypadkową lub określoną (zdefiniowaną) strukturę fizyczną (format danych) i logiczną (zakres i układ danych).¹⁸ Zgodnie z tym mogą być odpowiednio niesformatowane lub sformatowane. Dokumentami elektronicznymi mogą być tylko takie zbiory danych, które zostały odpowiednio sformatowane. Dokument elektroniczny składa się z dwóch warstw: bitowej oraz interfejsowej. Pierwszą z nich jest „przechowywana w pamięci lub zapisana na nośniku sekwencja ładunków elektromagnetycznych, znana tylko maszynie i jako taka niedostępna człowiekowi bez

14 J. Janowski, *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 243.

15 S. Kotecka, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 26–38.

16 J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, *op. cit.*, s. 251.

17 Dz. Urz. WE L 251 z dnia 27 lipca 2004 r., s. 9–13.

18 J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, *op. cit.*, s. 243.

przetworzenia”.¹⁹ Druga warstwa (interfejsowa) stanowi właśnie to „przetworzenie”, czyli graficzną interpretację warstwy bitowej.

Przejawy wykorzystania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym

Biorąc pod uwagę złożoność zagadnienia, jakim niewątpliwie jest wprowadzenie do postępowania administracyjnego elementów komunikacji elektronicznej, niemożliwe jest przedstawienie w tak krótkim opracowaniu wszystkich przejawów wykorzystania tych elementów. Wykorzystanie dokumentu elektronicznego wiąże się z różnorodnymi instytucjami postępowania, takimi jak: doręczenia, dostęp do akt sprawy, wezwania, wnoszenie podań, czy też wydawanie decyzji. Poniżej przedstawione zostaną sztandarowe przykłady wykorzystania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienia dokonywania doręczeń oraz wnoszenia podań niewątpliwie najlepiej oddają ducha wprowadzanych zmian, a także problemy, jakie z nimi się wiążą. Pokazują one także, że w celu faktycznego korzystania z nowoczesnych uregulowań prawnych niezbędna jest nie tylko prosta zamiana postulatów doktryny na przepisy prawne, ale przede wszystkim logika ich formułowania.

Zmiana czy jej brak – zrównanie formy pisemnej z formą dokumentu elektronicznego

Na wstępie rozważań dotyczących poszczególnych instytucji postępowania administracyjnego odwołujących się do elementów komunikacji elektronicznej wspomnieć należy o zmianie jednej z zasad ogólnych. Ustawodawca ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw dokonał nowelizacji zasady ogólnej pisemności. Obok klasycznej formy załatwienia sprawy na drodze pisemnej wprowadzono możliwość załatwienia sprawy w drodze dokumentu elektronicznego.²⁰

Chociaż działania ustawodawcy należy uznać za godne pochwały, zwrócić należy uwagę na problem, jaki wiąże się z dokonaniem rozróżnienia formy pisemnej od formy dokumentu elektronicznego. W efekcie doktryna stanęła przed problemem odpowiedzi na pytanie: czy forma dokumentu elektronicznego stanowi nową formę załatwienia sprawy, czy też jest pewnym podtypem formy pisemnej? Wydaje się, iż pismo może być utrwalone na różnych nośnikach informacji, w tym również

¹⁹ *Ibidem*, s. 246.

²⁰ B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 83.

na nośnikach elektronicznych. W praktyce więc utrwalenie „na piśmie” obejmuje swoim zakresem również formę dokumentu elektronicznego.²¹ Z drugiej strony, ustawodawca dość konsekwentnie w treści poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego odróżnia formę pisemną od formy dokumentu elektronicznego. W art. 61 k.p.a. ustawodawca odróżnia datę wszczęcia postępowania, w zależności od tego, czy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione drogą elektroniczną, czy też nie. W art. 63 k.p.a. wyraźnie odróżnia się wymogi właściwe dla podania wnoszonego „pisemnie lub ustnie do protokołu” (art. 63 § 3 k.p.a.) od wnoszonego „w formie dokumentu elektronicznego” (art. 63 § 3a k.p.a.). Może to prowadzić do wniosku, iż w postępowaniu administracyjnym mamy do czynienia z dwiema równorzędnymi i niezależnymi od siebie formami załatwienia sprawy.²² Powyższe wątpliwości mogą prowadzić do powstania wielu problemów praktycznych w związku z wykładnią poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Większość doktryny na dzień dzisiejszy stoi na stanowisku, iż przepisy odnoszące się do formy pisemnej obejmują swoim zakresem również formę dokumentu elektronicznego, chyba że co innego wynika z „treści regulacji”.²³

Należy zauważyć, iż art. 14 k.p.a. wyraźnie w swojej treści odwołuje się do pojęcia „dokumentu elektronicznego” odwołując się w zakresie jego definicji do ustawy o informatyzacji. Brak precyzji zawartej tam definicji wpływa na to, iż także w postępowaniu administracyjnym pojawić się mogą problemy z określeniem co powinno, a co nie powinno być kwalifikowane jako dokument elektroniczny. Szczególnego znaczenia nabiera to w związku ze szczegółowymi instytucjami postępowania administracyjnego.

Doręczenia w formie elektronicznej

Z doręczeniem mamy do czynienia, jeżeli organ (lub sąd) dostarcza stronie lub uczestnikowi postępowania jakieś dokumenty. Najważniejszym przepisem w kontekście doręczeń elektronicznych jest art. 39¹ k.p.a. Określa on ścisłe ramy dla korzystania przez organ administracji publicznej z doręczania stronom pism przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Określone zostały dwa przypadki, w których skorzystanie z tego rodzaju doręczeń jest możliwe – żądanie strony lub jej zgoda w odpowiedzi na propozycję złożoną przez organ. Oznacza to, że nie ma możliwości korzystania z doręczeń elektronicznych w przypadku, gdy adres internetowy strony znany jest organowi, lecz strona nie wyraziła zgody na takie dorę-

21 Por. G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 721.

22 Por. A.G. Citko, *Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12 (120), s. 3.

23 P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 74.

czenie.²⁴ Nie można również domniemywać takiej zgody z faktu wniesienia podania w formie elektronicznej.²⁵ Nie można także uzależniać możliwości wniesienia podania w formie elektronicznej od wyrażenia wcześniej zgody na stosowanie doręczeń elektronicznych.²⁶

Przepis art. 39¹ k.p.a. wydaje się być przepisem niedostosowanym do wymogów dzisiejszego społeczeństwa oraz oczekiwań petenta. Celem jego wprowadzenia było przede wszystkim ułatwienie komunikacji na linii organ administracji publicznej – petent. W praktyce wzbudza on jednak wiele wątpliwości.

Zwrócić należy uwagę na paradoks, do jakiego dochodzi przy stosowaniu przepisu art. 39¹ k.p.a.. Zgodnie z jego brzmieniem, jak wspomniano powyżej, organ administracji publicznej może zwrócić się do petenta o wyrażenie zgody na dokonywanie doręczeń w formie dokumentu elektronicznego. Organ nie może jednak wykorzystać do tego celów środków komunikacji elektronicznej. Zwrócenie się o wyrażenie zgody musi więc nastąpić w formie zwykłego pisma, aby można było uznać je za zgodne z prawem.²⁷ W doktrynie pojawiło się co prawda stanowisko odmiennie, w którym propaguje się odejście od wykładni literalnej na rzecz dopuszczenia przesłania środkami komunikacji elektronicznej pytania o zgodę na dokonywanie doręczeń w formie elektronicznej,²⁸ uznać je jednak należy za niezgodne z wyraźną dyspozycją zawartą w przepisie.

Przepis art. 39¹ k.p.a. nie daje podstaw do wyrażenia przez petenta zgody blankietowej, do dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu dokumentów elektronicznych w przyszłych postępowaniach. Oznacza to, iż każdorazowo petent musi wyrażać odrębną zgodę, ewentualnie organ administracji publicznej musi występować o wyrażenie takiej zgody.²⁹ Zgoda na doręczenia elektroniczne musi być jednoznaczna.³⁰ Wydaje się, że może też ona być w każdym momencie cofnięta (tak samo jak żądanie). Chociaż nie zostało to uregulowane w k.p.a., należałoby uznać takie rozwiązanie za racjonalne. W końcu organ, w razie nieotrzymania potwierdzenia doręczenia elektronicznego, zobowiązany jest do doręczenia pisma w sposób tradycyjny. Cofnięcie zgody na doręczenia elektroniczne przez stronę pozwala organowi na zastosowanie od razu doręczenia tradycyjnego, co w efekcie doprowadzi do oszczędności czasu.³¹

24 J. Borkowski, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 302.

25 D. Szostek, e-Administracja – prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Wrocław 2009, s. 77; G. Sibiga, Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 65.

26 D. Szostek, e-Administracja..., *op. cit.*, s. 77.

27 G. Sibiga, Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 66.

28 R. Biskup, M. Ganczar, Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 67–68.

29 G. Sibiga, Komunikacja elektroniczna..., *op. cit.*, s. 67.

30 D. Szostek, e-Administracja..., *op. cit.*, s. 78.

31 *Ibidem*, s. 78.

Każdorazowo także na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek ustalenia adresu elektronicznego, na który dokonywane mają być doręczenia elektroniczne. Oznacza to, iż organ administracji publicznej w części przypadków zostanie zmuszony do wysłania odrębnego wezwania do podania takiego adresu. Problem może pojawić się w sytuacji, gdy petent adresu takiego nie poda pomimo zastosowanego wezwania. Jak wynika z art. 46 § 3 k.p.a., ustawodawca przewidział kolejność dokonywania doręczeń. Jeżeli petent wyraził zgodę lub wniósł o dokonywanie doręczeń w formie elektronicznej, nie ma możliwości doręczenia mu pism w formie tradycyjnej. W związku z powyższym, jeżeli organ administracji publicznej nie będzie mógł uzyskać adresu elektronicznego petenta, nie będzie mógł dokonywać skutecznych doręczeń. Przepisy prawa nie przewidują żadnej sankcji za niepodanie adresu elektronicznego, w związku z czym organ administracji publicznej nie będzie dysponował możliwością zmuszenia petenta do wskazania adresu elektronicznego do doręczeń. W takim przypadku jedynym wyjściem byłoby zakwalifikowanie braku adresu elektronicznego jako braku nieusuwalnego podania.

Należy zauważyć, iż w ramach toczącego się postępowania może dojść do sytuacji, w której część doręczeń dokonywana będzie przy pomocy tradycyjnej formy pisemnej, część zaś przy wykorzystaniu dokumentu elektronicznego. Część uczestników postępowania może wyrazić zgodę na dokonywanie doręczeń w formie elektronicznej, część zaś może nie skorzystać z takiej możliwości. Organ administracji publicznej będzie więc posiadał dokumenty o takiej samej treści sporządzone w tradycyjnej formie pisemnej oraz w formie elektronicznej. „Z procesowego punktu widzenia będzie to ten sam dokument, którego egzemplarze funkcjonują na różnych nośnikach (papierowych i elektronicznych)”³².

Wniesienie podania przy wykorzystaniu dokumentu elektronicznego

Nowelizacja z dnia 12 lutego 2010 r. rozszerzyła wykorzystanie środków elektronicznych umożliwiając wniesienie podania. Jedynym wymogiem wobec podań wnoszonych przy wykorzystaniu środków elektronicznych jest wniesienie ich za pośrednictwem skrzynki podawczej organu administracji publicznej utworzonej na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Wyżej przedstawiony wymóg sprawia, iż pismo wniesione na inny adres elektroniczny niż adres elektronicznej skrzynki podawczej w ogóle nie będzie mogło być zakwalifikowane jako podanie. Co więcej, organ nie będzie mógł wezwać wnoszącego do uzupełnienia braków formalnych. „Wymóg korzystania z ESP [elek-

32 G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, *op. cit.*, s. 68.

troniczna skrzynka podawcza – przyp. A.C.] znajduje się bowiem w przepisie dotyczącym sposobów składania podania, a nie warunków formalnych podania.³³ Wydaje się, iż w takiej sytuacji organ administracji publicznej powinien poinformować wnoszącego o nieskutecznym wniesieniu podania, jednak taki obowiązek nie został na niego nałożony przez przepisy prawa.

Zgodnie z wymogiem art. 63 § 3a pkt 2 k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego musi zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym przez odrębne przepisy, jeżeli nakazują one wnoszenie podań według wzoru. Jeżeli taki wzór nie jest wymagany, wystarczy, gdy podanie spełnia warunki określone w art. 63 § 2 k.p.a. oraz przepisach odrębnych.³⁴

Podanie wnoszone w formie elektronicznej powinno wskazywać osobę, od której pochodzi, jej adres oraz żądanie, a także czynić zadość wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Wady podania można podzielić na usuwalne i nieusuwalne. Wada zostanie zakwalifikowana jako usuwalna, jeżeli z wnoszącym podanie można się w jakikolwiek sposób skomunikować.³⁵ Jeżeli w podaniu widnieje adres wnoszącego, może on zostać „wezwany do sprecyzowania żądania, dołączenia dokumentów, złożenia wyjaśnień, do uiszczenia wymaganych opłat i opłacenia z góry kosztów postępowania”.³⁶ Razem z wezwaniem wyznacza się termin do usunięcia braków formalnych. Został on określony w art. 65 § 2 k.p.a. i wynosi 7 dni. W przypadku upłynięcia tego terminu, jeżeli wnoszący nie zabiegał o jego przedłużenie, podanie pozostawia się bez rozpoznania.³⁷ Podanie pozostawia się także bez rozpoznania, jeżeli dotknięte jest ono brakami nieusuwalnymi. Jedynym brakiem formalnym uzasadniającym pozostawienie podania bez rozpoznania jest brak adresu wnoszącego. Niewskazanie adresu skutkuje brakiem możliwości indywidualizacji strony, bez czego nie może być prowadzone postępowanie.³⁸

W odniesieniu do wniesienia podania w formie elektronicznej należy zastanowić się nad dwoma problemami: wniesienia podania w formie tradycyjnej z podaniem jedynie adresu elektronicznego oraz wniesienia podania w formie elektronicznej bez podania adresu elektronicznego.

W pierwszym z wyżej wskazanych przypadków problem stanowi definicja pojęcia „adresu”. Wydaje się, że ustawodawca rozumie go w sposób tradycyjny, umożliwiający kontakt przy pomocy tradycyjnego dokumentu. Podanie adresu elektronicznego nie oznaczałoby więc, iż mamy do czynienia z wadami usuwalnymi podania. Pewnej furtki umożliwiającej obejście takiego rozumowania można do-

33 *Ibidem*, s. 105.

34 M. Ganczar, Informatyzacja administracji publicznej, *op. cit.*, s. 83.

35 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009, s. 116.

36 J. Borkowski, [w:] Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2009, s. 177.

37 *Ibidem*.

38 B. Adamiak, [w:] Kodeks..., *op. cit.*, s. 374.

szukiwać się w art. 64 § 1 k.p.a., w którym ustawodawca wspomina, iż z brakiem nieusuwalnym podania mamy do czynienia, gdy nie ma możliwości ustalenia adresu wnoszącego na podstawie posiadanych danych. Wydaje się, iż adres poczty elektronicznej można byłoby wykorzystać jako właśnie „posiadane dane”. Zwrócić jednak należy uwagę na rygorystyczne podejście ustawodawcy do dokonywania doręczeń przy pomocy środków elektronicznych. Zgodnie z opisywanym już art. 39¹ k.p.a. dokonanie doręczenia elektronicznego możliwe jest jedynie za zgodą lub na wniosek petenta. Skierowanie przez organ administracji publicznej wezwania do uzupełnienia braków formalnych na adres poczty elektronicznej w przedstawionym przypadku byłoby więc niezgodne z tym uregulowaniem.

W drugim z rozpatrywanych przypadków niewskazanie przez petenta adresu poczty elektronicznej skutkowałoby obowiązkiem dokonywania doręczeń w tradycyjnej formie pisemnej. Organ administracji publicznej musiałby wystąpić do petenta z prośbą o wskazanie adresu elektronicznego. Co więcej, w przypadku gdyby co prawda petent wskazał adres poczty elektronicznej, bez wskazania jednak, iż na ten adres żąda dokonywania doręczeń elektronicznych, organ administracji publicznej powinien zwrócić się do niego o doprecyzowanie złożonego wniosku. Powyższa sytuacja opiera się na założeniu, iż organ administracji publicznej co prawda dysponuje adresem poczty elektronicznej petenta, nie ma jednak pewności co do tego, czy na ten właśnie adres powinien dokonywać doręczeń elektronicznych.

Dokument elektroniczny a zasada zrównoważonego rozwoju

Zagadnienie „zrównoważonego rozwoju” najlepiej definiuje pierwsze zdanie raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju z 1987 r.: „Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.”³⁹ Niewątpliwie, wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w ramach postępowania administracyjnego wpływa na realizację idei zrównoważonego rozwoju. Uniknięcie nadmiernej biurokratyzacji oraz rezygnacja z tradycyjnej formy pisemnej daje szansę rozwoju społecznego oraz ochrony środowiska naturalnego. Niestety, wprowadzane przez ustawodawcę zmiany często prowadzą do sytuacji, w których organy administracji publicznej zmuszone są działać w sposób nieracjonalny. W efekcie wielu obostrzeń oraz wymogów zarówno petentom, jak i organom administracji publicznej dużo łatwiej jest korzystać z tradycyjnych metod komunikacji, niż wykorzystywać w tym celu dokumenty elektroniczne. Wydaje się, iż administracja publiczna powinna sama również realizować zasady zrównoważonego rozwoju, nie zaś jedynie zajmować się regulacją oraz kontrolą nad przestrzeganiem tej zasady przez podmioty trzecie.

39 Nasza Wspólna Przyszłość (*Our Common Future*), tzw. Raport Brundtland.

Należy podkreślić, iż samo teoretyczne oraz techniczne przygotowanie administracji publicznej do wykorzystywania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym nie wystarczy dla rozwoju idei e-administracji. Praktyczne wykorzystanie związanych z nią instytucji stanie się jednak możliwe dopiero w momencie, w którym regulacja ich dotycząca przestanie prowadzić do licznych paradoksów, zaś skorzystanie z nich faktycznie prowadzić będzie do oszczędności czasu, nie zaś sztucznego wywoływania kolejnych problemów. Zadaniem ustawodawcy jest stanowienie mądrego prawa, prawa, które nie tylko będzie dobrze brzmiało, ale przede wszystkim będzie spełniało swoją rolę. Celem wprowadzenia elementów komunikacji elektronicznej do postępowania administracyjnego jest odejście od tradycyjnego dokumentu, oszczędność czasu i środków. Niestety, na dzień dzisiejszy nadal stanowi to odległą przyszłość, która stoi pod znakiem kolejnych niezbędnych nowelizacji prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012.
- Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, Warszawa 2009.
- Biskup R., Ganczar M., Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.
- Chromicka D., Dokumenty elektroniczne w urzędzie. Zastosowanie obowiązujących przepisów do instrukcji kancelaryjnej, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 5.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009.
- Citko A.G., Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12 (120).
- Ganczar M., Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, Warszawa 2009.
- Janowski J., Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce, Warszawa 2009.
- Kotecka S., Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2.
- Madejczyk M., Dokument elektroniczny w administracji publicznej. Wykorzystajmy szansę, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 4.
- Marszałkowska-Krzes E. (red.), Postępowanie cywilne, Warszawa 2008.
- Przybysz P., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012.
- Sibiga G., Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011.
- Supernat J. (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.

Szostek D., e-Administracja – prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Wrocław 2009.

Widło T. (red.), Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusowi, Katowice 2005.

Wrzosek S. (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.

**THE USE OF ELECTRONIC DOCUMENTS
IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

This article discusses the institution of an electronic document (e–document) and its use by the public administration. Subjects of a detailed analysis become institutions of delivery and bringing of an application with the help of an e–document. This article indicates the practical importance of an e–document and its possible use in the administrative procedure. The summary indicates the importance of an electronic document to the principle of sustainable development.

Keywords: administrative procedure, general principles, electronic document, principle of sustainable development, general principle of written form

ROLA LOKALNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OCHRONY POWIETRZA NA PRZYKŁADZIE JELENIEJ GÓRY

Wprowadzenie

W końcu lat 70. XX w. w okolicach Jeleniej Góry, w Karkonoszach, doszło do katastrofy ekologicznej spowodowanej opadami tzw. kwaśnych deszczy, których przyczyną były przemysłowe emisje zanieczyszczeń z polskich, niemieckich i czeskich elektrowni opalanych węglem brunatnym. Efekty zniszczenia lasów Karkonoszy widoczne są na stokach górskich po dzień dzisiejszy. Kwaśne deszcze i wywołane przez nie zniszczenia obrazują, jak ważna jest ochrona powietrza i jak ważne jest uwzględnianie potrzeb ochrony środowiska w rozwoju gospodarczym oraz społecznym. Przedmiotem niniejszego artykułu jest zwięzły przegląd zadań i kompetencji lokalnej administracji publicznej w zakresie ochrony powietrza na przykładzie Jeleniej Góry, tj. lokalnych organów administracji rządowej: Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, organów samorządowych oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zanieczyszczenie powietrza w Jeleniej Górze i jego przyczyny

Jelenia Góra jest czwartym pod względem liczby ludności (83 tys. mieszkańców, wg danych GUS, 2012),¹ a drugim pod względem powierzchni (109 km²) miastem na Dolnym Śląsku.² Położona jest w Kotlinie Jeleniogórskiej, otoczonej z wszystkich stron wzniesieniami. Takie położenie geograficzne utrudnia wymianę

1 Główny Urząd Statystyczny, Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2012 r.; http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_ludnosc_stan_struktura_30062012.pdf (dostęp: 15.04.2013 r.).

2 Dane według Banku Danych Lokalnych publikowanego przez Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (dostęp: 15.04.2013 r.).

mas powietrza i sprzyja kumulowaniu się zanieczyszczeń. W Jeleniej Górze, na obszarze uzdrowiska Cieplice zlokalizowana jest należąca do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu stacja pomiaru powietrza, dzięki której badany jest poziom zanieczyszczenia powietrza. W szczególności monitorowany jest poziom stężenia dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenku azotu, tlenku węgla, ozonu i pyłu zawieszonego PM10. Monitoring powietrza w ostatnich latach wskazywał na przekroczenie dopuszczalnych norm stężenia pyłu zawieszonego PM10, jak również tlenku węgla, a także wysoki poziom tlenków azotu w powietrzu.³ Dłuższe oddziaływanie wysokich poziomów zanieczyszczeń powoduje określone dolegliwości u ludzi, w szczególności pył zawieszony może wywoływać choroby skóry czy zapalenie dolnych dróg oddechowych, tlenki azotu zapalenie oskrzeli i zapalenie płuc, a tlenek węgla ogólne osłabienie, bóle i zawroty głowy.⁴

Głównymi, antropogenicznymi źródłami emisji tlenku węgla oraz cząstek stałych PM10 są: spalanie paliw (węgla i ropy naftowej), szczególnie w przemyśle energetycznym, hutniczym i chemicznym, spaliny samochodowe oraz spalanie węgla na potrzeby produkcji ciepła w sektorze gospodarczo-bytowym. Uchwalony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Program Ochrony Powietrza dla Jeleniej Góry⁵ wskazuje, że w 2009 r. zdecydowana większość emisji tlenku węgla w powietrzu w Jeleniej Górze miała charakter napływowy. Pochodziła głównie ze źródeł zlokalizowanych na terenie Niemiec i Czech (471,7 tys. ton), jak również z terytorium Polski ze źródeł oddalonych od Jeleniej Góry o ponad 30 km.⁶ Całkowita emisja napływowa tlenku węgla wyniosła blisko 630 tys. ton, podczas gdy całkowita emisja ze źródeł zlokalizowanych w Jeleniej Górze 6,5 tys. Tak duża dysproporcja pomiędzy ilością napływowej oraz miejscowej emisji CO pozwala postawić tezę, że ochrona powietrza (przynajmniej w zakresie przeciwdziałania wysokim stężeniom CO) nie jest zadaniem, które skutecznie można realizować na szczeblu lokalnym czy nawet krajowym, ale wymaga ona podjęcia środków zaradczych na szczeblu międzynarodowym. Nie oznacza to bynajmniej, iż podejmowanie lokalnych działań ochronnych pozbawione jest znaczenia, natomiast żeby przyniosły one spodziewany efekt, powinny stanowić część działań podejmowanych na większym obszarze.

Głównym miejscowym źródłem emisji tlenku węgla w 2009 r. była emisja powierzchniowa, tj. emisja z ogrzewania indywidualnego (ponad 86%) i liniowa, tj.

3 Wyniki pomiarów powietrza dokonywanych w województwie dolnośląskim, publikowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu; <http://air.wroclaw.pios.gov.pl/> (dostęp: 15.04.2013 r.).

4 A. Badyda, Analiza i ocena efektów oddziaływania wybranych uciążliwości ruchu drogowego na środowisko miejskie w Warszawie, Warszawa 2006, s. 37–50; <http://bcpw.bg.pw.edu.pl/Content/2950/Praca+doktorska,+Artur+Badyda,+wersja+ostateczna.pdf> (dostęp: 15.04.2013 r.).

5 Uchwała nr XX/468/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie zmiany uchwały nr III/44/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia „Naprawczych programów ochrony powietrza dla stref na terenie województwa dolnośląskiego, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.” (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 6.03.2013 r., poz. 940).

6 *Ibidem*, s. 66.

emisja komunikacyjna (ponad 11%). Tymczasem udział emisji punktowej, tj. emisji z ciepłowni, wynosił zaledwie 2,5%.⁷ Wobec powyższego, z uwagi na sezon grzewczy, wysokie poziomy zanieczyszczeń notowane są zwłaszcza w miesiącach zimowych (od listopada do marca).⁸ Lokalne działania nakierowane na ochronę powietrza powinny zatem uwzględniać miejscowe źródła emisji zanieczyszczeń. W Programie Ochrony Powietrza dla Jeleniej Góry zapisano, iż zakres działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości powietrza w zakresie tlenku węgla i pyłu PM10 dla emisji powierzchniowej powinien obejmować w szczególności:

- rozbudowę centralnego systemu zaopatrzenia w energię ciepłą,
- zmianę paliwa na gaz, olej opałowy, energię elektryczną i odnawialne źródła energii,
- zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą poprzez ograniczanie strat ciepła (termomodernizację budynków);

dla emisji liniowej:

- całościowe, zintegrowane planowanie rozwoju systemu transportu na terenie miasta,
- upłynnianie potoków ruchu publicznego,
- kontynuację modernizacji taboru komunikacji autobusowej,
- bieżącą modernizację dróg i rozbudowę systemu ścieżek rowerowych,
- wprowadzanie zieleni ochronnej wzdłuż ciągów drogowych i kolejowych;

natomiast dla emisji punktowej:

- optymalne sterowanie procesem spalania i stosowanie technologii ograniczających emisję zanieczyszczeń do powietrza, w tym technik odpylających,
- zastosowanie odnawialnych źródeł energii,
- zmniejszenie strat przesyłu energii.

Powyższe wyliczenie sprowadza się w zasadzie do poczynienia określonych inwestycji na terenie Jeleniej Góry i wymaga przeznaczenia na ten cel znacznych środków finansowych.

Zadania i kompetencje lokalnych organów administracji rządowej

Do organów i instytucji administracji rządowej szczebla lokalnego, które realizują zadania w zakresie ochrony środowiska należą Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Działalność lokalnych

⁷ *Ibidem*, s. 72.

⁸ Wyniki pomiarów powietrza dokonywanych w województwie dolnośląskim, publikowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu; <http://air.wroclaw.pios.gov.pl/> (dostęp: 15.04.2013 r.).

organów administracji rządowej jest szczególnie istotna dla utrzymania jednolitych standardów ochrony środowiska, w tym powietrza, na terenie całego kraju.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest organem rządowej administracji zespolonej działającym w województwie na podstawie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z 1991.⁹ Zasadnicze zadania Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie ochrony powietrza i przeciwdziałania jego zanieczyszczeniu to zadania kontrolne. Ze względu na przedmiot kontroli można wyróżnić kontrolę indywidualną (kontrola podmiotów emitujących zanieczyszczenia do powietrza) i ogólną (monitoring poziomu zanieczyszczeń w powietrzu).

Zgodnie z art. 85 ustawy prawo ochrony środowiska z 2001 r.,¹⁰ ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności poprzez utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów, zmniejszenie tych poziomów do dopuszczalnych, gdy nie są one utrzymywane, jak również zmniejszanie i utrzymywanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych czy celów długoterminowych. Powyższe wymaga jednak informacji o stanie zanieczyszczenia powietrza, a zatem prowadzenia stałego i systematycznego monitoringu jakości powietrza. W związku z czym ustawodawca w art. 90 p.o.ś. nałożył zatem na Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązek prowadzenia pomiarów poziomu substancji w powietrzu na potrzeby sporządzania oceny jakości powietrza. Szczegółowe wytyczne w zakresie sporządzania tych ocen zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu z 3.10.2012 r.¹¹ Oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach, z uwzględnieniem kryteriów ustanowionych ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ze względu na ochronę roślin. Strefy stanowią odpowiednio: aglomeracja powyżej 250 tys. mieszkańców, miasto (nie będące aglomeracją) o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. oraz pozostały obszar województwa. W województwie dolnośląskim funkcjonują cztery strefy: aglomeracja wrocławska, Wałbrzych, Legnica i strefa dolnośląska. Pomiary poziomu zanieczyszczenia powietrza w Jeleniej Górze – Cieplicach, która należy do strefy dolnośląskiej, prowadzone są poprzez automatyczną stację pomiarową zlokalizowaną w Parku Zdrojowym. Dodatkowo, w Jeleniej Górze zlokalizowane są cztery stacje pasywne. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska do 31 marca każdego roku dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni odrębnie dla każdej substancji, jak również dokonuje klasyfikacji stref. Wyniki oceny i klasy-

9 Ustawa z dnia 20.07.1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. z 28.02.2007 r., Dz.U. Nr 44, poz. 287).

10 Ustawa z dnia 27.04.2001 roku – Prawo ochrony środowiska (t.j. z 23.01.2008 r., Dz.U. Nr 25, poz. 150).

11 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3.10.2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1032).

fikacja stref przekazywane są niezwłocznie marszałkowi województwa w celu podjęcia ewentualnych działań naprawczych, w tym sporządzenia programu ochrony powietrza w danej strefie.

Prowadzenie pomiarów powietrza jest częścią państwowego monitoringu środowiska, czyli systemu pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Realizacja państwowego monitoringu środowiska wymaga cykliczności oraz jednolitości stosowanych metod w celu umożliwienia oceny procesów poprawy lub pogarszania się stanu środowiska naturalnego. W celu realizacji zadań informacyjnych Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska udostępniają na stronach internetowych wyniki dziennych, miesięcznych i rocznych pomiarów powietrza ze wskazaniem czy stężenie danej substancji w powietrzu przekroczyło dopuszczalne normy.¹²

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest niespolonym organem administracji rządowej, który został powołany i działa na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko z 2008 r.¹³ Do zadań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy w szczególności przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (udział w tych ocenach) i wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć mogących istotnie oddziaływać na środowisko, jak m.in. budowa dróg i linii kolejowych. Oceny te mają na celu uwzględnianie potrzeb ochrony środowiska w planowaniu inwestycji mogących mieć negatywny wpływ na środowisko. Wpisują się zatem w politykę zrównoważonego rozwoju, polegającą na „zaspokajaniu potrzeb obecnych pokoleń bez naruszania możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb”.¹⁴ Jednocześnie wydaje się, że kompetencje Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ochrony powietrza mają bardziej charakter zapobiegawczy, aniżeli naprawczy.

12 Wyniki pomiarów powietrza dokonywanych w województwie dolnośląskim, publikowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu; <http://air.wroclaw.pios.gov.pl/> (dostęp: 15.04.2013 r.).

13 Ustawa z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

14 Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju: Nasza Wspólna Przyszłość; załącznik do dokumentu A/42/427 – Rozwój i Międzynarodowa Współpraca: Środowisko; 1987.

Zadania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu działa od 1993 r. Do 31.12.2009 r. był wojewódzkim funduszem celowym, natomiast od 1.01.2010 r. jest samorządową osobą prawną. Działalność WFOŚiGW ukierunkowana jest na finansowe wspieranie przedsięwzięć służących ochronie środowiska, w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, m.in. w zakresie ochrony atmosfery, edukacji ekologicznej czy monitoringu środowiska. Ze środków WFOŚiGW współfinansowane są przedsięwzięcia realizowane zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego czy organy administracji rządowej, jak również podmioty prywatne.

W 2013 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozpoczął realizację programu KAWKA, mającego na celu likwidację niskiej emisji wspierając wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Celem programu jest zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych poziomów stężeń zanieczyszczeń, w szczególności PM_{2,5}, PM₁₀ oraz CO₂. Budżet programu wynosi 400 mln zł i ma zostać rozdysponowany w formie bezzwrotnych dofinansowań inwestycji zbieżnych z celami programu. Ramy czasowe realizacji programu przewidziano na lata 2013–2018, przy czym alokacja środków powinna nastąpić w latach 2013–2015. Intensywność dofinansowania wynosi 90% kosztów kwalifikowanych inwestycji, przy czym 45% będzie pochodziło ze środków WFOŚiGW, a pozostałe 45% ze środków NFOŚiGW. W ramach programu KAWKA dofinansowane mogą być przedsięwzięcia ujęte w obowiązujących programach ochrony powietrza, polegające m.in. na likwidacji lokalnych źródeł ciepła (indywidualnych kotłowni) i podłączeniu do sieci ciepłowniczej, rozbudowie sieci ciepłowniczej, termomodernizacji budynków czy zastosowaniu kolektorów słonecznych, jak również wdrażanie systemów zarządzania ruchem w miastach.

Program KAWKA może zatem stanowić jedno ze źródeł finansowania zadań inwestycyjnych, mających na celu ochronę powietrza w Jeleniej Górze w najbliższych latach. Ma to o tyle istotne znaczenie, że jak wskazano powyżej przewidziany w Programie Ochrony Powietrza dla Jeleniej Góry sprowadza się w zasadzie do poczynienia określonych inwestycji.

Zadania i kompetencje lokalnej administracji samorządowej

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r.¹⁵ generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3). Ochrona środowiska, w tym ochrona powietrza, jako zadanie administracji publicznej niewątpliwie przekracza terytorialnie i przedmiotowo kompetencje samorządu terytorialnego. Określone zadania w tym zakresie, z uwagi na różne miejscowe uwarunkowania w poszczególnych częściach kraju, najlepiej realizowane będą jednak na szczeblu lokalnym. Wszystkie trzy ustawy samorządowe¹⁶ w katalogu zadań własnych gmin, powiatów i województw przewidują ochronę środowiska. Ponadto, ustawa o samorządzie województwa (art. 11) stanowi, że województwa określają strategię rozwoju, w których uwzględniają zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń. Ponadto, województwa prowadzą politykę rozwoju, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zadania te można podzielić na zadania o charakterze organizatorskim, wykonawczym, zobowiązująco–reglamentacyjnym i kontrolno–nadzorczym.¹⁷ Szczegółowe uregulowania w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego znalazły się w ustawach szczegółowych z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza w ustawie prawo ochrony środowiska.

Wśród zadań samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w zakresie ochrony środowiska należy wskazać zwłaszcza obowiązek tworzenia programów ochrony środowiska, nałożony na organy wykonawcze województw, powiatów i gmin w art. 17 p.o.ś. Programy te powinny wyznaczać cele ekologiczne oraz priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych, rodzaje i harmonogram działań proekologicznych, jak również wskazywać na środki niezbędne do osiągnięcia tych celów, w tym mechanizmy prawno–ekonomiczne i środki finansowe. Programy ochrony środowiska uchwalane są przez organy stanowiące samorządów poszczególnych szczebli. Ponadto, raz na dwa lata sporządzane są raporty z ich wykonania. Programy ochrony środowiska tworzone są zatem obok innych programów, takich jak strategię rozwoju i mają na celu uwzględnianie potrzeb ochrony środowiska w rozwoju społeczności lokalnych. Obowiązek tworzenia tych programów odpowiada Zasadzie nr 4 Deklaracji z Rio,¹⁸ zgodnie z którą „do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego

15 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607).

16 Ustawa z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. z dnia 12 października 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1591); ustawa z dnia 5.06.1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. z dnia 27 października 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1592); ustawa z dnia 5.06.1998 roku o samorządzie województwa (t.j. z dnia 18 września 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1590).

17 A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, Warszawa, 2006, s. 50.

18 Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 12.08.1992 roku; A/CONF.151/26 (Vol. I).

rozwoju konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich”.

Zadania i kompetencje samorządu gminy

Gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gminy, poza tworzeniem i uchwalaniem programów ochrony środowiska, realizują m.in. następujące zadania z zakresu ochrony powietrza:

- uwzględnianie potrzeb ochrony powietrza w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś.);
- finansowanie zadań w zakresie ochrony powietrza, na które mogą składać się w szczególności: usprawnienie ruchu drogowego, zakup niskoemisyjnego taboru komunikacji miejskiej, rozwój i modernizacja gminnych sieci ciepłowniczych czy też instalowanie urządzeń ograniczających emisję z gminnych ciepłowni, termomodernizacja budynków komunalnych, inwestowanie w odnawialne źródła energii itd.

Do kompetencji organów gminnych w zakresie ochrony powietrza należą m.in:

- przygotowanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i uchwalenie przez radę gminy (miasta) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- nałożenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji na prowadzącego instalację (osobę fizyczną nie będącą przedsiębiorcą) obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji, jak również ustalenie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące instalacji;
- występowanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

Powyższe kompetencje organów gminy w zakresie ochrony powietrza wydają się stosunkowo skromne. Realizacja zadań w zakresie ochrony powietrza na szczeblu gminy będzie zatem sprowadzała się głównie do prowadzenia proekologicznych inwestycji ukierunkowanych m.in. na obniżanie zużycia ciepła, ograniczenie emisji przy jego wytwarzaniu, rozwój lokalnej sieci ciepłowniczej oraz prowadzenie racjonalnej lokalnej polityki w zakresie transportu, w tym transportu zbiorowego.

Samorząd powiatowy

W przeciwieństwie do zadań samorządu gminnego, zadania powiatu i przyznane staroście kompetencje mają charakter głównie reglamentacyjny i nadzorczo–kontrolny. Wydaje się, że podstawowym uprawnieniem starosty w zakresie ochrony powietrza jest wydawanie pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych. W pozwoleniach tych starosta ustala w szczególności wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji emitujących zanieczyszczenia, a także maksymalny dopuszczalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych. Wydając pozwolenie zintegrowane czy pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza starosta jest zobowiązany uwzględnić obowiązujące na danym terenie programy ochrony środowiska (gminny, powiatowy i wojewódzki) oraz wojewódzki program ochrony powietrza dla danej strefy, jeżeli taki został uchwalony. Starosta ma obowiązek odmówić wydania pozwolenia w przypadku, gdyby jego wydanie było niezgodne z przyjętymi programami ochrony środowiska czy ochrony powietrza. Ponadto, starosta ma obowiązek odmówić wydania pozwolenia m.in. gdyby eksploatacja instalacji powodowała przekroczenie dopuszczalnych standardów emisyjnych.

Do pozostałych kompetencji starosty w zakresie ochrony powietrza należą m.in.:

- nakładanie na podmioty prowadzące instalacje lub użytkowników urządzeń obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza podstawowe obowiązki prowadzenia takich pomiarów i przyjmowanie wyników pomiarów;
- ustalanie wymagań w zakresie ochrony środowiska dla instalacji, których eksploatacja nie wymaga pozwolenia;
- zobowiązanie podmiotu prowadzącego instalację do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko.

W przypadku Jeleniej Góry, kompetencje starosty w powyższym zakresie realizuje prezydent miasta.

Samorząd województwa

Do zadań i kompetencji samorządu województwa w zakresie ochrony powietrza należy wyznaczanie ogólnych ram ochrony powietrza poprzez sporządzanie i uchwalanie programu ochrony środowiska, jak również programów ochrony powietrza dla danych stref w województwie. Szczególnie ten drugi rodzaj aktu prawa miejscowego ma istotne znaczenie dla ochrony powietrza. Obowiązek sporządzenia

przez marszałka województwa programu ochrony powietrza aktualizuje się w przypadku otrzymania od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oceny poziomów substancji w powietrzu w roku poprzednim oraz klasyfikacji stref, gdy z tej oceny wynika, iż zostały przekroczone dopuszczalne poziomy określonych substancji w powietrzu. Szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 3.10.2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz działań krótkoterminowych.¹⁹ Program ochrony powietrza powinien obejmować w szczególności następujące elementy: informacje ogólne na temat lokalizacji i topografii strefy, opis stanu jakości powietrza w strefie, przewidywany poziom substancji w powietrzu w strefie w roku prognozowanym, ewentualnie również określenie planowanych działań mających na celu osiągnięcie poziomów docelowych arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów i dotyczą w szczególności głównych grup źródeł emisji – w przypadku opracowania programu ochrony powietrza ze względu na przekroczenia poziomu docelowego dla arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)piranu, harmonogram rzeczowo–finansowy realizacji programu ochrony powietrza, listę działań krótkoterminowych zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.

Ponadto, marszałkowie województw są organami właściwymi w sprawach przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Podsumowanie

Jak wskazała M. Suchy w opracowaniu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska²⁰: „jednym z warunków realizacji przez administrację samorządową przypisanych jej zadań z zakresu ochrony środowiska jest stworzenie przez administrację państwową niezbędnych podstaw prawnych, gwarantujących możliwość stworzenia właściwych ram organizacyjnych oraz określających zasady finansowania inwestycji.” Wydaje się, że ramy te w zakresie ochrony powietrza zostały stworzone w Polsce w dostatecznym zakresie. W szczególności prowadzony i stale rozwijany jest monitoring jakości powietrza, dostarczający szczegółowych informacji o stężeniu określonych substancji w powietrzu, dostarczający informacji o poziomie zanieczyszczenia powietrza i miejscach, w których zanieczyszczenia te przekraczają

19 Rozporządzenie Ministra Środowiska z 3.10.2012 roku w sprawie programów ochrony powietrza oraz działań krótkoterminowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1028).

20 M. Suchy, Wprowadzenie – zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska, [w:] M. Suchy, J. Trzebiński (red.), Samorząd a ochrona środowiska, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, 2007, s. 8; http://www.wios.rzeszow.pl/cms/pliki/tekst_1.pdf (dostęp: 12.04.2013 r.).

dopuszczalne poziomy. W połączeniu z identyfikacją źródeł zanieczyszczeń, wskazywanych w wojewódzkich programach ochrony powietrza pozwala to na podjęcie działań zmierzających do poprawy jakości powietrza na poziomie lokalnym. Działanie w zakresie ochrony środowiska podejmowane na szczeblu lokalnym mają natomiast zasadniczo charakter zadań inwestycyjnych i wymagają istotnych nakładów finansowych. Naprzeciw realizacji tych zadań wychodzi NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które współfinansują inwestycje w zakresie ochrony środowiska. Jak pokazuje przykład Jeleniej Góry, ograniczenie lokalnych źródeł emisji zanieczyszczeń, przy dużej ilości zanieczyszczeń napływowych, może mieć ograniczony wpływ na poprawę jakości powietrza. Niemniej jednak podejmowanie działań w tym zakresie na większym obszarze, a nie tylko na obszarze jednego samorządu, powinno znacząco przyczynić się do poprawy jakości powietrza i przez to również standardu życia.

BIBLIOGRAFIA

- Badyda A., Analiza i ocena efektów oddziaływania wybranych uciążliwości ruchu drogowego na środowisko miejskie w Warszawie, Warszawa 2006; <http://bcpw.bg.pw.edu.pl/Content/2950/Pra-ca+doktorska,+Artur+Badyda,+wersja+ostateczna.pdf> (dostęp: 15.04.2013 r.).
- Bank Danych Lokalnych publikowany przez Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (dostęp: 15.04.2013 r.).
- Barczak A., Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, Warszawa, 2006.
- Główny Urząd Statystyczny, Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2012 r.; http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_ludnosc_stan_struktura_30062012.pdf (dostęp: 15.04.2013 r.).
- Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju: Nasza Wspólna Przyszłość; załącznik do dokumentu A/42/427 – Rozwój i Międzynarodowa Współpraca: Środowisko; 1987.
- Suchy M., Wprowadzenie – zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska, [w:] M. Suchy, J. Trzebiński (red.) Samorząd a ochrona środowiska, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, 2007; http://www.wios.rzeszow.pl/cms/pliki/tekst_1.pdf (dostęp: 12.04.2013 r.).
- Wyniki pomiarów powietrza dokonywanych w województwie dolnośląskim publikowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu; <http://air.wroclaw.pios.gov.pl/> (dostęp: 15.04.2013 r.).

**THE ROLE OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN AIR POLLUTION
PREVENTION: CASE STUDY OF JELENIA GÓRA**

The article deals with local problems concerning air pollution in Jelenia Góra. Addressing those problems serves as a basis for the analysis of the respective tasks and competences of local public authorities. An important role played by those competences is the monitoring of air pollution levels and the development of local air pollution prevention programs in cases where air pollution standards are exceeded. Analysis of the Air Pollution Prevention Program for Jelenia Góra, leads to the conclusion that undertaking the task of limiting air pollution mainly requires significant investments to be made in the following years.

Keywords: environmental protection, pollution prevention programs, air pollution

Piotr Jać
Uniwersytet w Białymstoku
Karolina Zapolska
Uniwersytet w Białymstoku

REALIZACJA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ŚWIETLE PROJEKTÓW NOWELIZACJI USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Wprowadzenie

Jednym z fundamentalnych zagadnień związanych z polityką ekologiczną jest obecnie łączenie rozwoju społeczno-gospodarczego z równoczesną ochroną środowiska naturalnego. Ludzkość dążąc do poprawy standardu życia, przyczyniła się do znacznego pogorszenia się stanu środowiska, w wyniku czego doszło do zachwiania równowagi ekologicznej.¹ Znaczne tempo zmian wywołane przede wszystkim dużym postępem technologicznym oraz szybkim wzrostem populacji zniszczyło zasoby naturalne, często w sposób nieodwracalny.² Koniecznym staje się usuwanie oraz łagodzenie negatywnych konsekwencji rozwoju cywilizacyjnego.³ Rozwiązaniem wspomnianego problemu wydaje się przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która postuluje m.in. potrzebę ochrony środowiska. Generalnym dążeniem w koncepcji zrównoważonego rozwoju jest próba wypracowania długofalowej wizji rozwoju.⁴ Idea ta wymaga, aby w procesie planowania i podejmowania decyzji istniała równowaga między potrzebami ekonomicznymi a ochroną środowiska naturalnego.

-
- 1 K. Brendzel-Skowera, Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, zeszyt nr 14, s. 102.
 - 2 J. Bredo, Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą, Sopot 2006, s. 7.
 - 3 K. Brendzel-Skowera, Bariery w realizacji koncepcji..., *op. cit.*, s. 102.
 - 4 B.M. Dobrzańska, Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, [w:] Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych, Białystok 2009, s. 20.

Zrównoważony rozwój jest jednym z podstawowych wyzwań, przed którymi w XXI wieku stoją państwa i społeczeństwa. Stanowi przy tym zobowiązanie do uwzględniania w podejmowanych działaniach czynników zarówno ekonomicznych, ekologicznych, jak i społecznych. Zasadę tę wymienia się ponadto wśród zasad podstawowych w zakresie planowania przestrzennego.⁵ Uważa się, iż należy ona do czynników, które szczególnie trzeba wziąć pod uwagę przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Innymi słowy, polityka przestrzenna władz publicznych stanowi jeden z podstawowych instrumentów aktywności administracji publicznej, w której zasada zrównoważonego rozwoju jest praktycznie odzwierciedlana i realizowana. Przez pryzmat stanu polityki przestrzennej i jej znaczenia dla administracji ocenić można realną rolę zrównoważonego rozwoju w życiu publicznym, a także w dyskursie funkcjonującym w danej wspólnocie politycznej.

Celem niniejszej pracy jest naszkicowanie pojęcia zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście założeń ładu przestrzennego, co nastąpi w kontekście propozycji zmian ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.⁶ Niniejszy artykuł jest próbą przybliżenia założeń dyskutowanych w ostatnim czasie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju. Autorzy poszukują odpowiedzi na pytanie o potrzebę i celowość wprowadzania tego typu regulacji, a przede wszystkim – o sposób urzeczywistnienia tej zasady w propozycjach nowelizacji lub ich założeń.

Zasada zrównoważonego rozwoju

Ideę zrównoważonego rozwoju uznaje się za metodę umożliwiającą osiągnięcie i utrzymanie równowagi pomiędzy potrzebą osiągnięcia efektywnego wzrostu gospodarczego a koniecznością utrzymania stanu środowiska naturalnego na jak najwyższym poziomie.⁷ Jej podstawowym celem jest wypracowanie harmonijnych relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą. Stanowi jednocześnie jedną z najważniejszych zasad polityki ochrony środowiska.⁸

Autorem pojęcia „zrównoważony rozwój” jest H.C. von Carlowitz, zaś współczesne podejście do koncepcji rozwoju zrównoważonego pojawiło się w latach 90. XX wieku.⁹ Opracowanie jej podstawowych elementów jest rezultatem wieloletnich prac na forum międzynarodowym, wśród których za najistotniejsze należy uznać¹⁰:

5 Ż. Skrenty, Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII, s. 246.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.

7 J. Ciechanowicz–McLean, Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2013, s. 42.

8 R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, Polityka ochrony środowiska, Wrocław 2002, s. 27.

9 J. Jankowska, Strategia zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach usług spedycyjnych, [w:] A. Nalepka, A. Ujwara–Gil (red.), Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów, Nowy Sącz 2009, s. 91.

10 M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 57.

- Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta *Problemy ludzkiego środowiska* (ang. *The problems of human environment*) z 1969 r.,
- Konferencję ONZ „Mamy tylko jedną Ziemię” w 1972 r. w Sztokholmie, podczas której wprowadzono termin „ekorozwój”,
- Raport *Nasza Wspólna Przyszłość* Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju ONZ z 1987 r.,
- Konferencję ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r., podczas której przyjęto Deklarację z Rio na temat Środowiska i Rozwoju, Deklarację o lasach, Agendę 21 (Globalny program działań), Konwencję w sprawie zmian klimatu, a także Konwencję o różnorodności biologicznej,
- Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millennium Development Goals*) przyjęte w 2000 r. w trakcie szczytu ONZ w Nowym Jorku,
- Światowy Szczyt w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. w Johannesburgu,
- ustanowienie lat 2005–2014 Dekadą Edukacji na temat Zrównoważonego Rozwoju (DEZR).

Zasadniczą nowością wypracowaną na gruncie zasady zrównanego rozwoju było odejście od uznawania zasobów przyrodniczych za dobro o charakterze niewyczerpalnym, które może być eksploatowane przez człowieka w dowolny sposób.¹¹ Wprowadzono na tym tle pojęcie wytrzymałości światowego systemu ekologicznego. Wskazuje na to zwłaszcza Deklaracja z Rio, która jednocześnie wypracowała konieczne warunki do osiągnięcia założeń rozwoju zrównoważonego. Na ich podstawie w zakres zrównoważonego rozwoju wchodzi szereg elementów, wśród których najważniejszymi są m.in.: idea rozwoju w sprawiedliwy sposób uwzględniającego potrzeby zarówno obecnego, jak i przyszłego pokolenia, współdziałanie państwa i społeczeństwa na rzecz likwidacji ubóstwa, zmiana w zakresie konsumpcji i produkcji oraz polityki demograficznej, zwiększanie udziału społeczeństwa w procesach rozwoju zrównoważonego, promowanie udziału kobiet i przedstawicieli młodego pokolenia w procesach rozwoju zrównoważonego, a także uwzględnianie wiedzy i tradycji ludności tubylczej.¹²

Istotę zrównoważonego rozwoju stanowi tym samym podejście, w którym racje i argumenty o charakterze społecznym, ekonomicznym czy też ekologicznym są uważane za równie ważne.¹³ W modelu tym można wyodrębnić trzy zasadnicze filary: środowisko naturalne, gospodarka i społeczeństwo.¹⁴ Można uogólnić, że środowisko naturalne jest fundamentem zrównoważonego rozwoju, gospodarka jest

11 A. Kawińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno–kulturowe*, Warszawa 2008, s. 219.

12 K. Brendzel–Skowera, *Bariera w realizacji koncepcji...*, *op. cit.*, s. 102.

13 J. Kronenberg, T. Bergier, *Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce*, Warszawa 2010, s. 217–218.

14 A. Ciesielska, T. Poskrobko, *Wpływ informacji na trwałość i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/46/18.pdf> (dostęp: 10.04.2013 r.), s. 3.

narzędziem do jego realizacji, zaś wysoka jakość życia społeczeństwa jest jego podstawowym dążeniem.¹⁵ Oznacza to potrzebę przekładania zagadnień polityki ekologicznej na działania zmierzające do rozwoju gospodarki.¹⁶ Zrównoważony rozwój stanowi więc próbę polepszenia jakości życia przy jednoczesnym utrzymaniu takich wartości, jak równość społeczna (poprzez eliminowanie różnic społecznych i ekonomicznych), bioróżnorodność i bogactwo zasobów naturalnych.¹⁷

W polskim porządku prawnym zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter zasady ustrojowej.¹⁸ Stanowi ona w związku z tym jedną z podstawowych idei, które organy administracji publicznej powinny uwzględniać w swoich działaniach.¹⁹ Zasada ta ma swoje źródło przede wszystkim w artykule 5 Konstytucji RP,²⁰ w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się m.in. zasadą zrównoważonego rozwoju.²¹ Nawiązanie do zasady zrównoważonego rozwoju znajduje się również w preambule Konstytucji RP, która stanowi, iż Polska „zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska”.²² Cel ten ma być osiągnięty poprzez zachowanie możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych, rozsądne wykorzystywanie istniejących zasobów nieodnawialnych i próbę należenie ich substytutów, zmniejszenie uciążliwości dla środowiska, dążenie do zachowania różnorodności biologicznej, zapewnienie obywatelom RP bezpieczeństwa ekologicznego, a także wypracowanie zasad i warunków niezbędnych do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń.²³ Ponadto ważnym jest, aby dążenia zrównoważonego rozwoju uwzględniać również w przepisach ustaw szczególnych, zwłaszcza tych, które odnoszą się do ochrony środowiska i przyrody.²⁴

Rozwinięciem postanowień konstytucyjnych jest definicja wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, według której rozwój zrównoważony jest rozumiany jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i spo-

15 *Ibidem*, s. 3–5.

16 M. Stoczkiewicz, Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 132–133.

17 M. Gerwin, Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe, Sopot 2008, s. 3.

18 Z. Bukowski, Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 64–65.

19 D. Dudek, Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 136.

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

21 J. Kuciński, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 125.

22 K. Grajewski, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 112.

23 E. Mazur-Wierzbicka, Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, zeszyt nr 8, Cz. 1, s. 319.

24 B. Zastawniak, Miejscowe planowanie przestrzenne, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik, tom III, Kraków 1998, s. 84.

lecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.²⁵ Artykuł ten wskazuje najistotniejsze elementy idei zrównoważonego rozwoju.²⁶ Wynika z niego obowiązek organów administracji publicznej dotyczący gospodarowania dążącego do zachowania środowiska w możliwie jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń.²⁷ Tym samym kryteria rozwoju zrównoważonego powinny być uwzględnione we wszystkich dokumentach strategicznych sektorów gospodarczych.²⁸ Istotnym jest także, aby zasadę zrównoważonego rozwoju traktować w ujęciu całościowym – a nie wybiórczym – a jej podstawowe wymagania uwzględniać na wszystkich etapach podejmowanych działań.²⁹

Polska polityka przestrzenna a zasada zrównoważonego rozwoju

W doktrynie zwraca się uwagę, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna być urzeczywistniana na szeregu etapów formułowania i realizacji polityk publicznych, w tym w ramach polityki przestrzennej. M. Borsa zauważa, że w sferze zagospodarowania przestrzennego ww. cel może być realizowany na cztery zasadnicze sposoby: 1) nieustanne uwzględnianie uwarunkowań przyrodniczych w opracowywanych planach zagospodarowania przestrzennego i innych programach lub planach działania administracji publicznej, 2) przez promowanie aktywności i postaw (ekologiczne osadnictwo, turystyka, rolnictwo) mających walory ekologiczne na wyselekcjonowanych, szczególnie zasługujących na to obszarach, 3) intensyfikacja oraz rozszerzanie walorów ekologicznych obszarów, które podlegają różnym formom ochrony prawnej ze względu na swoje walory przyrodnicze, 4) stopniowe wyhamowywanie procesów degradacji oraz uzyskiwanie poprawy jakości środowiska na obszarach o największym skupieniu źródeł zanieczyszczeń i przeciwdziałanie ich rozwojowi oraz rozprzestrzenianiu się na inne obszary.³⁰

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę polityki przestrzennej jest w Polsce ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przed dziesięć laty zastąpiła wcześniejsze przepisy regulujące tę sferę polityk publicznych. Ustawę nowelizowano dotąd kilkunastokrotnie, przy

25 Art. 3 pkt. 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).

26 Prawo ochrony środowiska, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 58.

27 J. Ciechanowicz, L. Mering, Ochrona środowiska w Konstytucji RP, [w:] C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999, s. 472–473.

28 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008, s. 39–40.

29 J. Sozański, Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002, s. 92.

30 M. Borsa, Podstawy urbanistyki i planowania przestrzennego, Warszawa 2007, s. 58.

czym właściwe resorty od szeregu lat prowadzą prace nad kolejnymi modyfikacjami jej brzmienia, mającymi w założeniu dokonać mniej lub bardziej kompleksowej reformy tej polityki.³¹

Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1). Tę kluczową deklarację wspiera kolejne istotne założenie ustawodawcy, w myśl którego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3) oraz potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

Sprecyzowano też, że w zakresie definiowania „zrównoważonego rozwoju” właściwa jest definicja legalna, którą ustawodawca skonstruował w cytowanym już uprzednio przepisie ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast przez „interes publiczny” należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 tejże ustawy). Nie budzi więc wątpliwości, iż celem dążeń i działań społeczności lokalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego może być poszanowanie zasady zrównoważonego rozwoju. To z kolei oznacza, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wspomniana zasada znajduje szczególne miejsce – czy to jako wartość nazwana wprost, czy też mieszcząca się w ogólniejszej kategorii interesu publicznego. Nawiązując do analizy zasady zrównoważonego rozwoju można odnotować, że na tym poziomie regulacja ustawowa odpowiada standardom wynikającym z omówionych dokumentów międzynarodowych.

Należy jednocześnie podkreślić, że w dalszych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zagadnienie zrównoważonego rozwoju jest wskazane jedynie na jednym z trzech poziomów polityki przestrzennej – tj. polityki krajowej, za którą jest odpowiedzialny minister rozwoju regionalnego (art. 47). Zgodnie z tym rozwiązaniem ustawy minister sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie. Ustawodawca sprecyzował ponadto, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia (art. 47 ust. 2).

31 Por. m.in. M. Jać, P. Jać, Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.

W świetle ustawy zasada zrównoważonego rozwoju nie została *explicite* wskazana w żadnych przepisach ustawy dotyczących regionalnej polityki przestrzennej (tj. dot. planu zagospodarowania przestrzennego województwa) ani takiej polityki lokalnej (studium gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Można założyć, że zgodnie z konstrukcją ustawy i zasadami techniki prawodawczej³² przepisy ogólne znajdujące się w jej początkowej części należy stosować do wszystkich szczegółowych, uregulowanych w niej mechanizmów. Jednak wydaje się, że pozostawienie tej kwestii wyłącznie etapowi wykładni i interpretacji przez organy stosujące prawo może prowadzić do zasadniczych trudności oraz istotnych rozbieżności w praktyce polskiego samorządu terytorialnego.³³ Z powyższej przyczyny kolejnym punktem rozważań jest analiza propozycji zmian w ustawie, które organy i instytucje publiczne opracowały w ostatnich latach.

Zasada zrównoważonego rozwoju w propozycjach nowelizacji i reform prawa zagospodarowania przestrzennego

Na użytek niniejszego opracowania analizie poddano dwie propozycje zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pierwsza z nich została opracowana w lutym 2012 r. przez Krajową Radę Polskiej Izby Urbanistów (ogólnopolski organ plenarny samorządu zawodowego skupiającego osoby profesjonalnie trudniące się działalnością w zakresie planowania przestrzennego, w tym opracowywaniem projektów aktów prawa miejscowego i dokumentów publicznych z tego zakresu).³⁴ Drugim projektem są rządowe „Założenia do projektów ustawy – Prawo budowlane, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw”,³⁵ będące efektem prac prowadzonych przez państwową administrację publiczną.

Propozycja reformy przedstawiona przez Polską Izbę Urbanistów opiera się na dwóch etapach: 1) „doraźnej korekcie” aktualnego systemu, zmierzającej do wy-

32 Por. w szczególności Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.).

33 Analiza tego poglądu autorów wykracza znacznie poza ramy niniejszego tekstu. W tym miejscu można jedynie zasygnalizować, że są to obserwacje dotyczące ogółu czynności z zakresu stosowania prawa przez polskie organy administracji samorządowej – w sytuacji, w której samych organów stanowiących i wykonawczych na szczeblu gmin funkcjonuje w Polsce pięć tysięcy, a po doliczeniu organów jednostek pomocniczych, powiatów i województw liczba ta przekracza osiem tysięcy. Można zaryzykować twierdzenie, że postawienie przed ww. organami tego samego zadania skutkowałoby setkami różnych rozwiązań, o różnym stopniu zgodności z przepisami ustawy, jej *ratio legis* oraz standardami i dobrymi praktykami administracji publicznej. W tym stanie rzeczy precyzja i jednoznaczność prawa samorządowego zdają się nabierać kluczowego znaczenia.

34 Jeśli nie zaznaczono inaczej, uwagi w tym zakresie odnoszą się do pisma Polskiej Izby Urbanistów pt. „Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” oraz dokumentu „Projekt zmian – propozycje Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów”, które są odpowiednio datowane na 28 lutego 2012 r. oraz luty 2012 r., online: <http://www.izbaurbanistow.pl/> (dostęp: 10.04.2013 r.).

35 Opublikowane w serwisie internetowym Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z datą 12 czerwca 2012 r., online: http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/zaloz_proj_ust_pr_budowl/px_zaloz_proj_ust_pr_budowl.pdf (dostęp: 10.04.2013 r.).

eliminowania jego podstawowych i uciążliwych wad, 2) „docelowej budowie” aktu prawnego kompleksowo regulującego proces inwestycyjny. Opublikowany dokument dotyczy tylko pierwszego etapu.

Przedstawiony projekt jest listą szczegółowych poprawek, które Izba zaproponowała do obowiązującego tekstu ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znalazły się w nim m.in. propozycje zmian definicji legalnych (pojęcie „obszaru przestrzeni publicznej”), wyłączenie procedur ustawowych spod przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, związanie organów wykonawczych gmin postanowieniami studiów gminnych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – czy też zmiany terminów w procedurze planistycznej. Brak jednak odniesień do kwestii zasady zrównoważonego rozwoju. Propozycja nowelizacji jest listą drobnych, często technicznych korekt, w których nierzadko trudno odczytać ich systemowy charakter. Całkowicie pominięto również zmiany w kwestii wartości i zasad, jakie powinny być przestrzegane przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji w sprawach przestrzennych.

Nieco inną konstrukcję ma propozycja rządowa, która obejmuje zarówno przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustawę – Prawo budowlane. Na wstępie dotyczących jej uwag należy zastrzec, że przepisy prawa budowlanego nie są elementem polityki przestrzennej, a jedynie służą jej realizacji w konkretnych zamierzeniach inwestycyjnych. Z tej przyczyny odstąpiono od analizy propozycji reform w sprawach budowlanych, ponieważ wspomniana materia z istoty rzeczy nie ma bezpośredniego związku ze zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym polskiej przestrzeni.

Propozycja rządowa opiera się na kilku podstawowych założeniach: 1) usprawnieniu procesu inwestycyjnego, w tym uproszczeniu szeregu procedur, 2) podniesieniu poziomu poszanowania ładu przestrzennego, a w szczególności zapobieganiu rozpraszaniu zabudowy, 3) wyważeniu interesu publicznego i prywatnego, 4) stworzeniu mechanizmów zachęcających do inwestowania na terenach już do tego przygotowanych, 5) wprowadzeniu mechanizmów ograniczających możliwość zabudowy na terenach potencjalnie niebezpiecznych, 6) integracji przepisów regulujących proces inwestycyjny, 7) podniesieniu poziomu bezpieczeństwa inwestowania i użytkowania obiektów budowlanych.³⁶ Na tym poziomie zwraca uwagę, że przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, ponieważ ogranicza presję cywilizacyjną (urbanizacyjną) na środowisko przyrodnicze.

Założenia opublikowane przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie odnoszą się do zasad planowania przestrzennego, nie są też propozycją konkretnych zapisów ustawowych. Na ich podstawie nie jest możliwe

36 *Ibidem*, s. 2.

sformułowanie uwag czy obserwacji dotyczących ewentualnego wzmocnienia lub uszczegółowienia form realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym.

Zwraca natomiast uwagę, że propozycja rządowa w jednym zakresie może sprzyjać urzeczywistnianiu postulatów zrównoważonego rozwoju. Zakłada się bowiem likwidację na poziomie gminnej polityki przestrzennej aktu administracyjnego w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Zamienię proponuje się „wprowadzenie katalogu lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, do którego należeć będą: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz nowy instrument – miejscowe plany zabudowy”, przy czym precyzuje się też, że w formie odrębnej uchwały rady gminy mają być wprowadzane „obszary urbanistyczne”, zaś wspomniana uchwała będzie „wskazywała między innymi tereny, na których obowiązywać będą miejscowe plany zabudowy oraz Krajowe Przepisy Urbanistyczne”.³⁷

Na tym tle należy zauważyć, że plany miejscowe – które zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są aktami prawa miejscowego, stworzonymi w ramach specjalnej procedury uchwałodawczej – są uznawane za doskonalszy instrument planowania przestrzennego niż indywidualne akty administracyjne. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji może się więc przyczyniać do pełniejszego urzeczywistniania postulatów zrównoważonego rozwoju, w szczególności poprzez bardziej systemowe rozwiązywanie lokalnych problemów przestrzennych i pełniejsze uwzględnianie kontekstu środowiskowego oraz przyrodniczego. Ocena tych propozycji jest jednak niemożliwa, ponieważ opublikowane założenia nie zawierają konkretnych propozycji ewentualnej przyszłej regulacji ustawowej.

Podsumowanie

Jak wskazano w niniejszym tekście, zasada zrównoważonego rozwoju należy do kluczowych wartości w systemie planowania przestrzennego. Jest zarazem regułą, którą wypracowano w dokumentach międzynarodowych, sprecyzowano w doktrynie, a także zamieszczono w treści ustawy zasadniczej oraz w przepisach obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ma ona istotne znaczenie dla treści lokalnej, regionalnej i krajowej polityki przestrzennej, jednak w ustawie z 2003 r. nie doczekała się szczegółowego uregulowania, a sama jej definicja obowiązuje na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska. W przepisach planistycznych została w zasadzie tylko zarysowana.

Prowadzone w ostatnim czasie prace nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają różny charakter oraz stan zaawansowania. Propozycje środowisk zawodowych opierają się na modyfikacji rozwiązań

37 *Ibidem*, s. 24.

szczegółowych, a dopiero na późniejszym etapie przewidują całościową reformę. Wprawdzie nie dotyczą problematyki zrównoważonego rozwoju, stanowią jednak konkretne propozycje rozwiązań normatywnych. Z kolei założenia opracowane przez administrację rządową pośrednio dotyczą kwestii rozwoju zrównoważonego, jednakże nie zostały ujęte w formie propozycji nowej ustawy lub nowelizacji przepisów obowiązujących. Z tej przyczyny należy uznać, że na obecnym etapie prac sformułowanie bardziej precyzyjnych obserwacji oraz wniosków nie jest możliwe.

BIBLOGRAFIA

- Alberski R., Lisicka H., Sommer J., *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Borsa M., *Podstawy urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2007.
- Bredo J., *Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą*, Sopot 2006.
- Brendzel-Skowera K., *Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, zeszyt nr 14.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Ciechanowicz-McLean J., Mering L., *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Ciesielska A., Poskrobko T., *Wpływ informacji na trwałe i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/46/18.pdf>
- Dobrzańska B.M., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, Białystok 2009.
- Dudek D., *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Gerwin M., *Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe*, Sopot 2008.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2008.
- Grzełowska U., *Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
- Jać M., Jać P., *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
- Jankowska J., *Strategia zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach usług spedycyjnych*, [w:] A. Nalepka, A. Ujwara-Gil (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Nowy Sącz 2009.
- Kawińska A., *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008.

- Kronenberg J., Bergier T., Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce, Warszawa 2010.
- Kuciński J., Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012.
- Mazur–Wierzbicka E., Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, zeszyt nr 8, Cz. 1.
- Skrenty Ź., Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII.
- Sozański J., Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002.
- Stoczkiewicz M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Zastawniak B., Miejscowe planowanie przestrzenne, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik, tom III, Kraków 1998.

**THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES
WITHIN THE SCOPE OF THE DRAFT AMENDMENTS TO THE SPATIAL
PLANNING AND LAND DEVELOPMENT ACT**

The article contains an analysis of selected draft amendments to the Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development (consolidated text: Journal of Laws 2012, pos. 647, as amended), carried out in order to determine to what extent studied projects relate to the sustainable development principle and if they include its implementation. Under consideration are two draft amendments: the first was developed in 2012 by the National Council of the Polish Chamber of Town Planners, while the second is a governmental draft from 2012.

Keywords: sustainable development, spatial planning, land development law, administrative law

O SKUTKACH PRAWNYCH IMMISJI W ŚWIETLE KODEKSU CYWILNEGO I USTAWY Z DNIA 27 KWIECZNIA 2001 R. – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Przepis art. 144 k.c., jak i art. 323 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹ przewidują określone uprawnienia dla konkretnych podmiotów w przypadku niewłaściwego oddziaływania zakłócającego wykonywanie prawa własności czy powodującego szkodę. Tego rodzaju sytuacje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie umownie nazywane są immisjami. Oba wskazane przepisy odnoszą się do skutków tzw. immisji pośrednich.

W literaturze zgodnie przyjmuje się, że oddziaływanie na nieruchomości sąsiednią może przybrać postać immisji bezpośredniej lub immisji pośredniej. Przez to pierwsze pojęcie rozumie się bezpośrednią ingerencję w sferę cudzej własności (naruszenie własności). Immisja pośrednia natomiast to ujemne oddziaływanie na nieruchomości sąsiednią, przy czym źródłem tego oddziaływania jest korzystanie przez właściciela z jego nieruchomości. Działania właściciela mogą prowadzić m.in. do wytworzenia ciepła, hałasu, wstrząsów, przykrych zapachów, które utrudniają korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Immisjami pośrednimi są także zanieczyszczenie powietrza czy zakłócenia w zakresie odbioru radiowego lub telewizyjnego. Immisje pośrednie dzieli się na immisje pozytywne, które oddziałują wprost na nieruchomości sąsiednie, np. poprzez rozchodzenie się substancji lub energii, oraz negatywne, które polegają na tamowaniu przenikania na nieruchomości sąsiednie, np. światła słonecznego. Wyróżnia się też immisje materialne (gdy następuje przenikanie na nieruchomości sąsiednie cząstek materii, np. pyłów, gazów lub pewnych sił, np. hałasu, wstrząsów) i immisje niematerialne (oddziałujące na psychikę, zwłaszcza poczucie bezpieczeństwa, estetyki, niezależności).²

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

2 E. Skowrońska-Bocian, [w:] K. Pietrzykowski (red.) Z. Banaszczyk, A. Brzozowski, J. Mojak, L. Ogiegło, M. Pazdan, J. Pietrzykowski, W. Popiołek, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, K. Zaradkiewicz, K. Zawada, Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449[10], Tom I, Warszawa 2011, s. 565–566.

Stosownie do art. 144 k.c., właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Cytowany przepis reguluje stosunki sąsiedzkie i zaliczany jest do tzw. prawa sąsiedzkiego (art. 144 k.c. i n.). Bardzo ogólnie definiując tę materię można stwierdzić, że są to normy określające sposób korzystania z nieruchomości sąsiadujących ze sobą i odpowiednio konkretne uprawnienia i obowiązki właścicieli, czy innych osób posiadających tytuł prawny do tych nieruchomości. Przyjmuje się, że sąsiednią jest każda nieruchomość znajdująca się w zasięgu oddziaływania immisji. Nie chodzi tu tylko o bezpośrednie sąsiedztwo, oddziaływanie może dotyczyć również nieruchomości położonych w dalszej odległości.³ Chociaż prawo własności określane jest z zasady jako prawo bezwzględne, *erga omnes*, to jednak ustawodawca, mając na celu ochronę uzasadnionych indywidualnych interesów wprowadził pewne rozwiązania, które to prawo ograniczają.

Co ważne, wykonywanie prawa własności zawsze powinno być rozpatrywane przez pryzmat art. 140 k.c., czyli w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Naruszenie określane mianem immisji bezpośrednich, czyli *de facto* naruszenie prawa własności, może być przekroczeniem normy zawartej w art. 140 k.c. Jak już wspomniano na wstępie, immisje bezpośrednie to bezpośrednia ingerencja w sferę cudzej własności. Przykładowo przerzucenie na nieruchomość sąsiednią nieczystości albo sztuczne skierowanie na nią wód opadowych stanowią bezpośrednie wtargnięcie w sferę cudzej własności. Według przeważających zapatrywań immisje bezpośrednie są zabronione wprost przez art. 140 i nie są objęte hipotezą art. 144 k.c.⁴

Z pewnością art. 144 k.c. stanowi ograniczenie prawa własności i chociaż nakłada obowiązek określonego, powinnego zachowania na właściciela nieruchomości, to przyjmuje się, że obowiązują one również inne podmioty. Jak wskazuje T.A. Filipiak, przepisy tzw. prawa sąsiedzkiego w zasadzie odnoszą się do stosunków między osobami, którymi służy inne niż własność prawo do nieruchomości, zarówno o charakterze rzeczowym, jak i obligacyjnym.⁵

3 J. Ciszewski, komentarz do ks. drugiej tyt. I. dz. II art. 144, [w:] A. Stępień-Sporek, K. Jędrej, G. Kraszewski, J. Knable, B. Ruszkiewicz, P. Nazaruk, G. Sikorki, J. Cieszewski, Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. I, Warszawa 2012, publ. LexPolonica.

4 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1968 r., sygn. akt III CRN 41/68, publ. LEX nr 6298.

5 T.A. Filipiak, komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba (red.), K.A. Dadańska, T.A. Filipiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2012, publ. LEX nr 134794.

W wypadku immisji zakłócających korzystanie z nieruchomości może wystąpić zbieg roszczeń. W szczególności zbieg art. 144 k.c. z innymi przepisami kodeksu cywilnego (art. 23 i 24, 435, 439). Kolizja ta musi być rozstrzygana z uwzględnieniem konkretnych okoliczności.⁶

Przykładowo, w postanowieniu z dnia 8 listopada 2012 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż rozstrzygając o charakterze dochodzonego roszczenia na podstawie art. 222 § 2 k.c. w zw. z art. 144 k.c., należy mieć na uwadze przede wszystkim stanowisko samego powoda, co do tego do ochrony jakiego rodzaju dóbr – majątkowych, czy niemajątkowych – ma zmierzać wniesione powództwo.⁷

Artykuł 144 k.c. ma zastosowanie nie tylko wtedy, gdy właściciel sąsiedniej nieruchomości doznaje szkody, ale także wtedy, gdy właściciel sąsiedniej nieruchomości przy wykonywaniu swych praw zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (np. budowa chodnika betonowego spowodowała nadmierne odpływanie wód spadowych na nieruchomość sąsiada). Natomiast jeżeli zakłócenie wywołuje nadto szkodę, to wówczas ponoszący szkodę może dochodzić odszkodowania, ale na zasadach ogólnych (art. 415 i n. k.c.). Tak też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1976 r.⁸

Kwestia określenia „przeciętnej miary” każdorazowo wymaga odniesienia do danego stanu faktycznego. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2006 r. wyjaśniono, że użycie w art. 144 k.c. pojęcia „przeciętnej miary” zakłada konieczność biernego znoszenia oddziaływania we wszelkiej postaci w określonym stopniu, jeżeli oddziaływanie to nie ma charakteru szkodliwego. Elementem współokreślającym przeciętną miarę jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości w powiązaniu ze stosunkami miejscowymi odnoszącymi się zarówno do miejsca, jak i czasu.⁹ Natomiast społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości wynika z jej charakteru. Zasadniczo jest określane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych). Z braku planu, inwestycyjne przeznaczenie gruntu może jeszcze określać decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 40 ust. 1 *in fine* PZP). W końcu zaś należy uwzględnić bieżący sposób korzystania z nieruchomości, zgodny z jej przyrodniczymi właściwościami.¹⁰

6 J. Ciszewski, komentarz do ks. drugiej tyt. I. dz. II art. 144, [w:] A. Stępień–Sporek, K. Jędrej, G. Kraszewski, J. Knable, B. Ruszkiewicz, P. Nazaruk, G. Sikorki, J. Ciszewski, Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. I, Warszawa 2012, publ. LexPolonica.

7 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt IV CSK 400/2012, publ. LexPolonica nr 5143770, www.sn.pl

8 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1976 r., sygn. akt III CRN 367/75, publ. LexPolonica nr 309131.

9 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., sygn. VI ACa 450/2006, publ. LexPolonica nr 419465.

10 E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Zakamycze 2001, publ. LEX nr 73492.

Konsekwencją przekroczenia dopuszczalnych granic wyznaczonych w art. 144 k.c. i art. 323 Prawa ochrony środowiska jest możliwość wystąpienia przez uprawniony podmiot z konkretnym roszczeniem.

W przypadku immisji pośrednich, stanowiących naruszenie art. 144 k.c., środkiem ochrony prawnej będzie roszczenie negatywne (art. 222 § 2 k.c.), przy czym treścią żądania będzie zazwyczaj żądanie zaniechania naruszeń ewentualnie żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że stan zgodny z prawem wcale nie oznacza stanu poprzedniego. Jak trafnie wskazuje S. Rudnicki, stan zgodny z prawem może jedynie oznaczać zminimalizowanie immisji do takiego poziomu zakłóceń, że nie będzie ona już więcej przekraczała „przeciętnej miary”.¹¹ Nawet decyzja administracyjna określająca sposób korzystania z budynku znajdującego się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza automatycznie możliwości dokonania ocen i ustaleń, czy sposób wynikający z decyzji nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2011 r.).¹²

Należy mieć jednak na uwadze stanowisko, które zaprezentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 listopada 2009 r., w którym stwierdzono, że legalizacja określonych działań w związku z uzyskaniem zezwolenia, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach, może prowadzić w niektórych przypadkach bezpośrednio do faktycznego zawężenia uprawnień dotyczących ochrony interesów właścicieli sąsiednich nieruchomości w trybie regulacji cywilnoprawnych (w zw. z treścią art. 140 i 144 k.c.).¹³

W sytuacji, kiedy określone działanie właściciela wyrządza szkodę, która wywiera także negatywny wpływ na środowisko naturalne, może dojść do zbiegu art. 144 k.c. z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.¹⁴

Prawo ochrony środowiska w art. 323 ust. 1 przewiduje, że każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. W razie gdy jest to niemożliwe

11 S. Rudnicki, komentarz do ks. drugiej tyt. I dz. II art. 144, [w:] S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, wydanie X, Warszawa 2011, s. 55.

12 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1851/2010, publ. LexPolonica nr 2510740, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 715/2009, publ. LexPolonica nr 2560139, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

14 Kwestię tę precyzyjnie opisuje m.in. W.J. Kutner, Ochrona własności..., *op. cit.*, s. 119 i n.; S. Rudnicki, Komentarz, Warszawa 2007, s. 64 i n. Podaję za: T.A. Filipak, komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba (red.), K.A. Dadańska, T.A. Filipiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2012, publ. LEX nr 134794.

lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Analizując regulację zawartą w art. 323 ust. 1 cytowanej ustawy, podobnie jak w art. 144 k.c., należy jednoznacznie stwierdzić, że ustawodawca wprowadził te rozwiązania prawne, aby chronić interesy indywidualne. Co niezmiernie istotne w art. 323 ust. 2 wprowadzono także upoważnienie dla Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji ekologicznych, które mogą działać w celu ochrony, jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako „dobra wspólne”.

Możliwość ingerencji podejmowanej z urzędu przez organ ochrony środowiska, w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska, przewidziana została w art. 375 w zw. z art. 362 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. W takiej sytuacji organ może przede wszystkim, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia bądź też przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Dla zrozumienia istoty art. 323 trzeba odwołać się do zasady prewencji i przeczności, a także do prewencyjnej funkcji prawa w ochronie środowiska. Podstawowym zadaniem współczesnego prawa ochrony środowiska jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko. Komentowany przepis jest uszczegółowieniem zasady prewencji i przeczności. Obejmuje on również elementy restytucyjne.¹⁵

Środkiem ochrony prawnej w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 323 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, podmiot poszkodowany może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych.

Odnosząc się do kwestii „podmiotu odpowiedzialnego” należy wyjaśnić, iż będzie to nie tylko ten, kto faktycznie wyrządza szkodę, ewentualnie którego działania zagrażają wyrządzeniem szkody, jak również podmiot, który pomimo iż bezpośrednio nie dokonuje określonych czynności faktycznie i prawnie jest odpowiedzialny za szkodę. W literaturze przedmiotu wskazano, iż za szkody w środowisku jest odpowiedzialny ten, kto prowadzi działalność, a także czerpiący z niej korzyści, mimo że bezpośrednio nie oddziałuje w sposób bezprawny na środowisko.¹⁶ A. Lipieński dodaje, że roszczenie oparte o treść art. 323 ustawy, kieruje się przeciwko temu, komu można przypisać takie bezprawne zachowanie się i niekoniecznie musi on być „podmiotem korzystającym ze środowiska” w rozumieniu art. 3 pkt 20 komentowanej ustawy.¹⁷

15 B. Rakoszy, komentarz do art. 323, [w:] B. Rakoszy, Z. Bukowski, J. Ciecchanowicz–McClean, Prawo ochrony środowiska, wyd. I, Warszawa 2008, publ. LexPolonica.

16 W. J. Katner, M. Pysiak–Szafrnicka, Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska (uwagi *de lege ferenda*), Ochrona Środowiska, „Prawo i Polityka” 1996, nr 3.

17 A. Lipieński, Komentarz do art. 323, [w:] W. Skarżyska, M. Bojarski, M. Bar, J. Boć, K. Nowacki, J. Jerzmański, M. Górski, J. Jendrośka (red. nauk.), E. Kaleta–Jagiełło, J. Rotko, T. Tatomir, A. Lipieński, Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2001, publ. LexPolonica.

Podmiotem uprawnionym do wystąpienia z określonym roszczeniem jest każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda. Zatem roszczenie przysługiwało będzie osobom legitymującym się prawem własności, ograniczonymi prawami rzeczowymi, prawem najmu. Będzie ono także przysługiwało osobom legitymującym się posiadaniem i innym tytułem dającym uprawnienia do władania.¹⁸ J.J. Skoczylas prezentuje również pogląd, zgodnie z którym komentowany artykuł stanowi kompilację norm art. 439 i 435 k.c. i w żadnym wypadku nie wyłącza on zastosowania art. 222 § 2 k.c.¹⁹ Odmienne stanowisko zawarte zostało w wyroku Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., który stwierdził, iż ustawodawca dokonał w ustawie wyraźnej systematyzacji zagadnień związanych ze środkami odpowiedzialności cywilnej i administracyjnej, które w sposób wyraźny rozgraniczył. Tak ochrona interesu indywidualnego może być dochodzona w drodze roszczenia cywilnego, o którym mowa w art. 323 ustawy, z drugiej zaś strony wyraźnie uregulowano zagadnienia związane z prowadzonymi z urzędu postępowaniami w interesie publicznym. W tym stanie rzeczy także wykładnia systemowa prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż środki ochrony cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej nie mogą być stosowane łącznie w celu ochrony tego samego interesu określonego podmiotu.²⁰

Przy ocenie bezprawności oddziaływania należy wziąć pod uwagę treść przepisu art. 325 Prawa ochrony środowiska, stanowiącego, że odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, iż działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach.²¹

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2006 r., w świetle regulacji ustawy – Prawo ochrony środowiska interes indywidualny podmiotów narażonych na określone uciążliwości, na skutek naruszenia wymagań ochrony środowiska, chroniony jest właściwymi roszczeniami, które mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi (patrz art. m.in. 323 w tytule VI dziale I ustawy – Prawo ochrony środowiska). Regułą jest natomiast, iż środki administracyjne jako podejmowane w interesie publicznym są stosowane z urzędu, co potwierdza treść art. 375 w tytule VI dziale II ustawy – Prawo ochrony środowiska, jak i m.in. art. 95 ust. 3, art. 108 ust. 3, art. 150 ust. 4 i in. usta-

18 J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, PS 2003, nr 4, s. 67.

19 *Ibidem*, s. 68.

20 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II S.A./OI 761/08, publ. LEX nr 487996.

21 E. Radziszewski, *Komentarz do art. 323*, [w:] E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, wyd. I, Warszawa 2003, publ. LexPolonica.

wy.²² Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2007 r.²³

Przedstawione powyżej regulacje prawne z pewnością stanowią normy powszechnie obowiązującego prawa, mające na celu uporządkowanie pewnych zasad współżycia społecznego, a także ochronę zarówno interesów indywidualnych, jak i środowiska przed niedozwoloną ingerencją. Z punktu widzenia orzecznictwa z pewnością można stwierdzić, iż często są przedmiotem rozważań, stanowiąc skuteczną metodę walki z naruszeniami, określonymi w przepisach art. 144 k.c. i art. 323 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Ciszewski J., Komentarz do ks. drugiej tyt. I. dz. II art. 144, [w:] A. Stępień–Sporek, K. Jędrej, G. Kraszewski, J. Knable, B. Ruszkiewicz, P. Nazaruk, G. Sikorki, J. Cieszewski, Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. I, Warszawa 2012, publ. LexPolonica.
- Filipiak T.A., Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba, K.A. Dadańska, T.A. Filipiak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2012, publ. LEX nr 134794.
- Gniewek E., Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Zakamycze 2001, publ. LEX nr 73492.
- Katner W.J., Pysiak–Szafnicka M., Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska (uwagi *de lege ferenda*), Ochrona Środowiska, „Prawo i Polityka” 1996, nr 3.
- Lipiński A., Komentarz do art. 323, [w:] W. Skarżyska, M. Bojarski, M. Bar, J. Boć, K. Nowacki, J. Jerzmański, M. Górski, J. Jendroška (red.), E. Kaleta–Jagiełło, J. Rotko, T. Tatomir, A. Lipiński, Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2001, publ. LexPolonica.
- Rudnicki S., Komentarz do ks. drugiej tyt. I dz. II art. 144, [w:] S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, wydanie X, Warszawa 2011.
- Rakoszy B., Komentarz do art. 323, [w:] B. Rakoszy, Z. Bukowski, J. Ciechanowicz–McClean, Prawo ochrony środowiska, wyd. I, Warszawa 2008, publ. LexPolonica.
- Radziszewski E., Komentarz do art. 323, [w:] E. Radziszewski, Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz, wyd. I, Warszawa 2003, publ. LexPolonica.
- Skoczyła J.J., Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska, PS 2003, nr 4.
- Skowrońska–Bocian E., [w:] K. Pietrzykowski, Z. Banaszczyk, A. Brzozowski, J. Mojak, L. Ogiegło, M. Pazdan, J. Pietrzykowski, W. Popiołek, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, K. Zaradkiewicz, K. Zawada (red.), Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449[10], Tom I, Warszawa 2011.

22 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 739/2006, publ. LEX nr 243081, LexPolonica nr 1589248, „Gazeta Prawna” 2007, nr 185, s. 22.

23 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV S.A./Wa 316/07, publ. LEX nr 336985.

**LEGAL CONSEQUENCES OF A NUISANCE IN THE LIGHT OF THE POLISH
ACT OF 27 APRIL 2001 – ENVIRONMENTAL LAW AND THE CIVIL CODE**

The Polish legal system has provided regulations prohibiting infringement of the right to property and unlawful impact on the environment. Under the Polish Civil Code, it is called a neighbour law. An impact on the neighbouring property may take the form of nuisance direct or indirect. According to The Polish Civil Code, an owner of immovable property shall in exercise of his right therein refrain from activities which might interfere with the use of adjoining immovable properties and which are in excess of its normal use as depicted by its socio-economic purpose and local conditions.

The Act of 27 April 2001 – Environmental Law provides for liability for an injury or a threat of injury to the environment. Article 323 therein contains a detailed regulation on this issue. The following publication provides an overview of the regulations.

Keywords: indirect nuisance, direct nuisance, damage to the environment, trespass, neighbouring property

*Anna Kempa–Dymińska
Uniwersytet Łódzki
Paweł Kempa–Dymiński
Uniwersytet Łódzki*

WSPÓLNY ZNAK TOWAROWY GWARANCYJNY – NARZĘDZIE PROMOCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU?

Wprowadzenie

Wykorzystywanie w działaniach administracji publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju instytucji przewidzianych przez prawo ochrony środowiska czy prawo administracyjne nie nasuwa wątpliwości, wszak takie jest *ratio legis* tych regulacji. Zastanawiać się jednak można, czy także w innych dziedzinach prawa istnieją narzędzia, które mogłyby służyć promocji idei zrównoważonego rozwoju. Niniejszy artykuł będzie stanowił próbę odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wykorzystanie w działaniach administracji publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju instytucji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego, pochodzącej z prawa własności przemysłowej.

W pierwszej kolejności, przybliżone zostanie pojęcie zrównoważonego rozwoju. Następnie zostaną zarysowane ramy prawne instytucji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. Rozważania zakończy zaś próba odpowiedzi na postawione w temacie pytanie.

Wpływ na ukształtowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*) wywarło wiele aktów prawnych rangi międzynarodowej. W pierwszej kolejności należałoby wymienić raport „Nasza wspólna przyszłość”, który został ogłoszony przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju.¹ W dokumencie

¹ Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (*World Commission on Environment and Development – WCED*) została utworzona w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Komisja ta zwana jest inaczej Komisją Brundtland, jako że na jej czele stanęła premier Norwegii Gro Harlem Brundtland. Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 77.

tym określono zrównoważony rozwój jako „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, bez narażania przyszłych pokoleń na niemożność zaspokojenia ich potrzeb”.² W raporcie wymieniono również elementy składowe omawianego pojęcia, którymi są: międzypokoleniowa oraz wewnątrzpokoleniowa sprawiedliwość, zrównoważone i umiarkowane wykorzystanie zasobów oraz zintegrowanie ochrony środowiska i rozwoju.³

Koncepcja zrównoważonego rozwoju była również przedmiotem obrad Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”.⁴ Przyjęto wówczas Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju,⁵ która stanowi zbiór 27 zasad w zakresie ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju znalazło odzwierciedlenie m.in. w zasadzie nr 3, zgodnie z którą prawo do rozwoju musi być wypełnione tak, ażeby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji. Zgodnie zaś z zasadą nr 4, aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Warto również wspomnieć o zasadzie nr 5, traktującej o wykorzenianiu ubóstwa.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż przełomowe znaczenie dla ukształtowania zasady zrównoważonego rozwoju miała Konwencja o różnorodności biologicznej,⁶ której celem, zgodnie z art. 1, jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych.⁷ Znaczenie tego dokumentu dla zrównoważonego rozwoju przejawia się dostrzeżeniu, że zagwarantowanie różnorodności biologicznej pozwoli na zachowanie zasobów żywych dla przyszłych pokoleń.⁸

Starając się zdefiniować pojęcie zrównoważonego rozwoju wypada również odnieść się do, przynajmniej wybranych, definicji sformułowanych w doktrynie. I tak, według J. Sommera „zasada zrównoważonego rozwoju postuluje określone ułożenie stosunków między rozwojem ekonomicznym i społecznym oraz ochroną środowiska”.⁹ Definicja ta nawiązuje do Deklaracji Politycznej przyjętej w dniu 4 września 2002 r. podczas Światowego Szczytu nt. Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu. W pkt 5 tego dokumentu wskazano, iż zrównoważony rozwój składa się z trzech filarów: rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego oraz ochrony śro-

2 Our Common Future, The World Commission on Environment and Development, New York 1987, s. 6.

3 Por. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 285.

4 Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r.

5 Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, [dostęp: 6 kwietnia 2013], <http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf>

6 Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).

7 Por. P. Korzeniowski, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 288.

8 *Ibidem*, s. 288.

9 J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 80, [za:] P. Korzeniowski, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 296.

dowiska.¹⁰ W literaturze podkreśla się także, iż pojęcie zrównoważonego rozwoju świadczy o dostrzeżeniu istniejących powiązań pomiędzy przyrodą a rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym.¹¹ D.W. Pearce i R.K. Turner przyjmują z kolei, iż zrównoważony rozwój polega na „maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, chroniąc jednocześnie oraz zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w okresie długim”.¹² P. Korzeniowski zauważa natomiast, iż trwałe gospodarowanie zasobami środowiska polega na zastosowaniu metod postępowania, dzięki którym możliwe jest zachowanie zasobów na stałym poziomie.¹³

Rozważania na temat wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego winny być poprzedzone kilkoma uwagami natury ogólnej, dotyczącymi znaku towarowego jako takiego. W dużym uproszczeniu znakiem towarowym jest każde oznaczenie nadające się do odróżniania towarów lub usług jednego przedsiębiorstwa od towarów i usług innych przedsiębiorstw.¹⁴ Podstawową funkcją takiego znaku jest oznaczenie pochodzenia, akcesoryjny zaś charakter mają pozostałe funkcje – gwarancyjna i reklamowa.¹⁵

Znak towarowy, jako jedno z enumeratywnie wyliczonych dóbr własności przemysłowej, został uregulowany w ustawie Prawo własności przemysłowej.¹⁶ Jak wszystkie pozostałe dobra szeroko rozumianej własności intelektualnej jest on dobrem niematerialnym. Wspólny znak towarowy gwarancyjny jest samodzielną kategorią normatywną znaków towarowych,¹⁷ która pojawiła się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie wraz z wejściem w życie przepisów przywoływanej już PWPU.¹⁸ Instytucja ta została uregulowana w sposób nader skromny, albowiem poświęcono jej tylko jeden artykuł – art. 137. W zakresie w nim nieuregulowanym ustawodawca odesłał natomiast do ogólnych przepisów dotyczących znaków towarowych, które winny być stosowane odpowiednio.

Zgodnie z art. 137 ust. 1 PWPU znak towarowy gwarancyjny to „znak przeznaczony do używania przez przedsiębiorców stosujących się do zasad ustalonych w regulaminie znaku przyjętym przez uprawnioną organizację i podlegających w tym zakresie jej kontroli”, zaś prawo ochronne na tego typu oznaczenie może zostać

10 Political Declaration, [w:] Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002, Doc. A/ CONF. 199/20, United Nations, New York 2002.

11 *Ibidem*, s. 285.

12 D.W. Pearce, R.K. Turner, Economics of Natural Resources and the Environment, New York 1990, [za:] Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój..., *op. cit.*, s. 29.

13 Por. P. Korzeniowski, Zasady..., *op. cit.*, s. 294.

14 Por. M. Andrzejewski, [w:] P. Kostański (red.) Prawo własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 634–643.

15 *Ibidem*, s. 642–643.

16 Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.).

17 Por. U. Promińska, Znaki towarowe wspólne (kolektywne), „Studia Prawa Prywatnego” 2010, z. 1–2, s. 226.

18 Nie oznacza to jednak, że oznaczenia tego typu nie występowały – rejestrowane były jako znaki wspólne. Por. P. Kostański, [w:] P. Kostański (red.), Prawo własności przemysłowej, *op. cit.*, s. 733.

udzielone jedynie organizacji posiadającej osobowość prawną, która sama nie będzie znaku używać.

Przedstawiona definicja dotyczy kilku kwestii, które wymagają dokładniejszego omówienia. Pierwszą z nich, istotną z punktu widzenia tematu artykułu, jest kwalifikacja podmiotowa uprawnionego do wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. Przytaczany już art. 137 ust. 1 PWPU wskazuje na trzy elementy: rejestracja tego rodzaju oznaczenia nastąpić może tylko na rzecz organizacji, przy czym musi ona posiadać osobowość prawną i dodatkowo nie może używać znaku zarejestrowanego na jej rzecz.¹⁹

Szczegółowa analiza powyższych przesłanek nie jest możliwa z racji ram niniejszych rozważań. Niemniej jednak zauważyć należy, że pierwsza z nich budzić może wątpliwości interpretacyjne, jako że termin „organizacja” nie mieści się w siatce pojęciowej prawa cywilnego.²⁰ Większość autorów przyjmuje szerokie rozumienie, obejmując jego zakresem wszystkie osoby prawne: zarówno prawa prywatnego – takie jak spółki kapitałowe, stowarzyszenia czy fundacje, jak i prawa publicznego.²¹

Podkreślenia wymaga również, że organizacja uprawniona do wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego sama nie może tego znaku używać.²² Dochodzi zatem, co jest cechą wyróżniającą tej instytucji prawnej, do „rozszczenie prawa do znaku i prawa do jego używania”.²³ Rolą uprawnionego jest bowiem sprawowanie pieczy nad wspólnym znakiem towarowym gwarancyjnym. Oznacza to, że organizacja uznaje uprawnienie do używania oznaczenia przez zainteresowanych przedsiębiorców, a następnie kontroluje ich w zakresie wykorzystywania znaku. Jej jedynie służy także prawo dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa ochronnego na wspólny znak towarowy gwarancyjny.

Dokładny zakres uprawnień organizacji, na rzecz której dokonywana jest rejestracja, powinien być jednym z elementów określonych w regulaminie wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. W myśl art. 138 ust. 4 PWPU regulamin taki musi wyznaczać co najmniej kryteria i tryb uznawania prawa przedsiębiorców do używania znaku, sposoby jego używania, zasady dokonywania przez organizację kontroli tych przedsiębiorców oraz sankcje za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W dokumencie muszą zostać również zdefiniowane wspólne właściwości towarów lub usług, na które znak ma być nakładany.

19 Warto zauważyć, że wiele ustawodawstw dużo wężiej określa krąg podmiotów uprawnionych do rejestracji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. Tak jest również w wypadku znaku wspólnotowego. Por. U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 224–225.

20 *Ibidem*, s. 230–231.

21 *Ibidem*, s. 232–233.

22 Warto zauważyć, że odmiennie uregulowana została sytuacja podmiotu uprawnionego do wspólnego znaku zwykłego. Jednakże w przypadku tej instytucji ustawodawca wężiej określił krąg podmiotów uprawnionych do dokonania rejestracji. Por. P. Kostański, [w:] P. Kostański (red.), *Prawo własności przemysłowej*, *op. cit.*, s. 721–732; U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 229–232.

23 U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 227.

Ustawa nie określa ani charakteru prawnego regulaminu, ani nie rozstrzyga trybu, w jakim powinien być on przyjęty.²⁴ Stanowi natomiast, że jego złożenie jest warunkiem *sine qua non* rejestracji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego.²⁵ Za poważne przeoczenie ustawodawcy należy uznać brak wyraźnej regulacji dotyczącej obowiązku zgłaszania Urzędowi Patentowemu zmian regulaminu. Powszechnie przyjmuje się jednak, stosując celowościową wykładnię przepisów, istnienie takiego wymogu.²⁶

Wskazać należy również, że regulamin znaku gwarancyjnego podlega udostępnieniu każdej osobie, która wskaże w tym swój interes prawny.²⁷

Kwestią najważniejszą z punktu widzenia niniejszych rozważań jest to, iż wspólny znak towarowy gwarancyjny wskazuje na pewną cechę charakterystyczną, wspólną dla wszystkich towarów lub usług nim opatrzonych.²⁸ O tym, jaka będzie to cecha, decyduje w regulaminie uprawniony do znaku. Przepisy dotyczące wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego w żaden sposób nie ingerują w zakres tego wyboru. Na względzie trzeba mieć jedynie ogólne przepisy dotyczące znaków towarowych, w szczególności w zakresie przeszkód rejestracji. Podkreślić jednak trzeba raz jeszcze, że muszą być one stosowane odpowiednio.

Odrębnej wzmianki wymaga przeszkoda rejestracji w postaci opisowego charakteru oznaczenia. Generalnie znak składający się „wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie do wskazania w szczególności rodzaju towaru, jego pochodzenia, jakości, ilości, wartości, przeznaczenia, sposobu wytwarzania składu, funkcji lub przydatności”²⁹ wyłączony jest bowiem od rejestracji w charakterze znaku towarowego, jako pozbawiony zdolności odróżniającej. *Ratio legis* tego rozwiązania jest potrzeba ochrony swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez innych uczestników rynku, przed swoistą monopolizacją potrzebnych im oznaczeń. Oczywiście jest jednak, iż zastosowanie wprost tego przepisu do wspólnego znaku gwarancyjnego uniemożliwiłoby w zasadzie jego rejestrację. Opisowy charakter tego oznaczenia wpisany jest bowiem w jego naturę. Wydaje się, iż w przypadku wspólnego znaku gwarancyjnego odmowa rejestracji, w oparciu o przedmiotową przesłankę, winna mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych.

Za powyższą tezę przemawia również to, że w przypadku wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego ustawodawca zapewnił dodatkową ochronę interesów pozostałych uczestników obrotu. Art. 137 ust. 2 PWPU stanowi, iż co do zasady uprawniony z prawa ochronnego na wspólny znak towarowy gwarancyjny nie może

24 *Ibidem*, s. 233–235.

25 Art. 138 ust. 3 PWPU.

26 P. Kostański, [w:] P. Kostański (red.), *Prawo własności przemysłowej*, *op. cit.*, s. 729; U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 235.

27 Art. 251 ust. 2 PWPU.

28 P. Kostański, [w:] P. Kostański (red.), *Prawo własności przemysłowej*, *op. cit.*, s. 733.

29 Art. 129 ust. 2 pkt 2 PWPU. Por. M. Andrzejewski, [w:] P. Kostański (red.), *Prawo własności przemysłowej*, *op. cit.*, s. 666–667.

odmówić prawa używania tego znaku przedsiębiorcom, którzy spełnią kryteria określone w regulaminie znaku. Odmowa nastąpić może wyjątkowo, jedynie z ważnych powodów.³⁰ Taka konstrukcja sprawia, że wspólny znak towarowy gwarancyjny pozostaje dostępny dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, o ile tylko ich towary lub usługi posiadają określoną regulaminem charakterystyczną właściwość.

Kończąc tę część rozważań, trzeba jeszcze poruszyć kwestię funkcji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego. W pierwszej kolejności oznaczenie to pełni bowiem, odmiennie od ogólnego modelu znaku towarowego, na co wprost wskazuje zresztą jego nazwa, funkcję gwarancyjną. Informuje odbiorców, że oznaczone nim towary są w pewnym zakresie, wyznaczonym przez określoną w regulaminie wspólną właściwość, identyczne. W tym sensie wspólny znak gwarancyjny stanowi „*sui generis* «certyfikat jakości» produktu”³¹ lub usługi. Dopiero w dalszej kolejności pełni funkcję oznaczania pochodzenia wskazując, że oznaczone nim towary lub usługi, przynajmniej w pewnym stopniu, znajdują się pod kontrolą tego samego podmiotu – organizacji uprawnionej do znaku.³²

Podsumowanie

Przechodząc do próby udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie, należy po pierwsze zauważyć, że na gruncie obowiązującej PWPU, jednostki administracji publicznej będą mieściły się na ogół w kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa ochronnego na wspólny znak towarowy gwarancyjny.

Z pewnością uprawnione do dokonania rejestracji są jednostki samorządu terytorialnego. Dopuszczyć także należy możliwość rejestracji wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego przez Skarb Państwa. Uprawnienie takie zazwyczaj przysługiwać będzie również samorządowi gospodarczemu i zawodowemu, jak i fundacji. Za możliwe należy też uznać zarejestrowanie wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego na rzecz spółek kapitałowych (np. spółek komunalnych), o ile one same nie będą takiego znaku używały.

Potwierdzenie, że administracja publiczna może uzyskać prawo ochronne na wspólny znak towarowy gwarancyjny, nie pozwala jednak jeszcze na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób może być on przez nią wykorzystany do realizacji idei zrównoważonego rozwoju.

Należy zauważyć, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest, jak każda idea, z natury swojej bardzo ogólna. Jak starano się pokazać powyżej, wypełniana jest treścią poprzez określone postulaty i wytyczne, wśród których wymienić można ochronę bioróżnorodności, zieloną gospodarkę, sprawiedliwy handel czy wykorzy-

30 Wprowadzenie takiego wentylu bezpieczeństwa w postaci generalnej klauzuli ważnych powodów uzasadnione jest potrzebą ochrony wspólnego znaku towarowego przed nadużyciami.

31 A. Szewc, G. Jyż, *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2003, s. 101.

32 U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 227–229.

stanie odnawialnych zasobów. Wszystkie one stanowią bardziej lub mniej szczegółowe cechy, którymi powinny charakteryzować się ludzkie działania, jeśli mają umożliwiać realizację idei zrównoważonego rozwoju.

Zdaniem autorów w tym miejscu widać właśnie rolę, jaką spełnić może wspólny znak towarowy gwarancyjny. Jako że jego główną funkcją jest wskazywanie na pewną właściwość, wspólną oznaczanym nim towarom, może on stanowić doskonałe narzędzie „wprowadzenia na rynek” tak pojmowanej idei zrównoważonego rozwoju (a precyzyjnie składających się na nią poszczególnych postulatów i wytycznych). Administracja publiczna, rejestrując tego rodzaju oznaczenia i nadając im poprzez działania marketingowe odpowiednią renomę i rozpoznawalność, jest w stanie promować zachowania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Konsumenci sięgając po oznaczone takimi znakami towary otrzymają bowiem zapewnienie, że spełniają one określone standardy zgodne z tą zasadą, a jednocześnie będą mogli premiować swoimi wyborami przedsiębiorców wcielających ją w życie. Dla przedsiębiorców stanowić to powinno istotny bodziec ekonomiczny do wdrażania standardów pozwalających na realizację zasady zrównoważonego rozwoju w procesie produkcji towarów lub świadczenia usług.

Można sobie wyobrazić różne znaki towarowe tego typu: bardziej ogólne – wskazujące na przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju określonego obszaru (np. „Zrównoważony Rozwój Mazowsza”), jak i odnoszące się do bardzo konkretnych cech towaru (np. „Sadzimy Las”).

By nie pozostawać jedynie w sferze hipotetycznych rozważań, warto przywołać oznaczenie „Jakość tradycyjna”.³³ Zostało ono zarejestrowane jako wspólny znak towarowy gwarancyjny na rzecz Polskiej Izby Produktu Regionalnego i Lokalnego dla oznaczenia produktów pochodzących z upraw ekologicznych, która to właściwość także wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju. Niestety, jest to jeden z nielicznych przykładów, a chyba jedyny o charakterze ogólnopolskim, wykorzystania w Polsce przez szeroko ujmowaną administrację publiczną wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego do promocji idei zrównoważonego rozwoju.

Wskazując na celowość wykorzystywania przez administrację publiczną w jej działaniach wspólnych znaków towarowych gwarancyjnych, warto jeszcze na zakończenie przytoczyć stanowisko wyrażane w doktrynie, zgodnie z którym oznaczenia te, ze względu na swą funkcję, „nabierają właściwego znaczenia właśnie wtedy, kiedy są rejestrowane przez podmioty prawa publicznego”.³⁴

33 Znak zarejestrowany w Urzędzie Patentowym RP za numerem Z-307821.

34 U. Promińska, *Znaki towarowe...*, *op. cit.*, s. 233.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski M., [w:] P. Kostański (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2010.
- Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
- Korzeniowski P., Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź 2010.
- Kostański P., [w:] P. Kostański (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2010.
- Papuziński A. (red.), Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, Bydgoszcz 2005.
- Pearce D.W., Tuner R.K., Economics of Natural Resources and the Environment, New York 1990.
- Promińska U., Znaki towarowe wspólne (kolektywne), „Studia Prawa Prywatnego” 2010, z. 1–2.
- Szewe A., Jyż G., Prawo własności przemysłowej, Warszawa 2003.
- Vanzetti A., Di Cataldo V., Manuale di diritto industriale, Milano 2012.

COLLECTIVE GUARANTEE TRADEMARK – AN INSTRUMENT OF PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

This article attempts to answer the question of whether the institution of collective guarantee trademark, coming from the industrial property law, can be used for public administration activities in aid of sustainable development. Firstly, the article outlines the concept of sustainable development and the legal framework of the institution of collective guarantee trademark. Secondly, it explains why, in the opinion of the authors, this kind of trademark is a useful instrument to promote the idea of sustainable development.

Keywords: collective guarantee trademark, sustainable development, public administration, industrial property law

ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI W PROCESIE WDRAŻANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój jest podstawową konstytucyjną zasadą ustroju polskiego. Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego o rozwoju”.

Na uwagę zasługuje również fakt, że zrównoważony rozwój jest także zasadą ustrojową Wspólnoty Europejskiej.

Rozwój idei zrównoważonego rozwoju sięga dziewiętnastego i dwudziestego wieku, gdyż w tym okresie nastąpiło szereg negatywnych zjawisk środowiskowych, takich jak nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, degradacja i niszczenie ekosystemów.

Lata 60. i 70. XX w. to czas, kiedy zaczęto zastanawiać się nad skutkami nieograniczonego wzrostu gospodarczego. Pierwszym krokiem do dalszych czynności w tym zakresie było opisanie problemu i znalezienie racjonalnego rozwiązania.

J.S. Zegar podkreślał, że „człowiek osiągnął znaczny postęp cywilizacyjny za cenę niszczenia środowiska stanowiącego jego siedlisko. Zmiany w środowisku przekraczają bowiem zdolność ekosystemów do odnowy. Kontynuowanie tych zmian nieuchronnie prowadzi do regresu ekonomicznego (bariera środowiskowa), a zatem zagraża podstawom rozwoju cywilizacyjnego”. (...) taki stan rzeczy jest wystarczający do zakwestionowania podstawowego paradygmatu rozwoju gospodarczego oraz w ogóle dotychczasowego rozwoju cywilizacyjnego ostatnich stuleci”.¹

¹ J.S. Zegar, Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem), „Monografie i Opracowania” 2003, nr 522, s. 9.

Wyżej wskazane treści wskazują, że obecną sytuację rynkową należy postrzegać przez pryzmat kryzysu społecznego i środowiskowego. Wiąże się to z faktem zależności człowieka od przyrody, której ograniczone zasoby mogą przyczynić się w końcowym etapie do zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dlatego tak ważny jest rozwój zrównoważony, którego zagadnienie wpisuje się w problem racjonalnego gospodarowania zasobem nieruchomości.

Wynika to z faktu, że dobra naturalne, takie jak grunty leśne, ciekі wodne i inne, stanowią nieruchomości gruntowe niezabudowane. Zmiana dóbr naturalnych, na przykład wycinka lasów, może prowadzić do nieodwracalnych procesów. Dodatkowo nieruchomości zabudowane generują zapotrzebowanie energetyczne, co powoduje konieczność degradacji innych nieruchomości, takich jak kopaliny, terenów pod wodne elektrownie. Dlatego w procesie gospodarowania nieruchomościami tak istotna jest instytucja zrównoważonego rozwoju.

Prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami jako podstawa wdrażania procesu zrównoważonego rozwoju

E. Kozłowski definiuje pojęcie gospodarowania nieruchomościami jako proces odbywający się według regulacji prawa, a w szczególności w oparciu o art. 140 Kodeksu cywilnego, gdzie został określony zakres wykonywania prawa własności.²

W ustawie o samorządzie powiatowym czynnościami określającymi gospodarowanie są: 1) ewidencjonowanie nieruchomości, 2) przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych, 3) podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych i administracyjnych dotyczących nieruchomości, 4) sporządzanie planu wykorzystania zasobu, 5) zapewnienie wykonywania wycen nieruchomości, 6) administracja i zabezpieczenie przed uszkodzeniem i zniszczeniem, 7) wnioskowanie i udział przy postępowaniu rozgraniczeniowym.

Przez gospodarowanie nieruchomościami należałoby również rozumieć wykonywanie czynności związanych z obrotem, transferem praw do nieruchomości (nabywanie, zbywanie, najem, leasing, dzierżawa, użytkowanie wieczyste).³

Gospodarowanie nieruchomościami winno być rozpatrywane zatem w dwóch ujęciach: skali makro (określenie roli państwa, tj. rządu i jednostek samorządu terytorialnego) oraz mikro (rola przedsiębiorstw profesjonalnie zarządzających nieruchomościami oraz zajmujących się dostarczaniem praw związanych z możliwością korzystania z nieruchomości – własności lub najmu).

2 Art. 140 Kodeksu cywilnego: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać korzyści i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.”

3 Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach, W. Baranowski, G. Buczek, B. Chelmiński, K. Jurek, E. Kozłowski, A. Nalepka, B. Rogatko, J. Schmidt (red.), Warszawa-Kraków 2008, s. 90.

Powyższe definicje, niestety, nie odzwierciedlają procesów rynkowych oraz pozostawione są aspektów społecznych.

Na uwagę zasługuje bowiem fakt, że rolą gospodarowania zasobem nieruchomości jest nie tylko kwestia administracyjna ograniczająca się do kształtowania norm prawnych, ale również uwzględnienie ekonomicznego wykorzystania tego zasobu w celu poprawy jego społecznej jakości.

Wywieść z tej tezy można wniosek, że gospodarowanie nieruchomościami to nic innego, jak umiejętny i racjonalny system zarządzania, który będzie mieć na celu optymalne zaspokojenia stale rosnących potrzeb ludzkich przy jednoczesnym ich ograniczaniu z uwagi na uwarunkowania środowiska naturalnego.

Spostrzeżenie to prowadzi do traktowania obecnej sytuacji rynkowej na zasadach kryzysu i chaosu ekonomicznego w wymiarze społecznym i środowiskowym.

Kryzys ten w swoich publikacjach G. Dobrzański określa jako „taki stan powiązań i zależności między człowiekiem i przyrodą, który powoduje zmiany w środowisku mogące prowadzić do zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego i niezaspokojenia niektórych ważnych potrzeb ludzkich.”⁴

Na uwagę zasługują trzy warianty rozwoju rynku nieruchomości w naszym kraju:

- 1) planistyczny prośrodowiskowy, w którym zwiększenie zasobu będzie wynikało, zaplanowania rozwoju uwzględniającego konieczność wykorzystania zasobów środowiska naturalnego z jednoczesną minimalizacją efektów ubocznych.

Zatem cele nadrzędne będą ściśle powiązane z minimalizacją utraty zasobów naturalnych, a z drugiej strony z koniecznością rozwoju zasobu nieruchomości – będzie to możliwe do zrealizowania na siedliskach o niskiej wartości ekologicznej.

- 2) planistyczny prorozwojowy, w którym zwiększenie zasobów będzie wynikało z zaplanowanego rozwoju uwzględniającego konieczność wykorzystania zasobów środowiska naturalnego, z jednoczesną maksymalizacją rozwoju zasobu nieruchomości.

Zatem cele nadrzędne będą realizowane przez pryzmat maksymalizacji zmierzającej do zwiększenia zasobów nieruchomości, co będzie się wiązało z utratą zasobów naturalnych – będzie to możliwe do zrealizowania na siedliskach w urbanistycznie uzasadnionych lokalizacjach.

- 3) chaotyczny, w którym zwiększenie zasobu będzie wynikało z nieplanowanego rozwoju nie uwzględniającego wykorzystania zasobów środowiska naturalnego w sposób racjonalny.

Co należy zrobić, aby zapobiec utracie ograniczonych zasobów naturalnych?

Po pierwsze należy przekształcić postęp technologiczny w taki sposób, aby zahamować spadek zużycia zasobów naturalnych. Zmiana w tym zakresie nie powinna

4 G. Dobrzański, Istota i cechy współczesnego kryzysu ekologicznego, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 14, s. 13.

być podyktowana przez modę, która niejednokrotnie kreuje sztuczne i nieuzasadnione potrzeby.

Tak więc drugi wskazany powyżej aspekt środowiskowy winien być rozpatrywany przez pryzmat potrzeb przyszłych pokoleń, które również będą potrzebować do funkcjonowania organicznych zasobów naturalnych.

Uzyskanie tego rozwiązania jest (i będzie) bardzo trudne, ponieważ wiąże się to ze zmianami, jakie muszą nastąpić w samej świadomości ludzi. Obecnie bowiem jako członkowie Unii Europejskiej gonimy inne gospodarki tej Unii, nie zastanawiając się nad tym, że każda gospodarka rządzi się swoimi prawami.

Dlatego ważnym aspektem rozwoju zrównoważonego jest znalezienie wspólnych celów z rynkiem nieruchomości.

T. Borys dzieli cele na: 1) społeczne cele nadrzędne, takie jak dobrobyt, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, 2) idealizacyjne, to jest utrzymanie funkcji ekologicznych środowiska przyrodniczego, 3) cele empiryczne – polegające na utrzymaniu stałego zasobu kapitału naturalnego.⁵

Zatem celem rozwoju zrównoważonego będzie taki rozwój gospodarki i społeczeństwa, który nie doprowadzi do zmian w środowisku tam, gdzie jego stan jest dobry lub gdy stan środowiska jest zły, pozwoli na jej rozwój przy jednoczesnym jego poprawieniu.

Obserwacja i reakcja na ciągle zmiany zachodzące w zasobach nieruchomości umożliwi osiągnięcie tego celu.

Wykorzystanie wskaźników zrównoważonego rozwoju przy podejmowaniu decyzji istotnych dla ograniczonych dóbr naturalnych

Jednym z narzędzi informacyjno–diagnostycznych są wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Badania przeprowadzane w ramach systemu analiz samorządowych są bardzo użyteczne w sporządzaniu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

T. Borys pogrupował te wskaźniki według ładu: 1) środowiskowo–przestrzennego (w skład którego wchodzi następujące dziedziny: ekologizacji planowania przestrzennego, ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona i zrównoważony rozwój lasów, ochrona gleby, ochrona zasób kopalin, ochrona wód i powietrza, energia odnawialna i bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałanie skutkom awarii przemysłowych); 2) gospodarczego (w skład którego wchodzi następujące dziedziny: finanse gminy, przedsiębiorczość, struktura podmiotów gospodarczych, poziom i struktura zatrudnienia, budownictwo mieszkalne,

5 T. Borys, Wskaźniki ekorozwoju, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 1, s. 92.

rolnictwo, turystyka, infrastruktura techniczna, wykorzystanie materiałów i surowców oraz dostępność do produktów i usług); 3) społecznego (w skład którego wchodzi następujące dziedziny: demografia, edukacja, pomoc społeczna, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, mieszkalnictwo, kultura, sport i rekreacja, partycypacja społeczna, aktywność na rynku pracy oraz ład instytucjonalno-polityczny).⁶

Ważnym aspektem rozwoju zasobów nieruchomości powinno być uwzględnienie kosztów środowiskowych przy konkurencyjności przedsiębiorstw, które realizują te inwestycje.

Panowanie przestrzenne przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju

Przestrzeń oddziałuje na człowieka w bardzo dużym stopniu. Wpływa bowiem na nastój, zachowanie, podejmowane decyzje czy poczucie bezpieczeństwa.⁷

Jak podkreśla K. Wejchert: „dla człowieka niezbędne jest środowisko przestrzenne nie tylko dobrze zorganizowane, prawidłowo funkcjonujące, lecz dostarczające mu przeżyć estetycznych zawierających w sobie różne nastroje, poezję, symbolikę, oprawę dla cennych tradycji, pozwalające na mocny związek jednostki z miastem, jego dzielnicą lub regionem”.⁸

Zgodnie z tezą wygłoszoną przez Z. Niewiadomskiego, „gospodarowanie przestrzenne jest procesem z natury konfliktogennym. Jest grą wielu podmiotów o sprzecznych interesach. Zadaniem regulacji prawnych jest próba godzenia tych interesów. To zaś oznacza, że prawo zagospodarowania przestrzennego staje się wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi interesami i wyobrażeniami o zagospodarowaniu przestrzeni i jako takie nie zadowala na ogół nikogo. Budzi skrajne emocje i oceny”.⁹

Polityka rozwoju mieszkalnictwa z punktu widzenia planistycznego oznacza konieczność sporządzenia i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Zatem ustalenie planu stanowi podstawę do podejmowania decyzji o przeznaczeniu

6 T. Borys, Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych /SAS/, Raport dla ZMP, Jelenia Góra–Poznań 2008.

7 P.A. Bell Greene Th., J.D. Fisher, A. Baum, Psychologia środowiskowa, Gdańsk 2004.

8 K. Wejchert, Elementy kompozycji urbanistycznej, Warszawa 1984, s. 93.

9 Z. Niewiadomski, Komentarz. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Warszawa 2006, s. VII.

terenu, zapewniając warunki utrzymania równowagi przyrodniczej oraz gospodarki zasobami środowiska. Jednakże nie wszystkie miasta mają uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego.

Na obszarach pozbawionych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązuje procedura wydawania doraźnych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zauważalny jest przede wszystkim w dużych miastach, gdzie plany uchwalane są fragmentarycznie dla poszczególnych obszarów miasta. To rozdrobnienie planistyczne skutkuje bardzo często pominięciem aspektów związanych z programami ochrony środowiska.

Z brzmienia przepisu art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawa ma służyć przede wszystkim zapewnieniu możliwości wprowadzenia do gospodarki przestrzennej ładu przestrzennego (a zatem pewnych z góry określonych zasad) zapewniającego harmonię między zabudową już istniejącą a planowaną.¹⁰ Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój uznane zostały przez ustawodawcę za podstawy działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zatem przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Z kolei, definicja ustawowa „ładu przestrzennego” wskazuje, że należy rozumieć pod tym pojęciem takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Niestety w obecnych realiach wyżej wskazane determinanty, które winny stanowić podstawę polityki przestrzennej, są często bagatelizowane. Niejednokrotnie inwestorzy wykorzystując luki w prawie, niejasne pojęcia ustawowe uzyskują decyzje administracyjne, w których organy administracji ustalają warunki zabudowy dla danego terenu, nie zastanawiając się, jakie będą tego skutki w przyszłości. Przykładowo nowa zabudowa jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy można ją pogodzić z istniejącą funkcją danego terenu.

Rozumienie pojęcia „kontynuacja funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” należy traktować szeroko – zgodnie z wykładnią systemową, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

mogła być zachowana wynikająca z art. 6 ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasada wolności w zagospodarowaniu terenu, w tym jego zabudowy.¹¹ Należy mieć na względzie, że procedura wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy zamyka się w dokonaniu analizy parametrów w określonym obszarze, którego niestety zakres jest ograniczony.

Władze w swoich decyzjach administracyjnych ustalających warunki zabudowy kierują się raczej zasadą ekonomiczną, a nie zasadą zrównoważonego rozwoju (przykładem może być likwidacja terenów zielonych, parków itp.).

Dlatego niekontrolowany rozwój miast skutkujący w znacznym stopniu zmniejszeniem równowagi pomiędzy zabudową mieszkaniową a infrastrukturą zieloną i obszarami biologicznie czynnymi może zostać zahamowany wyłącznie wskutek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Decyzje dotyczące warunków zabudowy odnoszą się tylko do określonych obszarów. Takie ograniczenie uniemożliwia spojrzenie globalnie na dany obszar, również w perspektywie czasu. Taka sytuacja w konsekwencji prowadzi do nieodwracalnych skutków zniszczeń środowiska naturalnego i zaburzenia istniejącego ekosystemu.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju w plany zagospodarowania przestrzennego jest bardzo ważne. Tylko w ten sposób zapobiegnie się nieodwracalnej degradacji środowiska.

Podsumowanie

Prawidłowe zarządzanie w zakresie utrzymania zrównoważonego rozwoju będzie polegać na ustaleniu i przyjęciu strategii pozwalającej na realne wdrożenie, realizację i kontrolę procesu. Takie podejście jest uzasadnione nie tylko pod względem ekologicznym, ale również ekonomicznym. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na fakt, że dzisiejsze decyzje w zakresie zarządzania istniejącymi i ograniczonymi zasobami będą bezpośrednio wpływać na przyszłe pokolenia.

Zatem plany zwiększenia zasobów nieruchomości powinny nastąpić na poziomie świadomości kosztów ekologicznych. Właściwa implikacja zasad teorii zrównoważonego rozwoju może okazać się największym i najważniejszym instrumentem rozwoju rynku nieruchomości w Polsce.

Należy mieć bowiem na uwadze, że rynek nieruchomości jest ściśle związany z gospodarką każdego państwa. Sytuacja gospodarcza danego regionu, w kraju decyduje o sytuacji na rynku nieruchomości. Z drugiej strony rynek nieruchomości wpływa w pośredni sposób na rozwój gospodarczy państwa i jego poszczególnych regionów. Uświadomienie sobie tego faktu wraz z wiedzą o ograniczonych zasobach

11 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 r., sygn. akt IV SA 482/06, niepubl.

naturalnych jest fundamentem do osiągnięcia wysokiego rozwoju społeczno-gospodarczego każdej gospodarki.

Budownictwo jest bowiem działem gospodarki, w którym wzrost zatrudnienia przy budowie mieszkań powoduje wzrost zatrudnienia w przemysłach pracujących na rzecz budownictwa i wyposażenia mieszkań.¹²

Należy bowiem mieć na uwadze, że środki publiczne przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe – poza rozwiązaniem ważnych problemów społecznych – przynoszą realne wpływy do budżetu państwa.¹³

BIBLIOGRAFIA

- Bell P.A., Greene Th., Fisher J.D., Baum A., Psychologia środowiskowa, Gdańsk 2004.
- Borys T., Wskaźniki ekorozwoju, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 1.
- Borys T., Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS), Raport dla ZMP, Jelenia Góra–Poznań 2008.
- Dobrzański G., Istota i cechy współczesnego kryzysu ekologicznego, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 14.
- Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach, Baranowski W., Buczek G., Chełmiński B., Jurek K., Kozłowski E., Nalepka A., Rogatko B., Schmidt J. (red.), Warszawa–Kraków 2008.
- Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach EU, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM /97/, 1997.
- Korecki W., Rydzyk W., Kałkowski L., Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową, Warszawa 1994.
- Machaczka J., Podstawy zarządzania, Kraków 1999.
- Niewiadomski Z., Komentarz. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Warszawa 2006.
- Wejchert K., Elementy kompozycji urbanistycznej, Warszawa 1984.
- Zegar J.S., Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem), „Monografie i Opracowania” 2003, nr 522.

12 Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach EU, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM /97/, 1997.

13 W. Korecki, W. Rydzyk, L. Kałkowski, Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową, Warszawa 1994, s. 29.

MANAGEMENT OF REAL ESTATE IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The residential real estate market is capital intensive, which is causing very strong economic ties with attendant conflicting interests amongst its various participants. Taking this into consideration, housing policy decisions must therefore be comprehensive and versatile, otherwise negative effects may arise that become greater than scheduled benefits. The current market situation should be seen in the light of creating social and environmental crisis. This is because the availability of limited natural resources may ultimately serve to inhibit economic and social development and lead to the generation of irreversible processes. This is why sustainable development is such an important consideration in the problematic area of real estate resource efficiency.

Key words: management, sustainable development, real estate, natural resources, spatial planner

ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE, CZYLI POLITYKA KREOWANIA RYNKU ZGODNEGO Z ZASADAMI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Zamówienia publiczne stanowiące, z uwagi na ich skalę, istotny element systemu prawa i gospodarki wydatkowania środków publicznych,¹ mogą stać się również świadomym i realnym instrumentem kreowania tejże gospodarki. Każdego roku podmioty publiczne w Polsce wydają kilkadziesiąt miliardów złotych,² dokonując zakupu usług, dostaw czy robót budowlanych. Wysokość poniesionych wydatków przez instytucje publiczne w Europie to ponad 2 biliony euro, czyli 19% PKB UE.³ Dla sektora publicznego stanowi to nie tylko konieczność rozsądnego wykorzystywania siły nabywczej, ale daje też szansę zakupu dóbr minimalizujących negatywny wpływ na środowisko, czyli takich, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usługi robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku.⁴ Popyt ze strony instytucji publicznych na „bardziej ekologiczne” towary kreuje i powiększa już istniejące rynki dla przyjaznych dla środowiska produktów i usług, a tym samym zachęca przedsiębiorstwa do rozwijania technologii środowiskowych

1 Podobnie M. Królikowska–Olczak, *Zasada niedyskryminacji w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*. Międzynarodowa konferencja naukowa 21–22 czerwca 2010 r. w Łodzi, A. Borowicz, M. Królikowska–Olczak, J. Sadowy, W. Starczyńska (red.), s. 9.

2 Dane statystyczne (wartości/iłośc i rodzaju udzielonych zamówień) Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych nr 12/2012, s. 60, www.uzp.gov.pl, data publikacji: 17.12.2012 r.

3 *Ekologiczne zakupy!*, Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie II, Komisja Europejska, 2011, s. 5, dokument elektroniczny, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf (dostęp: 13.04.2013 r.).

4 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska KOM (2008) 400* Bruksela, 16.07.2008 r., dokument elektroniczny, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:PL:PDF> (dostęp: 12.04.2013 r.).

w tym zakresie, co z kolei przyczynia się do realizacji lokalnych, regionalnych, krajowych i międzynarodowych celów zrównoważonego rozwoju.

Działania w zakresie wsparcia i promocji na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji na gruncie Unii Europejskiej

Potencjał ekologicznych zamówień publicznych dostrzega się w ciągu ostatnich lat w coraz większym stopniu,⁵ choć jego znaczenie podkreślano już w komunikacie Komisji z 2003 r.,⁶ w którym przyjęto *Zintegrowaną Politykę Produktową Unii Europejskiej ukierunkowaną na zmniejszenie zużycia zasobów i wpływu odpadów na środowisko*. Komunikat nawiązywał do zrównoważonego rozwoju, jako części Procesu Lizbońskiego,⁷ a zasługuje na uwagę z tego powodu, iż dostrzeżono w nim po raz pierwszy wagę pojedynczych produktów dla całości procesu oddziaływań na środowisko. Podnoszono wówczas, iż efektywna polityka musi brać pod uwagę szereg cech produktów, które sprawiają, że są one obiektami rozpowszechnionymi dla podejmowanych działań ograniczających zanieczyszczenia, z uwagi na m.in. rosnącą ilość produktów, ich zróżnicowanie i funkcje, powstawanie produktów nowego rodzaju wskutek innowacji, a przede wszystkim na rosnący globalny obrót produktami.

W Komunikacie z 2004 r.⁸ podkreślając, iż zrównoważony rozwój wymaga rozwiązań globalnych, Komisja skupiła się na działaniach w zakresie stymulowania technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju. Przyjęto wówczas Plan Działań dla Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych, którego celem było zaprzęgnięcie całego potencjału do ograniczenia presji na zasoby naturalne, poprawę jakości życia obywateli Europy, a przede wszystkim stymulowanie wzrostu gospodarczego. Komunikat miał istotne znaczenie, albowiem oparty był na założeniu, że istnieje dotąd niewykorzystany potencjał technologiczny, umożliwiający poprawę stanu środowiska przyczyniając się przy tym do konkurencyjności i wzrostu. W Komunikacie wskazano, iż czynniki decydujące, a wspomagające działania to m.in. przewidywalne przepisy prawne, trendy zachowań konsumenckich, a także

5 Szerzej zob., N. Miłostan, Zielone zamówienia publiczne jako przykład europeizacji publicznego prawa gospodarczego, [w:] Europeizacja publicznego prawa gospodarczego, H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński (red.), Warszawa 2011, s. 397 i n.

6 Komunikat Komisji dla Rady Parlamentu Europejskiego, Zintegrowana Polityka Produktowa. Wykorzystywanie podejścia środowiskowego opartego na analizie cyklu życia produktu, COM (2003)302, Bruksela, 18.06.2003 r., dokument elektroniczny, http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/export/sites/default/ekoportal/dla_przedsiębiorcow_i_inwestorow/fundusze_unijne/Archiwum/GaleriaPlikow_FUE/Pliki_LIFE/20_Komunikat_ZPP.pdf, (dostęp: 10.04.2013 r.).

7 Wnioski Prezydium Rady Europejskiej w Göteborgu, 15–16 czerwca 2001 r., ustępy 19–32, dokument elektroniczny, <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf>, (dostęp: 10.04.2013 r.).

8 Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: Plan Działań Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych, COM(2004)38 Bruksela, 28.01.2004 r., dokument elektroniczny, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0038.en01.pdf (dostęp: 10.04.2013 r.).

sposób, w jaki władze kontrolujące wdrażanie prawa będą odnosić się do nowych technologii. Podnoszono również znaczenie wiarygodnej informacji gospodarczej i ekologicznej na temat technologii środowiskowych. Przyjęty Plan Działań identyfikował cztery obszary priorytetowe, tj. zmiany klimatu, przyrodę i różnorodność biologiczną, zdrowie i jakość życia oraz zarządzanie zasobami naturalnymi i odpadami.

Postulaty Komunikatu z 2004 r. przeniesiono zarówno do Dyrektywy 2004/17/WE (dalej Dyrektywa sektorowa),⁹ jak i do Dyrektywy 2004/18/WE (dalej Dyrektywa klasyczna).¹⁰ Dyrektywy wyjaśniają, w jaki sposób instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska oraz promowania zrównoważonego rozwoju poprzez wskazanie możliwych do wykorzystania w tym celu środowiskowych kryteriów oceny ofert, systemów i środków zarządzania środowiskiem, a także ekoetykiet.¹¹ Dyrektywy kładą nacisk na dążenie do uzyskania zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny, przewidując możliwość uwzględniania kwestii środowiskowych w kolejnych fazach procedury udzielania zamówień publicznych, tj. na etapie opisu przedmiotu zamówienia, kwalifikacji wykonawców, wyboru najkorzystniejszej oferty, a wreszcie określania warunków realizacji umowy.

Kluczowe znaczenie dla polityki zielonych zamówień miały dwa Komunikaty Komisji 2008 r.¹² i nie tylko z powodu druzgocącej krytyki podejmowanych działań lub ich zupełnego braku przez państwa członkowskie, ale z powodu ożywionej dyskusji w zakresie przyczyn tegoż stanu rzeczy i konieczności podejmowania środków zaradczych.

W pierwszym Komunikacie Komisja zarzuciła państwom członkowskim szereg niedociągnięć, stanowiących przeszkodę w pełnej realizacji zielonej polityki, począwszy od braku kompleksowych informacji, a na nieskoordynowanych, czy wręcz rozbieżnych działaniach na poziomie krajowym skończywszy. W efekcie czego producenci odbierali sprzeczne sygnały, co uniemożliwiało wykorzystanie pełnego potencjału rynku wewnętrznego, zwłaszcza iż wdrażanie polityki odbywało się niewystarczająco dynamicznie i perspektywicznie, mimo iż w 2005 r. opubliko-

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1), www.uzp.gov.pl

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy, usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114), www.uzp.gov.pl

11 Oznakowanie ekologiczne Unii Europejskiej ustanowiono w 1992 r., aby zachęcić przedsiębiorstwa do wprowadzania do obrotu produktów i usług, które są bardziej przyjazne dla środowiska. W odniesieniu do ekoetykiet ustanowione są wymogi środowiskowe, które produkty lub usługi muszą spełnić, aby można je było opatrzyć takim oznakowaniem. Wymogi obejmują certyfikację produktu przez podmiot trzeci. Podstawą etykiet są informacje naukowe na temat wpływu produktu lub usługi na środowisko w ciągu całego cyklu życia, od pozyskania surowców, poprzez produkcję i dystrybucję, etap użytkowania po ostateczne unieszkodliwienie. Przy przyznawaniu tych etykiet stosuje się szereg kryteriów wyniku pozytywnego/negatywnego, które wyznaczają normę dla danego oznakowania. W odniesieniu do każdego produktu lub usługi objętych programem ustala się różne zbiory kryteriów. Ekologiczne zakupy!..., *op. cit.*, s. 19.

12 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej KOM(2008)397, Bruksela 16.07.2008 r., dokument elektroniczny, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397>

wany został przez Komisję podręcznik,¹³ który w sposób szczegółowy omawiał temat włączania aspektów środowiskowych do procedury zamówień publicznych oraz opisywał dotychczas zaobserwowane dobre praktyki w tej dziedzinie, m.in. kryteria ekologiczne zamówienia publicznego, czytanie ekoznaków oraz opracowane przez lokalne władze zasady ekologicznych zamówień w miastach europejskich.¹⁴ W drugim Komunikacie uzasadniony niepokój Komisji budził fakt, iż na początku 2008 r. jedynie czternaście państw członkowskich w ogóle przyjęło krajowe plany działań. Jako główne przeszkody, utrudniające szersze korzystanie z *Green Public Procurement* (GPP) Komisja wskazała niewielką liczbę kryteriów środowiskowych dla produktów/usług, a mechanizmy upowszechniania tych, które istnieją jako niewystarczające. Komisja wskazała także na niedostateczne informacje na temat obliczania kosztu cyklu życia produktów oraz korzyści wynikających z przyjaznych dla środowiska produktów i usług. Niepokój Komisji budził fakt niepewności co do prawnych możliwości uwzględniania kryteriów środowiskowych w dokumentach przetargowych i brak wsparcia politycznego dla wdrażania/promowania GPP.

W marcu 2010 r. Komisja opublikowała Komunikat nt. *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu: Europa 2020*,¹⁵ którego celem jest wyjście Europy z kryzysu ekonomicznego i finansowego oraz przygotowanie jej gospodarki na kolejną dekadę. W Komunikacie zaznaczono, iż kształcenie i szkolenie odgrywają kluczową rolę dla inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju w kolejnej dekadzie. Jako priorytety wskazano rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, efektywniej korzystającej z zasobów. Bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Główne cele zaś to cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat, m.in. wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy, a także zwiększenie inwestycji w działalność badawczo-rozwojową (B+R); ograniczenie emisji dwutlenku węgla oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20%; ograniczenie o 25% liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

13 Ekologiczne zakupy!, Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Komisja Europejska, Luksemburg Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2005 r., dokument elektroniczny, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_pl.pdf (dostęp: 12.04.2013 r.).

14 M. Charzyńska, Zielone zamówienia publiczne jako instrument wspierający zrównoważony rozwój na przykładzie regionu łódzkiego, [w:] Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne, J. Nicyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), Warszawa 2011, s. 5.

15 Komunikat Komisji, EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, Bruksela 3.03.2010 r., dokument elektroniczny, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 12.04.2013 r.).

Działania w zakresie wsparcia i promocji na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji na gruncie krajowym

Podstawowym aktem w Polsce, regulującym kwestie dotyczące udzielania zamówień publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych (dalej ustawa Pzp).¹⁶ Ustawa w aktualnym brzmieniu odnosi się bezpośrednio do kwestii środowiskowych w kilku miejscach. Przepis art. 30 ust. 6 dopuszcza możliwość odstąpienia przez zamawiającego od opisu przedmiotu zamówienia za pośrednictwem polskich, europejskich lub międzynarodowych norm, jeśli zapewni on dokładny opis przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych, obejmujących opis oddziaływania na środowisko. Przy czym specyfikacja oparta na wykonaniu/funkcjonalności winna zawierać opis pożądanego rezultatu i oczekiwanych wyników pod względem jakości, ilości i rzetelności, w tym opis sposobu ich pomiaru. Nie może dotyczyć metod czy nakładów pracy. To potencjalni wykonawcy winni zaproponować optymalne, często innowacyjne rozwiązanie.¹⁷ Pewnym wsparciem w tym zakresie może być uregulowanie na gruncie prawodawstwa krajowego dialogu technicznego.¹⁸ Niewątpliwym plusem wprowadzenia nowego instrumentu oprócz możliwości efektywnego bezkosztowego wykorzystania systemu zamówień publicznych dla kreowania popytu m.in. na produkty innowacyjne o wysokiej, zaawansowanej technologii,¹⁹ jest także rozwianie niepewności „można – nie można” i jakie są tego skutki, bo przecież sama instytucja dialogu technicznego jest niczym nowym. Zarówno Dyrektywa klasyczna,²⁰ jak i Dyrektywa sektorowa²¹ dopuszczały możliwość przeprowadzenia dialogu technicznego z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji. Jednakże ramowy zapis powodował, iż zamawiający z tej możliwości korzystali rzadko lub w ogóle.

Kolejne przepisy, gdzie ustawa Pzp wprost odnosi się do kwestii środowiskowych, dotyczą kryteriów oceny ofert. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp: „kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia”.²² Przy czym kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych obejmują nie tylko kryteria

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

17 Ekologiczne zakupy! Podręcznik..., *op. cit.*, s. 38.

18 Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1271).

19 J. Lachner, Dialog techniczny w zamówieniach publicznych, „Prawo Zamówień Publicznych” 2012, nr 3 (34), s. 58; także: M. Rutkowska, Dialog techniczny jako instrument wspierania innowacyjności, [w:] Nowe podejście do..., *op. cit.*, s. 105.

20 Motyw 8 Dyrektywy 2004/18/WE.

21 Motyw 15 Dyrektywy 2004/17/WE.

22 Szerzej zob. J. Beli, B. Brańko, R. Jędrzejewski, I. Rzepkowska, Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie, J. Sadowy (red.), Warszawa 2011, s. 20–26.

kwalifikacji i udzielenia zamówienia, ale również specyfikacje i klauzule dotyczące wykonania zamówienia.²³

W celu wprowadzenia powyższych przepisów w życie oraz uwzględniając znaczenie ochrony środowiska, ustawodawca poszerzył katalog przestępstw skutkujących wykluczeniem z procedury przetargowej o przestępstwa przeciwko środowisku – art. 24 ust. 1 pkt 4–8. W myśl tych przepisów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się wykonawców, którzy albo których odpowiednio wspólnicy, partnerzy, członkowie zarządu, komplementariusze albo urzędujący członkowie organu zarządzającego zostali prawomocnie skazani za przestępstwo przeciwko środowisku. Ponadto przepisy wykonawcze²⁴ wydane na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy Pzp przewidują, że dla potwierdzenia, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może żądać, w szczególności zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczeniem zgodności działań wykonawcy z europejskimi normami zarządzania środowiskiem, jeżeli zamawiający wskazują środki zarządzania środowiskiem, które wykonawca będzie stosował podczas wykonywania zamówienia na roboty budowlane lub usługi, odwołując się do systemu zarządzania środowiskiem i audytu EMAS²⁵ lub norm zarządzania środowiskiem opartych na europejskich lub międzynarodowych normach poświadczonych przez podmioty działające zgodnie z prawem Unii Europejskiej, europejskimi lub międzynarodowymi normami dotyczącymi certyfikacji.

Kluczową rolę w zakresie wsparcia i promocji polityki zrównoważonego rozwoju na gruncie krajowym odgrywają działania UZP. Urząd cyklicznie opracowuje i realizuje Krajowe Plany Działań²⁶ w zakresie zielonych zamówień publicznych. Pierwszy Krajowy Plan Działań na lata 2007–2009 miał za zadanie głównie propagowanie zasad zrównoważonego rozwoju. W ramach Planu m.in. przetłumaczono na język polski oraz udostępniono na stronie internetowej UZP kryteria środowiskowe opracowane na zlecenie Komisji Europejskiej. Dla krajowych zamawiających stworzono podręcznik „Zielone zamówienia publiczne”, zawierający wytyczne w zakresie uwzględniania aspektów środowiskowych w procedurach przetargowych. Zorganizowano trzy krajowe konferencje, dotyczące zielonych zamówień publicznych, przeprowadzono dwie edycje szkoleń z GPP.

23 Podobnie S. Babiarz, Wybór najkorzystniejszej oferty, [w:] Prawo zamówień publicznych, Komentarz, S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, Warszawa 2012, s. 432–433.

24 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. z 2013, poz. 231).

25 *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) to system zarządzania środowiskowego, w którym dobrowolnie mogą uczestniczyć organizacje, przedsiębiorstwa, urzędy. Głównym założeniem systemu jest wyróżnienie tych organizacji, które wychodzą poza zakres minimalnej zgodności z przepisami i ciągle doskonalą efekty swojej działalności środowiskowej, www.emas-polska.pl/emas.html, dnia 13.04.2013 r.

26 Dokumenty dostępne w zakładce „Zielone zamówienia publiczne”, www.uzp.gov.pl

Kolejny Krajowy Plan Działań, tj. na lata 2010–2012 miał za zadanie zwiększyć nie tylko stopień uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, ale także społecznych. Jego analiza wskazała, iż aspekty środowiskowe w zamówieniach publicznych w roku 2012 osiągnęły poziom 12%, zaś aspekty społeczne 2,90%.²⁷ W ramach Planu opracowano i wydano publikację „Zielone zamówienia publiczne – II Podręcznik”, w którym m.in. poruszono zagadnienie rachunku kosztów cyklu życia oraz efektywności energetycznej w budownictwie oraz zaprezentowano nowy wzór etykiety energetycznej, której zasięg rozciągnięty został na produkty związane z energią, w tym drzwi i okna. Przetłumaczono na język polski i udostępniono na stronie internetowej UZP kolejne kryteria środowiskowe. Przetłumaczono na język polski wybrane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dot. zielonych zamówień publicznych.²⁸ Na stronie internetowej UZP utworzono zakładkę „Społeczne zamówienia publiczne”, w której zawarte zostały podstawowe informacje na temat aspektów prawnych regulujących kwestie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz dokumenty systematyzujące wiedzę w tym zakresie. Zrealizowano projekt „Lepsza przyszłość ekonomii społecznej”. W zakresie działalności informacyjno-szkoleniowej, zorganizowano trzy doroczne konferencje oraz przeprowadzono trzy edycje szkoleń.

Udostępniony obecnie na stronie internetowej UZP projekt Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013–2016²⁹ jako cele wskazuje dalszą popularyzację uwzględniania aspektów środowiskowych oraz społecznych w postępowaniach przetargowych. Do narzędzi, które mają pomóc w realizacji celów wybrano przede wszystkim szkolenia i upowszechnianie informacji o klauzulach społecznych. Do 2014 r. ma zostać stworzony nowy podręcznik dla zamawiających, w którym pojawią się konkretne przykłady zastosowania klauzul społecznych. Przedłożony projekt ma charakter operacyjno-wdrożeniowy, głównie w realizacji zintegrowanych strategii rozwoju, w tym Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.,³⁰ Strategii – Sprawne Państwo 2020,³¹ Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012–2020 „Dynamiczna Polska”³² oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.³³

27 Urząd Zamówień Publicznych, Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013–2016, Warszawa 2012, s. 43 i 60.

28 Dotychczas przetłumaczono 4 orzeczenia, tj.: Orzeczenie z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C 513/99 Concordia Bus; Orzeczenie z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C–448/01 Wienstrom GmbH; Orzeczenie z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie T 331/06 Evropaiki Dynamiki przeciwko EEA; Orzeczenie z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie C–368/10 Komisja przeciwko Niderlandom, www.uzp.gov.pl

29 Dokument dostępny w zakładce „Zielone zamówienia publiczne”, www.uzp.gov.pl

30 Tryb dostępu: <http://bjp.mg.gov.pl/files/upload/16479/BEIS.pdf>, data utworzenia: 12.07.2012 r.

31 Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (poz. 136), dokument elektroniczny, <http://gamma.infor.pl/zalaczniki/mpo/2013/032/mpo.2013.032.136.0001.pdf>, data ogłoszenia: 07.03.2013 r.

32 Dokument elektroniczny, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/17492/Strategia.pdf>, (dostęp: 10.04.2013 r.).

33 Dokument elektroniczny, <http://bjp.mkidn.gov.pl/pages/polityka-wewnetrzna-i-zagraniczna/strategia-rozwoju-kapitalu-spolecznego.php>, (dostęp: 12.04.2013 r.).

Kryteria środowiskowe grup produktowych

Kryteria środowiskowe dotyczące zielonych zamówień są rezultatem bliskiej współpracy służb Komisji, przedstawicieli przemysłu, społeczeństwa oraz państw członkowskich. Zostały opracowane dla tych grup produktowych, które uznano za najbardziej odpowiednie do wdrożenia GPP, zarówno ze względu na wartość zamówień, jak i wpływ na środowisko. Kryteria w odniesieniu do każdego sektora obejmują dwa poziomy, tj. kryteria podstawowe, w których uwzględniono najważniejsze rodzaje wpływu na środowisko, a które można zastosować przy ograniczonej do minimum konieczności dodatkowej weryfikacji lub przy minimalnym wzroście kosztów oraz kryteria kompleksowe, które mogą wymagać dodatkowej weryfikacji lub niewielkiego wzrostu kosztów w porównaniu z innymi produktami o takiej samej funkcjonalności.

Obecnie Komisja Europejska opracowała kryteria środowiskowe dla 18 grup produktowych, tj.: papier do kopiowania i papier graficzny, środki czyszczące i usługi sprzątania, biurowy sprzęt komputerowy, budownictwo, transport, meble, energia elektryczna, żywność i usługi cateringowe, wyroby włókiennicze, produkty i usługi ogrodnicze, okna, izolacja cieplna, płyty ścienne, skojarzona gospodarka energetyczna, oświetlenie uliczne i sygnalizacja świetlna, oświetlenie wewnętrzne, telefony komórkowe (wersja EN), twarde pokrycia podłogowe (wersja EN).³⁴

Przykładowe kryteria środowiskowe dla wybranych grup produktowych, przy uwzględnieniu ich oddziaływania oraz podejścia zgodnego z zasadami GPP³⁵:

- papier do kopiowania i papier graficzny – negatywne oddziaływanie to przede wszystkim niszczenie lasów i potencjalna utrata różnorodności biologicznej, emisje zanieczyszczeń do powietrza i wody, zużycie energii oraz wytwarzanie odpadów podczas produkcji. Podejście zgodne z zasadami GPP to nabywanie papieru na bazie pokonsumpcyjnych włókien wtórnych lub papieru na bazie włókien pierwotnych pozyskanych w sposób legalny i/lub zrównoważony. W zakresie tego asortymentu proponuje się zestawy kryteriów w odniesieniu do papieru na bazie włókien wtórnych, papieru pochodzącego z recyklingu uwzględnione, w szczególności w ramach oznakowania „Błękitny anioł”,³⁶ papieru na bazie włókien pierwotnych uwzględnione, w szczególności w ramach europejskiego oznakowania ekologicznego oraz oznakowania „Nordycki łabędź”;³⁷

34 Kryteria środowiskowe – GPP dostępne w zakładce „Zielone zamówienia publiczne”, www.uzp.gov.pl

35 Opracowanie własne na podstawie: EU GPP Criteria – zestaw kryteriów środowiskowych Komisji Europejskiej, www.uzp.gov.pl

36 Błękitny Anioł (*Der Blaue Engel*), wprowadzony w 1977 r. z inicjatywy niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jest najstarszą tego typu inicjatywą europejską. Obecnie certyfikacja znakiem „Der Blaue Engel” obejmuje 75 grup produktów i dotyczy około 4000 różnorodnych wyrobów, www.zielonezakupy.pl (dostęp: 14.03.2013 r.).

37 Nordycka Etykieta Ekologiczna przyznawana od 1989 r. przez Nordic Council of Ministers, czyli Stowarzyszenie Ministrów Krajów Skandynawskich: Szwecji, Finlandii, Norwegii i Islandii, a od 1997 r. i Danii. Znak ekologiczny

- środki czyszczące i usługi sprzątnia – negatywne oddziaływanie to przede wszystkim zanieczyszczenie powietrza, tworzenie się smogu ozonowego, bioakumulacja³⁸ lub zagrożenie dla łańcucha pokarmowego i niebezpieczne oddziaływanie na organizmy wodne, a także negatywne oddziaływanie na zdrowie pracowników spowodowane stosowaniem niektórych środków czyszczących, zawierających rozpuszczalniki sklasyfikowane jako szkodliwe dla zdrowia oraz wytwarzanie odpadów opakowaniowych. Podejście zgodne z zasadami GPP to unikanie zbędnych produktów, unikanie niektórych substancji lub składników wchodzących w skład środków czyszczących, szkolenia personelu sprzątającego, zmniejszenie liczby wykorzystywanych opakowań, jak i zapewnienie zdolności poddania wykorzystywanych opakowań recyklingowi. W zakresie środków czystości proponuje się zestawy kryteriów w odniesieniu do przydatności do użycia, wymogów chemicznych, wymogów dotyczących opakowań, warunków realizacji zamówienia. W zakresie usług sprzątnia proponuje się zestawy kryteriów w odniesieniu do stosowanych produktów, do personelu i organizacji przyjaznych dla środowiska technik sprzątnia, a także warunków realizacji zamówienia;
- biurowy sprzęt komputerowy – negatywne oddziaływanie to przede wszystkim zużycie energii i związane z nim emisje dwutlenku węgla, zanieczyszczenie powietrza, gleby i wody, tworzenie się smogu ozonowego, bioakumulacja lub zagrożenie dla łańcucha żywnościowego i niebezpieczne oddziaływanie na organizmy wodne spowodowane niebezpiecznymi składnikami, np. zawartością rtęci w wyświetlaczach LCD i środkami zmniejszającymi palność, także negatywne oddziaływanie na zdrowie pracowników spowodowane hałasem oraz wytwarzanie odpadów, w tym opakowań, jak też ich ostateczne usuwanie. Podejście zgodne z zasadami GPP to zakup modeli energooszczędnych, zawierających ograniczoną ilość szkodliwych składników oraz propagowanie opcji zwrotu zużytych urządzeń. Zakup produktów o obniżonym poziomie emisji hałasu. Projektowanie z myślą o recyklingu oraz dłuższym okresie użytkowania, a także bezpieczne usuwanie produktów końcowych. W zakresie biurowego sprzętu komputerowego proponuje się zestawy kryteriów w odniesieniu do funkcji zarządzania energią, jakie posiada sprzęt, emisji hałasu, zastosowania rtęci w układzie przeciwświetlenia monitorów LCD, demontażu sprzętu, zawartości materiałów wtórnych i możliwości ponownego ich przetworzenia, a także zastosowania w częściach z tworzyw sztucznych środków zmniejszających palność, okre-

łabędzia posiadają produkty przyjazne dla środowiska – zarówno na etapie produkcji, przez użytkowanie, kończąc na utylizacji, www.europapier.com (dostęp: 14.03.2013 r.).

38 Bioakumulacja – zdolność organizmów do kumulowania związków trujących w tkankach swego ustroju, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Bioakumulacja> (dostęp: 14.03.2013 r.).

- ślonych niektórymi zwrotami wskazującymi zagrożenie rakotwórcze, mutagenne lub szkodliwe dla rozrodczości;
- budownictwo – negatywne oddziaływanie to przede wszystkim zużycie energii do celów ogrzewania, chłodzenia, wentylacji, zaopatrzenia w ciepłą wodę i energię elektryczną oraz związaną z tym emisję CO₂, zużycie zasobów naturalnych, w tym słodkiej wody – zarówno na etapie prac budowlanych, jak i podczas użytkowania. Emisje substancji szkodliwych dla zdrowia ludzkiego i dla środowiska podczas produkcji lub utylizacji materiałów budowlanych, prowadzące do zanieczyszczenia powietrza i wody. Podejście zgodne z zasadami GPP to optymalizacja charakterystyki energetycznej budynków, zapewnienie wysokich norm efektywności energetycznej w odniesieniu do instalacji grzewczej, chłodzącej, wentylacyjnej, zaopatrzenia w ciepłą wodę, a także urządzeń elektronicznych. Stosowanie umowy o efekt energetyczny z przedsiębiorstwami usług energetycznych. Wykorzystywanie zlokalizowanych odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz wysokosprawnej kogeneracji. Systematyczne wprowadzenie koncepcji opartej na ocenie cyklu życia (LCA) w odniesieniu do materiałów budowlanych. Promowanie wykorzystywania pozyskanych i wyprodukowanych w sposób zrównoważony zasobów i materiałów budowlanych i izolacyjnych, także w oparciu o dostępność materiałów budowlanych na bazie surowców odnawialnych. Wykorzystywanie energooszczędnych pojazdów do transportu oraz na placu budowy, stosowanie efektywnych systemów zarządzania łańcuchem dostaw. Ograniczenie do minimum wytwarzania odpadów i prawidłowego nimi gospodarowania. W zakresie budownictwa proponuje się zestawy kryteriów w odniesieniu do wymogów w zakresie charakterystyki energetycznej, materiałów/wyrobów budowlanych, instalacji wodooszczędnych oraz kwalifikacji wykonawców;
 - transport – negatywne oddziaływanie to przede wszystkim wpływ na zmianę klimatu poprzez emisję gazów cieplarnianych, wyczerpywanie zasobów, w szczególności paliw ze źródeł nieodnawialnych, zanieczyszczenie hałasem, wytwarzanie odpadów. Podejście zgodne z zasadami GPP to nabywanie pojazdów niskoemisyjnych. Mniejsze zużycie paliwa dzięki ekologicznemu sposobowi prowadzenia pojazdów, systemom monitorowania ciśnienia w oponach i sygnalizatorom zmiany biegów, przy jednoczesnym wykorzystaniu smarów o niskiej lepkości oraz opon o niskich oporach toczenia. W przypadku samochodów osobowych i pojazdów dostawczych proponuje się kryteria w odniesieniu do emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń, emisji hałasu, zużycia paliwa lub innych czynników oddziaływania pojazdów na środowisko. W zakresie pojazdów i usługi transportu publicznego proponuje się oprócz ww. kryteriów, kryteria w odniesieniu do szkoleń w zakresie ekologicznego sposobu prowadzenia pojazdów dla kierowców autobusów oraz wyposażenia dodatkowego służącego zmniejszeniu zużycia paliwa. W za-

kresie pojazdów do zbiórki odpadów i usługi w tym zakresie proponuje się wszystkie ww. kryteria łącznie.

Podsumowanie

Zielone zamówienia publiczne mogą stać się istotnym czynnikiem napędzającym innowacje na rynku, dostarczając sektorowi przemysłowemu realnych zachęt do tworzenia ekologicznych produktów i usług, szczególnie w branżach, w których nabywcy publiczni mają duży udział w rynku. Mogą również zapewnić organom publicznym oszczędności finansowe – szczególnie jeśli wziąć pod uwagę koszty zamówionych produktów lub usług w całym cyklu ich życia. I choć decyzja o udzieleniu zamówienia publicznego zgodnego z zasadami GPP w znacznej mierze³⁹ jest uprawnieniem instytucji zamawiających, nie mniej jednak instytucje te winny mieć na uwadze, iż organy, które już realizują zielone zamówienia publiczne, będą lepiej przygotowane do sprostania zmieniającym się wyzwaniom w dziedzinie środowiska, jak również do osiągnięcia politycznych i wiążących celów w zakresie redukcji emisji CO₂ i zwiększenia efektywności energetycznej oraz w innych dziedzinach polityki środowiskowej.

BIBLIOGRAFIA

- Babiarz S., Wybór najkorzystniejszej oferty, [w:] S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, Prawo zamówień publicznych, Komentarz, Warszawa 2012.
- Beli J., Brańko B., Jędrzejewski R., Rzepkowska I., [w:] J. Sadowy (red.), Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie, Warszawa 2011.
- Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych nr 12/2012.
- Charzyńska M., Zielone zamówienia publiczne jako instrument wspierający zrównoważony rozwój na przykładzie regionu łódzkiego, [w:] J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia in-

39 Z wyjątkiem: zakupu informatycznych urządzeń biurowych. Produkty te zakupione przez organy administracji centralnej muszą spełniać najnowsze minimalne wymogi w zakresie efektywności energetycznej, określone w rozporządzeniu w sprawie Energy Star, przy czym dotyczy to zamówień na dostawy, wycenianych jako przekraczające próg stosowania dyrektyw w sprawie zamówień publicznych – Rozporządzenie nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz. U. L 39/1 z 13.02.2008 r.); pojazdów transportu drogowego – wszystkie instytucje zamawiające muszą bowiem w procedurze udzielania zamówień uwzględniać czynniki energetyczne i oddziaływanie pojazdów na środowisko. Zapewniono wspólną metodykę obliczania kosztów operacyjnych w całym cyklu życia pojazdu – Dyrektywa 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. U. L 120/5 z 15.05.2009); budynków – najpóźniej od 2013 r. we wszystkich nowych projektach budowlanych i w projektach ważniejszych renowacji będą musiały być stosowane wymagania minimalne dotyczące charakterystyki energetycznej. Od dnia 1 stycznia 2019 r. wszystkie nowe budynki zajmowane przez organy publiczne oraz będące ich własnością muszą być „budynkami o niemal zerowym zużyciu energii”. Dyrektywa 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. U. L 153/13 z 18.6.2010 (wersja przekształcona). Ekologiczne zakupy! Podręcznik..., *op. cit.*, s. 8.

- nowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne, Warszawa 2011.
- Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Komisja Europejska, Luksemburg Urząd Publikacji Unii Europejskiej 2005.
- Ekologiczne zakupy!, Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych, Wydanie II, Komisja Europejska, Luksemburg Urząd Publikacji Unii Europejskiej 2011.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska KOM (2008) 400, Bruksela, 16.07.2008 r.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Zintegrowana Polityka Produktowa. Wykorzystywanie podejścia środowiskowego opartego na analizie cyklu życia produktu, COM(2003)302, Bruksela, 18.06.2003 r.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: Plan Działań Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych, COM(2004)38, Bruksela, 28.01.2004 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej KOM(2008)397, Bruksela, 16.07.2008 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, KOM (2008)400, Bruksela, 16.07.2008 r.
- Komunikat Komisji, EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.03.2010 r.
- Królikowska-Olczak M., Zasada niedyskryminacji w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej Międzynarodowa konferencja naukowa 21–22 czerwca 2010 r. w Łodzi, Warszawa 2010.
- Lachner J., Dialog techniczny w zamówieniach publicznych, „Prawo Zamówień Publicznych” 2012, nr 3 (34).
- Miłostan N., Zielone zamówienia publiczne jako przykład europeizacji publicznego prawa gospodarczego, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, J. Jaroszyński (red.), Europeizacja publicznego prawa gospodarczego, Warszawa 2011.
- Rutkowska M., Dialog techniczny jako instrument wspierania innowacyjności, [w:] J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne, Warszawa 2011.
- Urząd Zamówień Publicznych, Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016, Warszawa 2012.
- Wnioski Prezydium Rady Europejskiej w Göteborgu, 15–16 czerwca 2001.

GREEN PUBLIC PROCUREMENT, I.E. POLICY OF A MARKET COMPLIANT WITH SUSTAINABLE DEVELOPMENT

It has become an important and crucial objective of European Union policy to award public procurement contracts for supply, services or construction works, which carry a guarantee that meeting the needs of the present generation will not compromise the needs of future generations. It concerns economic, social and environmental aspects of the strategic policy.

The subject of this study is to present measures taken to support and promote the policy for the benefit of sustainable consumption and production at both European Union (I) and domestic (II) level. The study describes in detail options of environmental criteria application in relation to selected product groups considering their interaction (III).

Keywords: promotion of green public procurement, sustainable development, policy strategy, National Action Plan, environmental criteria

WALKA Z BIOPIRACTWEM SPOSOBEM NA ZMNIEJSZENIE UBÓSTWA NA ŚWIECIE – PRZEGLĄD AKTÓW PRAWNYCH REGULUJĄCYCH PROBLEMATYKĘ DOSTĘPU DO ZASOBÓW GENETYCZNYCH I TRADYCYJNEJ WIEDZY Z NIMI ZWIĄZANEJ

Konferencja Narodów Zjednoczonych Rio +20 była najważniejszym wydarzeniem roku 2012 dotyczącym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.¹ Był to czas podsumowań tego, co udało się dokonać w ciągu ostatnich kilku dekad, a przede wszystkim od czasu odbycia się Światowego Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.,² kiedy to doszło do podpisania przełomowych dla rozwoju prawa ochrony środowiska aktów prawnych, tj. Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju czy Konwencja o różnorodności biologicznej.³ Szczyt Ziemi Rio +20 służył ponadto wskazaniu nowych wyzwań w ochronie środowiska i przedstawieniu aktualnych problemów będących przeszkodą w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Podczas Konferencji wskazano dwa kluczowe kierunki działań, którymi państwa powinny podążać. Pierwszy z nich polega na realizowaniu strategii ekonomicznych w oparciu o tzw. zielone rozwiązania, które mają służyć m.in. eliminacji ubóstwa. Drugie priorytetowe zadanie to doprowadzenie do jak największej instytucjonalizacji globalnej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, co pozwoliłoby skutecznie realizację pierwszego z założeń. Sformułowanie takich wyzwań jest w dużym stopniu wynikiem narastających dysproporcji społeczno-gospodarczych pomiędzy krajami rozwiniętymi a tzw. krajami Trzeciego Świata. Dysproporcje te uniemożliwiają harmonijną ochronę środowiska w skali globalnej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.⁴

1 Konferencja ONZ nt. Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20), która odbyła się w Brazylii w dniach 4–6 czerwca 2012 r.

2 Konferencja ONZ „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r.

3 Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

4 www.unccd2012.org (dostęp: 14.10.2013 r.).

Jednym z problemów, który zrodził się na tle nierówności ekonomicznych i społecznych jest zjawisko tzw. piractwa biologicznego (biopiractwa). Biopiractwem określa się proceder nielegalnego uzyskiwania, najczęściej przez koncerny farmaceutyczne bądź też spożywcze z bogatych i rozwiniętych krajów, korzyści finansowych wynikających z komercyjnych i innych zastosowań zasobów genetycznych i związanej z nimi tradycyjnej wiedzy, które na przestrzeni wieków w swoich rękach dzierżyły ludy tubylcze i lokalne zamieszkujące rejon tropikalne, rejon tzw. „biednego Południa” (ludność państw Afryki, Azji i Ameryki Południowej).⁵ Na dzień dzisiejszy nie ma w prawie legalnej definicji biopiractwa. Natomiast przez zasoby genetyczne rozumie się materiał genetyczny pochodzenia roślinnego, zwierzęcego czy drobnoustrojowego, który posiada faktyczną lub potencjalną wartość oraz znajduje zastosowanie do celów naukowo-badawczych, rozwojowych i komercyjnych, np. w produkcji żywności, leków czy kosmetyków. Wiedza tradycyjna, dotycząca tych zasobów, którą posiadają społeczności lokalne i tubylcze, może być źródłem istotnych informacji przyczyniających się do odkrycia interesujących cech genetycznych lub biochemicznych owych zasobów.⁶

Innymi słowy, biopiractwo przejawia się w uzyskiwaniu przez kraje tzw. „bogatej północy” praw patentowych do rozwiązań biologicznych przekazywanych z pokolenia na pokolenie przez społeczeństwa autochtoniczne danego kraju.⁷ Szacuje się, iż obrót produktami wykorzystującymi zasoby genetyczne sięga 700 mld do 1,2 biliona dolarów rocznie,⁸ a występujące w krajach strefy tropikalnej rośliny, które mogą być wykorzystywane w celach leczniczych bądź też konsumpcyjnych, warte są ok. 20 mld funtów rocznie.⁹ Bez wątplenia są więc one źródłem ogromnych zysków.¹⁰ Co więcej, społeczności, które posiadają niezbędne do wykorzystywania tych roślin *know-how* od wielu lat przekazują tę wiedzę przedsiębiorcom, nie oczekując niczego w zamian. Przez dziesiątki lat koncerny z krajów rozwiniętych, np. z USA, korzystały na ogromną skalę z naiwności owych grup ludności, które bardzo często nie zdawały sobie sprawy, że ich wiedza ma tak wielką wartość i może przynosić kolosalne zyski. Co więcej, zdarzały się przypadki, kiedy to w skutek nabycia praw patentowych przez firmy farmaceutyczne do określonych składników leczni-

5 Por. uzasadnienie Françoise Castex do opinii Komisji Prawnej dla Komisji Rozwoju Parlamentu Europejskiego z dnia 6.11.2012 r. w sprawie wymiaru rozwojowego praw własności intelektualnej w dziedzinie zasobów genetycznych: wpływu na walkę z ubóstwem w krajach rozwijających się (2012/2135 (INI)), Por. K. Świerk, Bioprospekcja, biopiractwo i wiedza tubylcza. Przykłady z Ameryki Łacińskiej, [w:] Antropologia stosowana, M. Ząbek (red.), Warszawa 2013, s. 325–327.

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii [COM(2012) 576 final] Dz. Urz. UE C 161/73 z dnia 6.06.2013 r.

7 www.prawo24.pl/a/czym-jest-biopiractwo-z-dnia-15-10-2013-r.

8 A. Słojewska, Biopiractwo na oczach świata, „Rzeczpospolita” 18.05.2013 r., www.rp.pl z dnia 14.10.2013 r.

9 M. Matacz, Biopiractwo, „Wprost” 2003, nr 21, s. 84.

10 *Ibidem*.

czych, społeczność lokalna, która udostępniła potrzebną wiedzę została pozbawiona możliwości późniejszego legalnego z niej korzystania.¹¹

Jednym z najgłośniejszych przypadków biopiractwa jest kasus dotyczący ryżu Basmati. Ryż ten został wyhodowany już w X wieku przez rolników z terenów dzisiejszych Indii i Pakistanu. Jego atrybutami są łatwość uprawy i doskonały smak. Ryż Basmati z biegiem lat stał się najpopularniejszym składnikiem diety ludności Dalekiego Wschodu, a co za tym idzie przynosił duże dochody jako towar eksportowy. Amerykańska firma RiceTec, potentat na rynku spożywczym, postanowiła tę sytuację wykorzystać i skrzyżowała nasiona ryżu Basmati z innymi odmianami, uzyskując tym samym nowy produkt o identycznych właściwościach, ale o odrobinę zmienionym składzie, co stanowiło podstawę do uzyskania patentu. W skutek nabycia przez amerykańską firmę praw patentowych do ryżu wprowadzono opłaty licencyjne, które bardzo dotkliwie wpłynęły na rynek indyjski. Wielokrotnie mówiono o tym procederze jako o jawnej kradzieży dorobku kulturowego innego kraju. Co więcej, w opisanym przypadku koncern RiceTec dodatkowo podkreślał pochodzenie ryżu, nie uważając swojego postępowania za naganne.¹²

Równie popularnym przypadkiem biopiractwa jest sprawa opatentowania metody wykorzystywania barwinka różowego, rośliny pochodzącej z Madagaskaru. Barwinek różowy wykorzystuje się w leczeniu białaczki i ziarnicy. W latach 50. XX w. na roślinę zwrócił uwagę amerykański koncern farmaceutyczny, który zarobił ogromne pieniądze na lekach stworzonych na bazie tej rośliny, jednocześnie nie respektując praw odkrywców barwinka.¹³

Odwołując się do powyższego kazusu należy podkreślić, iż sedno problemu tkwi w tym, że koncerny farmaceutyczne często patentują nie samą roślinę, a właśnie sposób jej wykorzystywania zaczerpnięty z receptur przekazywanych od wieków w ramach danej społeczności lokalnej. Wystarczy więc, aby wnioskodawca był pierwszym podmiotem, który taki lek chce wykorzystywać na szeroką skalę i który stara się o uzyskanie patentu, a trudno jest mu udowodnić brak elementu innowacyjnego.¹⁴

Proceder biopiractwa tak silnie oddziałuje na funkcjonowanie rynków światowych, a tym samym na sytuację gospodarczą poszczególnych krajów, iż nie sposób jest przejść obok tego problemu obojętnie. Szerzenie się piractwa biologicznego powoduje bowiem, iż różnice ekonomiczne pomiędzy krajami rozwijającymi się a rozwiniętymi, pogłębiają się jeszcze bardziej. Ochrona sektorów spożywczych i farmaceutycznych przez bogatsze kraje sprawia, że kraje biedniejsze, w których

11 Biopiractwo. Jak chronić zasoby genetyczne krajów rozwijających się?, www.europarl.europa.eu (dostęp: 16.10.2013 r.).

12 A. Pawlicz, Biopiractwo, czyli patentowanie życia, Zielone Mazowsze 25.10.2002 r., www.zm.org.pl (dostęp: 15.10.2013 r.).

13 Biopiractwo. Jak chronić zasoby genetyczne krajów rozwijających się?, www.europarl.europa.eu (dostęp: 15.10.2013 r.).

14 Biopiractwo – okradanie natury, csr.pl (dostęp: 16.10.2013 r.).

rolnictwo jest podstawą dochodu narodowego, nie są w stanie sprzedawać swoich produktów na rentownych rynkach. Z pewnością więc biopiractwo utrudnia walkę z ubóstwem, o której mówiło się podczas Szczytu Ziemi Rio +20.¹⁵

Biorąc pod uwagę zagrożenia, jakie wynikają z piractwa biologicznego, zarówno w kontekście utrzymania różnorodności biologicznej świata, jak i wyrównywania dysproporcji społeczno–gospodarczych pomiędzy poszczególnymi krajami, problem ów podjęto już na Konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. Jednym z aktów prawnych, będących rezultatem Konferencji była Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona dnia 5 czerwca 1992 r. Był to pierwszy akt prawa międzynarodowego, który stanowił podstawę do uregulowania problematyki bioróżnorodności w skali globalnej.¹⁶ Celem Konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych i odpowiedni transfer właściwych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii, a także poprzez odpowiednie finansowanie.¹⁷ Postanowienia Konwencji określają zasady dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści, poprzez m.in. dostęp do wyników badań naukowych, transfer nowoczesnych technologii i współpracę naukowo–techniczną. Konwencja jednoznacznie określa suwerenne prawo państw do ich zasobów naturalnych, a w konsekwencji do regulacji dostępu do zasobów genetycznych każdego z państw. Z postanowień Konwencji wynika, iż Państwa–Strony powinny dążyć do współpracy w celu swoistej wymiany zasobów genetycznych bądź rozwiązań technologicznych, z poszanowaniem wzajemnych praw i z uwzględnieniem korzyści płynących z takiej wymiany. Współpraca państw powinna odbywać się także w poszanowaniu prawa własności intelektualnej, które nie może być sprzeczne z postanowieniami Konwencji.¹⁸

Metodami ochrony bioróżnorodności na gruncie Konwencji są: tworzenie krajowych strategii dotyczących takiej ochrony, ustanawianie obszarów ochronnych czy zapobieganie wprowadzaniu gatunków obcych lub organizmów genetycznie zmodyfikowanych do istniejących ekosystemów. Konwencja za istotne uznaje także prowadzenie kampanii społecznych dotyczących poruszanej w niej problematyki.¹⁹

15 A. Pawlicz, Biopiractwo, czyli patentowanie życia, Zielone Mazowsze 25.10.2002 r., www.zm.org.pl (dostęp: 15.10.2013 r.).

16 M.M. Kenig–Witkowska, Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 259.

17 www.mos.gov.pl/artukul/2498_konwencja_o_roznorodnosci_biologicznej (dostęp: 17.10.2013 r.).

18 J. Uchańska, Bioróżnorodność a ochrona patentowa, „Edukacja biologiczna i środowiskowa” 2013, nr 2, s. 13–14. Patrz też: I. Morzół Ochrona różnorodności biologicznej i kulturalnej na obszarach dziedzictwa kulturowego UNESCO, wykład wygłoszony w 2010 r. w ramach cyklu wykładów „Wybrane zagadnienia z ekologii i ochrony środowiska. Różnorodność biologiczna w wielu odsłonach”, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym, www.ekoedu.uw.edu.pl (dostęp: 14.10.2013 r.).

19 *Ibidem*.

Konwencja wyróżnia dwa rodzaje środków niezbędnych do osiągnięcia założonych celów. Są to środki o charakterze *in situ* i *ex situ*. Środki *in situ* odnoszą się do działań ochronnych wobec zasobów, które znajdują się w miejscu ich występowania, a więc zazwyczaj w krajach rozwijających się. Natomiast środki *ex situ* odwołują się do zasobów „z zewnątrz”, a więc zobowiązują głównie państwa bogatsze do ochrony zasobów znajdujących się w państwach rozwijających się.²⁰ W grupie państw przystępujących do Konwencji były również kraje znajdujące się w trakcie procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej, które zostały czasowo zwolnione z finansowania ochrony różnorodności biologicznej w państwach rozwijających się, jednakże zobowiązały się do aktywnych działań w tym zakresie na terenie własnych krajów.²¹

Konwencja stworzyła ramy instytucjonalno–prawne dla realizacji postawionych w niej celów i zadań. Jednakże jej postanowienia mają jedynie charakter zaleceń i rekomendacji i nie tworzą wiążących zobowiązań opatrzonych terminami czy sankcjami.²² Ramowy charakter Konwencji wynika przede wszystkim z faktu, iż stanowi ona kompromis pomiędzy interesem poszczególnych państw a wspólnym interesem ludzkości, jakim jest zachowanie naturalnej różnorodności biologicznej środowiska. Na kształt Konwencji wpłynęły między innymi wspomniane dysproporcje w rozwoju gospodarczym i technologicznym pomiędzy poszczególnymi państwami. Konwencja, pomimo iż stworzyła podstawy prawne do działań mających na celu utrzymanie różnorodności biologicznej świata, w rzeczywistości nie rozwiązała problemów państw biedniejszych i rozwijających się w prowadzeniu aktywnej działalności na rzecz ochrony swoich zasobów biologicznych, uniemożliwionej głównie z braku środków na tworzenie rozwiniętych technologii. W treści Konwencji zawarto podstawowe założenie, iż państwa o obfitych zasobach biologicznych powinny posiadać możliwość żądania wynagrodzeń od firm, które chcą skorzystać z ich wiedzy i doświadczenia. Niestety, z uwagi na brak szczegółowych regulacji w tym zakresie państwa obdarzone bogactwem biologicznym nie miały narzędzi prawnych, dzięki którym mogłyby egzekwować swoje prawa. Przedsiębiorcy z kolei niejednokrotnie wykorzystywali tę sposobność. Należy dodać, iż częściowo problem ten rozwiązywało Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (Porozumienie TRIPS).²³ Celem porozumienia było ograniczenie „wypaczeń i przeszkód w handlu międzynarodowym” wynikających z funkcjonowania odmiennych systemów krajowych i standardów ochrony praw własności intelektualnej. Porozumienie było początkiem epoki globalnego prawa własności in-

20 J. Jendrośka, *Prawne aspekty kontroli GMO*, [w:] *Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?*, Warszawa 2001, s. 70.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights TRIPS) Dz.Urz. UE L 336/214 z dnia 23.12.1994 r., stanowi załącznik do porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu (WTO).

telektualnej.²⁴ Na mocy porozumienia państwa zainteresowane dostępem do określonych rozwiązań biologicznych mogły patentować metody wykorzystywania zasobów genetycznych za zgodą państw, na terenie których one występują, jednakże z uwzględnieniem interesów ludności miejscowej, co oznacza między innymi poszanowanie prawa zwyczajowego danej społeczności. Niestety, organy władzy krajów tzw. „biednego Południa” nie angażują się w sprawy plemion zamieszkujących odległe prowincje, a często priorytetem jest dla nich interes klasy rządzącej.²⁵

Sytuacja uległa nieznacznej poprawie po spotkaniu Państw–Stron Konwencji o różnorodności biologicznej na Konferencji w Hadze w 2002 r., kiedy to wydano decyzję o dostępie i podziale korzyści związanych z zasobami genetycznymi. W ramach decyzji zostały wydane Wytyczne Bońskie dotyczące dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z ich użytkowania.²⁶ Celem ustanowienia Wytycznych było zapewnienie stronom i uczestnikom procesu przejrzystego modelu postępowania w przedmiocie dostępu do zasobów genetycznych, zapewniającego sprawiedliwy i równy podział korzyści. Wytyczne miały stanowić swoisty gwarant skutecznych negocjacji zwłaszcza dla krajów najmniej rozwiniętych, a wśród nich małych rozwijających się państw wyspiarskich i ułatwić im budowanie ich potencjału.²⁷ Na konferencji w Hadze zaproponowano, by Państwa–Strony Konwencji wyznaczyły krajowy ośrodek kontaktowy na rzecz dostępu i podziału korzyści. Krajowy ośrodek kontaktowy powinien natomiast informować, za pośrednictwem systemu wymiany informacji, starających się o dostęp do zasobów genetycznych o procedurach uzyskiwania zgody. Ponadto w treści Wytycznych uszczegółowiono katalog powinności skierowanych do państw zarówno posiadających zasoby, jak i starających się o ich uzyskanie. Wskazano m.in. potrzebę prowadzenia przeglądów ich środków politycznych, administracyjnych i prawnych w celu zagwarantowania, iż państwa te spełniają wymogi Konwencji, a także potrzebę raportowania o wnioskach o uzyskanie dostępu, za pośrednictwem systemu wymiany informacji i poprzez inne kanały Konwencji dotyczące raportowania, czy też konieczność stworzenia mechanizmów zapewniających, aby Wytyczne były udostępniane społecznościom tubylczym i lokalnym oraz uczestnikom procesu.²⁸

Wytyczne miały więc przede wszystkim na celu pomóc stronom i uczestnikom procesu w opracowaniu wzajemnie uzgodnionych warunków na rzecz zapewnienia sprawiedliwego i równego podziału korzyści. Co istotne, wskazały one podstawowe

24 K. Gliściński, Prawa niezgody intelektualnej. Globalizacja praw na dobrach niematerialnych, s. 9, conasuwier.pl (dostęp: 14.10.2013 r.).

25 A. Pawlicz, Biopiractwo, czyli patentowanie życia..., *op. cit.*; patrz też J. Uchańska, Bioróżnorodność a ochrona patentowa..., *op. cit.*, s. 15.

26 Decyzja VI/24 Dostęp i podział korzyści związanych z zasobami genetycznymi z dnia 22.08.2004 r., biodiv.mos.gov.pl (dostęp: 18.10.2013 r.).

27 E. Lisowska, Zasoby genetyczne i ich ochrona, „Kwartalnik Urzędu Patentowanego RP” 2012, nr 1, s. 46.

28 Aneks 1 do decyzji VI/24 Dostęp i podział korzyści związanych z zasobami genetycznymi z dnia 22.08.2004 r., biodiv.mos.gov.pl/ (dostęp: 18.10.2013 r.).

i konieczne elementy, które obligatoryjnie powinny znaleźć się w umowach kontraktowych pomiędzy państwami posiadającymi zasoby i starającymi się o nie. Do kluczowych elementów umowy powinny należeć następujące klauzule: klauzula zapewniająca ciągle zwyczajowe użytkowanie zasobów genetycznych i korzystanie ze związanej z tym wiedzy; klauzula dotycząca korzystania z praw własności intelektualnej obejmującego wspólne badania; obowiązek wdrażania praw dotyczących uzyskanych innowacji i dostarczenia licencji w oparciu o wspólną zgodę, a ponadto możliwość wspólnego władania prawami własności intelektualnej zgodnie ze stopniem wniesionego wkładu.²⁹

Pomimo że Wytyczne szczegółowo określały, jak powinna wyglądać procedura pozyskania zasobów genetycznych, w gruncie rzeczy miały one charakter jedynie powinności, co nie zlikwidowało problemu niemożności egzekwowania przepisów regulujących kwestie biopiractwa. Przedstawiciele rdzennych kultur z Afryki i Azji podnieśli argument, iż przyjęte zasady są niewystarczająco restrykcyjne i w rzeczywistości ochrona interesów lokalnych społeczności nie została właściwie zapewniona.³⁰

Przełomowe zmiany ma przynieść wejście w życie Protokołu z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej, dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich korzystania, który został przyjęty 29 października 2010 r. na dziesiątej konferencji stron Konwencji.³¹ Protokół w dużej części powiela treść Wytycznych Bońskich, doprecyzowując jednak pewne kwestie. Jak stanowi Protokół, dostęp do zasobów genetycznych oraz tradycyjnej wiedzy z nimi związanej w celu ich wykorzystania jest przedmiotem uprzedniej zgody Strony dostarczającej te zasoby, czyli państwa pochodzenia tych zasobów lub Strony, która pozyskała te zasoby zgodnie z Konwencją o różnorodności biologicznej (tzw. uprzednia świadoma zgoda). Strona może również inaczej określić warunki pozyskania zasobów genetycznych. Państwa na mocy Protokołu mają obowiązek podjąć konieczne, odpowiednie środki legislacyjne, administracyjne lub polityczne, tak aby krajowe przepisy prawne zapewniały pewną, przejrzystą i jasną procedurę dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści z tego płynących. Załączona do Protokołu lista możliwych rodzajów korzyści obejmuje m.in. korzyści pieniężne w postaci opłat za dostęp lub opłat licencyjnych, oraz korzyści niepieniężne w postaci dzielenia się wynikami prac badawczo-rozwojowych, transferu wiedzy i technologii, szkoleń czy wkładu w rozwój gospodarki lokalnej kraju dostarczającego zasoby genetyczne. Procedura ta powinna być bez wątpienia uczciwa i prowadzona w oparciu o pozwalające zapobiec arbitralnym decyzjom zasady. Poprzez owe generalne reguły postępowania rozumie się przede wszystkim tworzenie takich przepisów, które doprecyzują kwestie informo-

29 *Ibidem*.

30 M. Matacz, *Biopiractwo...*, *op. cit.*

31 www.mos.gov.pl (dostęp: 19.10.2013 r.).

wania zainteresowanych podmiotów o obowiązku ubiegania się o uprzednią zgodę na dostęp do zasobów genetycznych, jak również kwestie zapewnienia przez władze danego państwa decyzji na piśmie o udzieleniu takiej zgody i ustanowieniu wzajemnie uzgodnionych warunków. Decyzja ta nie będzie pozostawiała żadnych wątpliwości prawnych, przy tym koszty postępowania będą niewielkie, a czas trwania postępowania stosunkowo krótki. Dowodem na udzielenie takiej zgody będzie natomiast wydanie pozwolenia (bądź jego odpowiednika) na realizację udostępnienia zasobów. Państwa–Strony Konwencji, na mocy Protokołu z Nagoi mają za zadanie stworzyć opisany powyżej system wymiany informacji o dostępie i podziale korzyści, który stanowić będzie bieżące i aktualne źródło informacji o zawartych umowach, a także punkty informacyjne i kontrolne, które ową procedurę usprawniałyby. Państwa–Strony powinny ponadto ustanowić jasne zasady i procedury wnioskowania i ustanawiania wzajemnie uzgodnionych warunków. Warunki te powinny być określone na piśmie i zawierać m.in.: klauzulę o rozwiązywaniu sporów, warunki podziału korzyści, w tym dotyczące praw własności intelektualnej, ewentualne warunki późniejszego wykorzystania zasobów genetycznych przez strony trzecie czy warunki zmian intencji. Kluczowym aspektem zapewniającym możliwość egzekwowania obowiązków nałożonych na strony postępowania jest zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Protokół z Nagoi stanowi, iż Państwa–Strony winny zachęcać dawców i użytkowników zasobów genetycznych i/lub tradycyjnej wiedzy z nimi związanej do zawarcia w postanowieniach umowy przepisów dotyczących rozwiązywania sporów. Państwa mają również obowiązek zapewnienia możliwości skorzystania z drogi prawnej, w ramach prawodawstwa krajowego, w przypadkach sporów wynikających z wzajemnie uzgodnionych warunków pomiędzy stronami umowy.

Prawodawca wziął również pod uwagę możliwość wystąpienia szczególnych przypadków, kiedy dostęp do zasobów genetycznych jest konieczny z uwagi na szczególne okoliczności i wówczas podlega nieco innemu reżimowi prawnemu. Chodzi tu o przypadki bieżących lub mających nadejść nagłych sytuacji, które zagrażają lub szkodzą zdrowiu ludzi, zwierząt lub roślin. Grożące niebezpieczeństwo musi być stwierdzone przez Państwo–Stronę lub przez inne kraje. Państwa–Strony mogą w takich sytuacjach rozważyć, czy zasadne jest bezzwłoczne zapewnienie dostępu do zasobów genetycznych oraz do szybkiego, uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści, włączając w to dostęp do opieki medycznej.

Zgodnie z drugą grupą postanowień, strony Protokołu mają obowiązek wprowadzenia w życie rozwiązań, które zapewnią, że na ich terytorium użytkowane będą tylko legalnie nabyte zasoby genetyczne. Sprecyzowanie służących temu celowi rozwiązań prawnych pozostawione zostało do decyzji stron Protokołu. W Protokole z Nagoi wprowadzono także zapis mówiący o potrzebie tworzenia warunków, aby propagować i inspirować do badań, które wnoszą wkład w ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej. Tego rodzaju działania są szczególnie po-

trzebne w krajach rozwijających się, co może odbywać się poprzez uproszczenie procedur dostępu dla badań niekomercyjnych, z uwagi na potencjalną możliwość zmiany celu takich badań.

Opisane powyżej regulacje powinny zostać uwzględnione w prawodawstwach krajowych jak najszybciej, natomiast w dalszej perspektywie Państwa–Strony zobligowane zostały do rozważenia stworzenia globalnego wielostronnego mechanizmu dzielenia się korzyściami, wynikającymi z wykorzystania zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy związanej z tymi zasobami, w sytuacjach transgranicznych lub dla których nie jest możliwe udzielenie albo uzyskanie uprzedniej zgody.

Protokół z Nagoi ma wejść w życie w 2014 r. Warunkiem jest ratyfikowanie go przez co najmniej 50 państw. Na obecną chwilę Protokół ratyfikowało 20 państw.³² Protokół został podpisany przez Unię Europejską dnia 11 maja 2011 r., z kolei 26 marca 2013 r. Unia Europejska złożyła dokumenty ratyfikacyjne. Protokół podpisały także 24 spośród państw członkowskich UE, w tym Polska. Unia Europejska jest dwunastym krajem, który ratyfikował Protokół. Niestety, wśród dotychczasowych stron wciąż brak jest państw rozwiniętych.³³

W Unii Europejskiej postanowienia Protokołu z Nagoi wdrażać będzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii.³⁴ W projektowanym rozporządzeniu uwzględniono głównie te postanowienia Protokołu, które dotyczą przestrzegania obowiązków nałożonych na użytkowników zasobów genetycznych. Kwestie przepisów regulujących dostęp do zasobów ustawodawca unijny pozostawił natomiast do ewentualnego uchwalenia państwom członkowskim. *De facto* to one decydowałyby więc o wprowadzeniu wymogu uzyskiwania uprzedniej świadomej zgody oraz wymogu ustalenia podziału korzyści zgodnie z postanowieniami Protokołu. W kwestiach dotyczących dostępu projekt przewiduje jedynie powołanie „unijnego forum do spraw dostępu”, które podejmując decyzje w drodze konsensusu, dbałoby o spójność warunków dostępu przyjmowanych w państwach członkowskich, a także zapewniało doradztwo oraz umożliwiałoby prowadzenie debat i wymianę najlepszych praktyk.³⁵

Z pewnością Protokół z Nagoi wpłynie na sposób funkcjonowania podmiotów będących stronami umów o dostępie do zasobów i tradycyjnej wiedzy m.in.: ogrodów botanicznych i zoologicznych, banków genów, sektora rolnego (np. nasiennic-

32 www.cbd.int (dostęp: 19.10.2013 r.).

33 *Ibidem*.

34 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii [COM(2012) 576 final] Dz.Urz. UE C 161/73 z dnia 6.06.2013 r.

35 Opinia poseł A. Pomaskiej, przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej z dnia 30.11.2012 r. na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii [COM(2012) 576 final] BAS–WASGiPU/WAPEIM–3036/12

two, produkcja pasz), ogrodnictwa, leśnictwa czy wielokrotnie już wspomnianych przemysłu farmaceutycznego, przetwórstwa spożywczego.³⁶ Na dzień dzisiejszy można pokusić się o stwierdzenie, iż to właśnie szerokie spektrum podmiotów, których dotyczą regulacje o dostępie do zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy, jest jednym z głównych powodów, dla których trudno jest osiągnąć konsensus w sprawie jednolitego modelu postępowania w przedmiocie dostępu do zasobów. W ramach podmiotów, które potencjalnie mogą wnieść wkład do zarządzania zasobami i do procesu naukowego bądź komercyjnego możemy wyróżnić instytucje rządowe, pozarządowe lub akademickie oraz wspomniane społeczności tubylcze i lokalne.³⁷

Z uwagi na przedłużający się proces konstruowania wiążących przepisów prawnych w przedmiotowej problematyce oraz ze względu na brak odpowiednich i skutecznych reakcji ze strony rządów państw tzw. „biednego południa”, na obecną chwilę najwięcej zaangażowania w sprawę wykazują organizacje non-profit, przede wszystkim z Europy Zachodniej (m.in. Buko, Greenpeace, Evs, Keinpatent). Ich działalność polega na zaskarżaniu przyznanych patentów, co jednak jest długotrwałym i kosztownym procesem. Organizacjom pozostaje więc przede wszystkim nagłaśnianie problemu i próba wpłynięcia na władze danego kraju.³⁸

Na koniec przychodzi na myśl jeszcze jedno pytanie. Co z zasobami genetycznymi, które zostały wywiezione z danego kraju, w czasach kiedy o regulacji tej problematyki jeszcze nie myślano? Niestety okazuje się, iż Protokół z Nagoi nie rozwiązuje tego problemu. Nie ma w nim bowiem przepisów, które uszczegóławiałyby tę kwestię. Należy podkreślić, iż proceder ten trwa od setek lat, rozpoczął się już w czasach kolonizacji. Zdaniem Francois Meienberg, członka organizacji pozarządowej Deklaracja Berneńska, każde nowe użycie komercyjne danego zasobu genetycznego musi spełniać te same warunki: uzyskania wcześniejszej zgody i podzielenia się zyskami z krajami pochodzenia. Podkreśla on, iż większość zasobów została już wywieziona z krajów pochodzenia, dlatego też państwa powinny zrobić wszystko, aby zapobiec legitymizacji trwającego do tej pory biopiractwa. Wszystko więc *de facto* zależy od poszczególnych ustawodawstw stron Protokołu.³⁹ Skonstruowanie przejrzystego i spójnego systemu praw własności, w tym stworzenie legalnej definicji biopiractwa i wprowadzenie odpowiedzialności prawnej za nielegalne pozyskiwanie zasobów genetycznych niewątpliwie wpłynęłoby na zwiększenie świadomości krajów rozwijających się, co do istniejących możliwości ochrony ich praw.

36 Pismo Niny Dobrzyńskiej – dyrektora departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska z dnia 20.06.2013 r. dotyczące organizacji konferencji mającej na celu poinformowanie o nowych instrumentach prawnych i możliwościach ich wdrażania DLPwk 440– 171/24016/13bh

37 A. Siojewska, Biopiractwo na oczach świata..., *op. cit.*; patrz też M. Szkarłat, Biotechnologia jako przedmiot regulacji prawno międzynarodowych, [w:] Prawne i społeczne aspekty biotechnologii, T. Twardowski (red.), Warszawa 2012.

38 A. Pawlicz, Biopiractwo, czyli patentowanie życia..., *op. cit.*

39 *Ibidem.*

Potencjalnie mogłoby to skutkować rozwojem przedsiębiorczości w tych krajach oraz rozpowszechnieniem badań naukowych i edukacji, a tym samym likwidacją ubóstwa na szczeblu lokalnym.

Państwa–Strony Konwencji o różnorodności biologicznej konstruując odpowiednie narzędzia prawne do realizacji postanowień Protokołu z Nagoi powinny mieć dodatkowo na względzie znaczenie zasobów genetycznych dla wyżywienia i rolnictwa i ich szczególną rolę dla bezpieczeństwa żywnościowego. Reasumując oznacza to szczególną staranność ustawodawcy państwowego w kreowaniu przepisów, które nie powinny być nadmiernie rygorystyczne, a stworzone tak, aby służyć ludzkości, jednocześnie z poszanowaniem dorobku społeczności lokalnych. Z pewnością trudno jest osiągnąć pożądany balans pomiędzy dobrem ogółu a partykularnymi interesami poszczególnych podmiotów, stąd też regulacje dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści wciąż są na etapie wdrażania. *De facto* jest to kolejne zagadnienie prawa ochrony środowiska tak problematyczne z uwagi na konflikt wartości tj. zysku ekonomicznego podmiotów gospodarczych przyczyniającego się do rozwoju gospodarczego oraz ochrony biologicznej spuścizny ludzkości. Z pewnością rozwiązanie tego problemu na drodze prawnej przyczyni się do realizacji postulatów głoszonych podczas Konferencji Rio +20, w szczególności do wyrównania różnic gospodarczych pomiędzy państwami biednymi i bogatymi, które w sprawach dostępu do zasobów genetycznych i tradycyjnej wiedzy z nimi związanej będą występować jako równorzędne podmioty.

BIBLIOGRAFIA

- Biopiractwo. Jak chronić zasoby genetyczne krajów rozwijających się?, www.europarl.europa.eu (dostęp: 16.10.2013 r.).
- Biopiractwo – okradanie natury, csr.pl (dostęp: 16.10.2013 r.).
- Gliściński K., Prawa niezgody intelektualnej. Globalizacja praw na dobrach niematerialnych, conasuwiera.pl (dostęp: 14.10.2013 r.).
- Jendrośka J., Prawne aspekty kontroli GMO, [w:] Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?, Warszawa 2001.
- Kenig–Witkowska M.M., Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2011.
- Lisowska E., Zasoby genetyczne i ich ochrona, „Kwartalnik Urzędu Patentowanego RP” 2012, nr 1.
- Matacz M., Biopiractwo, „Wprost” 2003, nr 21.
- Morżoł I., Ochrona różnorodności biologicznej i kulturalnej na obszarach dziedzictwa kulturowego UNESCO, wykład wygłoszony w 2010 r. w ramach cyklu wykładów „Wybrane zagadnienia z ekologii i ochrony środowiska. Różnorodność biologiczna w wielu odsłonach”, Uniwersytecie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym.
- Opinia poseł A. Pomaskiej, przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej z dnia 30.11.2012 r. na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do

- zasobów genetycznych oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii [COM(2012) 576 final] BAS–WASGiPU/WAPEiM–3036/12
- Pawlicz A., Biopiractwo, czyli patentowanie życia, Zielone Mazowsze 15.10.2002 r., www.zm.org.pl (dostęp: 15.10.2013 r.).
- Pismo N. Dobrzyńskiej, dyrektora departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska z dnia 20.06.2013 r. dotyczące organizacji konferencji mającej na celu poinformowanie o nowych instrumentach prawnych i możliwościach ich wdrażania DLPwk 440–171/24016/13bh
- Słojewska A., Biopiractwo na oczach świata, „Rzeczpospolita” 18.05.2013 r., www.rp.pl (dostęp: 14.10.2013 r.).
- Szkarłat M., Biotechnologia jako przedmiot regulacji prawno międzynarodowych, [w:] Prawne i społeczne aspekty biotechnologii, T. Twardowski (red.), Warszawa 2012.
- Świerk K., Bioprospekcja, biopiractwo i wiedza tubylcza. Przykłady z Ameryki Łacińskiej, [w:] Antropologia stosowana, M. Ząbek (red.), Warszawa 2013.
- Uchańska J., Bioróżnorodność a ochrona patentowa, „Edukacja biologiczna i środowiskowa” 2013, nr 2.
- Uzasadnienie Françoise Castex do opinii Komisji Prawnej dla Komisji Rozwoju Parlamentu Europejskiego z dnia 6.11.2012 r. w sprawie wymiaru rozwojowego praw własności intelektualnej w dziedzinie zasobów genetycznych: wpływu na walkę z ubóstwem w krajach rozwijających się (2012/2135 (INI)) www.europarl.europa.eu (dostęp: 14.10.2013 r.).

**THE FIGHT AGAINST BIOPIRACY AS A WAY TO REDUCE POVERTY
IN THE WORLD – A REVIEW OF LEGISLATION GOVERNING
THE ISSUE OF ACCESS TO GENETIC RESOURCES AND THE
TRADITIONAL KNOWLEDGE ASSOCIATED WITH THEM**

The article describes the problem of biopiracy. The article characterizes the phenomenon and its socio-economic consequences, based on the most popular cases from around the world as well as on the analysis of legal acts regulating this issue. The author analyzes the instruments of both international law and European Union law and indicates the most important concepts contained in them. Referencing the acts described, the author attempts to identify the causes of biopiracy and ways to defeat it. She also indicates how far-reaching the present development of legislation is on access to genetic resources and the traditional knowledge associated with them.

Keywords: biopiracy, genetic resources, biodiversity, intellectual property rights

POJĘCIE „ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU” W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,¹ ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jest podstawą działań dotyczących zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także czynności związanych z zakresem i sposobem postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W związku z powyższym zdefiniowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju jest istotne w świetle całości kształtu działań podejmowanych na podstawie ustawy, związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” funkcjonowało na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy² (w pierwotnym brzmieniu ustawy mowa była o „ekorozwoju”). Wówczas nakaz uwzględniania tej wartości określano jako konieczność „zachowania równowagi pomiędzy wszystkimi elementami, składającymi się na środowisko, w którym bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokajanie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń”.³ W obecnym stanie prawnym, wskazując w art. 1 u.p.z.p. zrównoważony rozwój jako podstawę podejmowanych działań, ustawodawca podkreślił istotne znaczenie tej wartości w praktyce funkcjonowania administracji.⁴ Na gruncie u.p.z.p. poję-

1 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.; dalej jako: u.p.z.p.

2 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.; dalej jako: u.z.p.

3 M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 43. Por. także: W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 12.

4 Do pojęcia „zrównoważonego rozwoju” odwołują się również składy orzekające sądów administracyjnych. Por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1009/12; wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1424/09. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, z treści definicji wynika, że w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu

cie to definiowane jest poprzez odesłanie do definicji legalnej zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska.⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 50 u.p.z.p. pod pojęciem zrównoważonego rozwoju należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.⁶ Odesłanie w u.p.z.p. do rozumienia terminu „zrównoważonego rozwoju” określonego w p.o.ś. należy ocenić pozytywnie. Należy bowiem pamiętać, że działalność związana z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni jest bez wątpienia nierozzerwalnie związana z innymi dziedzinami prawa, przede wszystkim prawem ochrony środowiska. Przejmowanie tym samym pojęcia przez u.p.z.p. zawartego w u.o.ś. ma zapewnić swego rodzaju zgodność rozwiązań zawartych w tych dwóch aktach prawnych.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi przez przedstawicieli doktryny, wartość normatywna przepisów określających zakres regulacji zawartych w danym akcie prawnym, a do takich przepisów należy zaliczyć art. 1 ust. 1 u.p.z.p. jest ograniczona i co do zasady nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, jednakże ma znaczenie w kontekście interpretacji całokształtu przepisów, zawartych w danym akcie normatywnym.⁷ Wynika to także z zamieszczenia wspomnianego przepisu w rozdziale 1 u.p.z.p., zatytułowanym „Przepisy ogólne”, co też powoduje, że uregulowania tej części ustawy należy stosować do wszelkich działań podejmowanych w ramach działalności planistycznej, także jeśli chodzi o stanowienie przepisów wykonawczych do ustawy.

W art. 1 u.p.z.p. przewidziano ponadto, że podmioty w trakcie swojej działalności związanej z ustawą, powinny uwzględniać także inne wartości, określone w ust. 2, tj. m.in.: walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych. Wartości te, obok ładu przestrzennego i zrównoważonego

Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 września 2012 r., II SA/Lu 272/12; wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11.

5 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm. dalej jako: p.o.ś.

6 Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje także na gruncie innych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim w obszarze prawa konstytucyjnego (por. art. 5 Konstytucji RP) i europejskiego. Do tego terminu odnosi się m.in. wspólna polityka rybołówstwa. Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka rybołówstwa zapewnia taką eksploatację żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

7 Por. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 4; R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rządewska, Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, Warszawa 1995, s. 9.

rozwoju, powinny odgrywać istotną rolę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.⁸ Wydaje się, że określone w tym ustępie wartości korelują z regulacją zawartą w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawodawca w pierw wskazuje, że w określonej ustawą działalności podstawą czynności podejmowanych w jej ramach ma być m.in. zrównoważony rozwój, a w ust. 2 tego artykułu wskazuje, że należy uwzględnić w szczególności wskazane wyżej wartości.

Taka redakcja przepisów zdaje się wskazywać, że wartości wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.⁹ zawierają się w pojęciu ładu przestrzennego lub zrównoważonego rozwoju, choć mogą wystąpić także inne, nieujęte w tym przepisie. Innymi słowy ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią zasadę działania organów administracji publicznej w ramach aktywności podejmowanej w zakresie określonym w art. 1 ust. 1, natomiast uwzględnianie wartości określonych w ust. 2 prowadzi do działalności zgodnej z tymi podstawowymi zasadami. Wskazać przy tym należy, że katalog wartości określonych w art. 1 ust. 2 nie ma charakteru zamkniętego (na co wskazuje użycie sformułowania: „w szczególności”), stąd też mogą wystąpić inne wartości określone ustawowo.¹⁰ Możliwe jest również nieco odmienne ujęcie wskazanych wartości w ten sposób, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są odrębnymi zasadami, które stanowią podstawę działań określonych w art. 1 ust. 1 u.p.z.p., natomiast w samym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić wartości określone ustawowo w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Warto zastanowić się zatem nad charakterem prawnych wskazanych w art. 1 u.p.z.p. zasad.¹¹ Określenie „zasady” zostało użyte celowo. Pod tym pojęciem rozumie bowiem (na gruncie niniejszego opracowania) normy prawne o podstawowym znaczeniu dla planowania i zagospodarowania przestrzennego.¹² W doktrynie wskazuje się, że określone w art. 1 wartości można interpretować jako przepisy odsyłające bądź jako pojęcia niedookreślone. Przy pierwszym ujęciu, rola tych przepisów sprowadzałaby się do wskazania tylko obszarów materialnego prawa administracyjnego, uregulowanych odrębnymi ustawami, które to akty zawierają normy wiążące organy realizujące działania w sferze planowania i zagospodarowania przestrzen-

8 W doktrynie, na tle wskazanego przepisu, formułowana jest zasada uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym wartości określonych ustawowo. Por. M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, op. cit., s. 43 i n.; M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 50 i n. Z. Niewiadomski wyróżnia zasadę zrównoważonego rozwoju i zasadę ochrony innych wartości wysoko cenionych, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 34–38.

9 W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07: „Zgodnie z art. 1 ust. 2 (...) w planowaniu uwzględnia się zwłaszcza ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymogi ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz zdrowia i bezpieczeństwa, a także walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz potrzeby interesu publicznego. Tak więc już na tym etapie pod uwagę brane są wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, prawa innych osób).”

10 Tak też: H. Nowicki, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, W. Szwajdler (red.), Warszawa 2013, s. 23.

11 Zasada zrównoważonego rozwoju ma swoje źródło w Konstytucji RP, stąd też można zaliczyć ją do jednej z zasad ustrojowych.

12 W kwestii rozumienia pojęcia zasad prawa, por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 95.

nego. Traktując wskazane przepisy jako zawierające pojęcie niedookreślone, należałoby je uważać za będące podstawą do rekonstrukcji normy prawnej. Przepisy te w tym ujęciu obowiązywałyby organy bezpośrednio.¹³ Na gruncie poprzednio obowiązującej u.z.p. w literaturze wskazywano, że obowiązek uwzględniania wartości określonych w art. 1 tego aktu oznacza, że ów obowiązek istnieje w zakresie przewidzianym przez przepisy szczególne, zawartych zarówno w u.z.p., jak i innych aktach prawnych. W przypadku, gdy brak było takich przepisów szczególnych, to przepis art. 1 ust. 2¹⁴ „tworzy wprost podstawy do ograniczeń zasady swobodnego korzystania z rzeczy, określonej w art. 140 k.c.”¹⁵ W takich okolicznościach wartości te traktowano jako pojęcia niedookreślone. Na gruncie u.z.p. wskazywano także, że regulacja zawarta w art. 1 ust. 2 ma charakter przepisów odsyłających, oznaczających skrótowo uregulowania prawne dotyczące określonej problematyki.

Wydaje się, że przepis art. 1 należy traktować jako zawierający pojęcia niedookreślone. Dzięki takiemu ujęciu, dopiero akt, który został wydany przy uwzględnieniu wymienionych wartości, można uznać za zgodny z prawem. Należy tu poczynić jednak istotne zastrzeżenie. Wartości te nie mogą stanowić samoistnej, materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, co oczywiście nie oznacza, że organ nie powinien brać ich pod uwagę w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego. Ma to swoje odzwierciedlenie w art. 56 u.p.z.p. Zgodnie z treścią tego przepisu, przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy; por. art. 64 u.p.z.p.). Jak już zostało to podniesione wydaje się, że wartości określone w art. 1 ust. 2 zawierają się odpowiednio w pojęciu ładu przestrzennego lub zrównoważonego rozwoju (z zastrzeżeniem, że są to oczywiście terminy o szerszym zakresie pojęciowym), stąd też w pewnym zakresie i one nie będą mogły być wyłączną podstawą do odmowy wydania wyżej wskazanych aktów. Przepis art. 56 w obecnym brzmieniu obowiązuje od 17 lipca 2010 r. Do zmiany stanu prawnego w tym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się rozbieżności, w jaki sposób interpretować wartość zasad określonych w art. 1.¹⁶ Obecnie nie powinno już budzić żadnych wątpliwości twierdzenie, że zasada uwzględniania przez organy administracji w planowaniu i za-

13 Por. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu....., op. cit.*, s. 7.

14 W ówczesnym brzmieniu pokrywał się częściowo z obecnym uregulowaniem. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.z.g. w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniano się zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, 2) walory architektoniczne i krajobrazowe, 3) wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych, 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, 5) walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności, 6) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

15 R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym...., op. cit.*, s. 9.

16 Por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, z dnia 4 października 2007 r., II SA/Rz 482/07, LEX nr 413507; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 2007 r., II SA/Po 245/07, CBOA. Wyroki odmiennej treści zapadły na gruncie podobnego stanu faktycznego.

gospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju ma charakter normy ogólnej (klauzuli generalnej), która bezpośrednio nie nakłada na inwestorów żadnych ograniczeń w zakresie dopuszczalnego sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu. W związku z powyższym należy zgodzić się ze stanowiskiem wojewódzkiego sądu administracyjnego w Poznaniu, który ocenił, że tego typu norma nie może być samodzielną podstawą do wydania decyzji odmownej w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, a odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji musi opierać się na wyraźnej sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z przepisem nakładającym wprost konkretne ograniczenia. Natomiast źródłem ograniczeń, jak podnosił sąd, mogą być tylko przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub przepisy odrębne zawarte np. w ustawie o ochronie przyrody, ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie o gospodarce nieruchomościami itp.¹⁷

Do pojęcia zrównoważonego rozwoju na gruncie u.p.z.p. ustawodawca odnosi się wprost nie tylko w powołanym art. 1 ust. 1 u.p.z.p., lecz także w odniesieniu do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (por. art. 47 u.p.z.p.; dalej jako: „kmpz”). Oczywiście nie oznacza to, że zasada ta nie obowiązuje w odniesieniu do pozostałych aktów przewidzianych u.p.z.p.,¹⁸ wręcz przeciwnie – na mocy art. 1 u.p.z.p. odnosi się do wszelkich działań określonych w tym artykule. Zdaje się, że prawodawca wskazując wprost, iż przy sporządzaniu kmpz. uwzględnia się zasadę zrównoważonego rozwoju, starał się podkreślić jej istotne znaczenie w prowadzonej polityce przestrzennej na poziomie państwowym. W istocie w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁹ wielokrotnie odwołano się do pojęcia „zrównoważonego rozwoju”. Z omawianej zasady wyprowadzono dalsze, takie jak: zasada racjonalności ekonomicznej (w ramach polityki przestrzennej uwzględniana jest ocena korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w długim okresie), zasada preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę (intensyfikacja procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję zabudowy na nowe tereny), zasada przezorności ekologicznej (rozwiązywanie pojawiających się problemów powinno następować we właściwym czasie, tj. odpowiednie działania powinny być podejmowane już wówczas, gdy pojawia się uzasadnione przypuszczenie, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie) oraz zasada kompensacji ekologicznej (polega na takim zarządzaniu przestrzenią, planowaniu i realizacji działań polityki rozwojowej, w tym przestrzen-

17 II SA/Po 245/07.

18 Wydaje się, że zasada ta nie będzie się odnosić tylko do aktów, przewidzianych u.p.z.p., lecz również innych, powiązanych z nimi, jak np. programy, o których mowa w art. 48 ust. 1; por. art. 47 ust. 3 u.p.z.p.

19 Akt dostępny za pośrednictwem witryny internetowej http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Strony/Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju.aspx, (dostęp: 4 kwietnia 2013 r.).

nej, aby zachować równowagę przyrodniczą i wyrównywać szkody w środowisku wynikające z rozwoju przestrzennego, wzrostu poziomu urbanizacji i inwestycji niezbędnych ze względów społeczno–gospodarczych, a pozbawionych alternatywy neutralnej przyrodniczo).²⁰ W odniesieniu natomiast do pozostałych aktów uregulowanych u.p.z.p. można wskazać, że ustawodawca w regulacjach prawnych, dotyczących poszczególnych instytucji, odnosi się również do pojęcia zrównoważonego rozwoju poprzez nakaz uwzględniania określonych uwarunkowań. Tytułem przykładu można wskazać na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W odniesieniu do tego aktu, ustawodawca przewidział, że w tym akcie należy uwzględnić m.in. uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Także w odniesieniu m.in. do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prawodawca przewidział rozwiązania prawne, mające na celu zapewnienie postępowania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono obowiązkowe elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, czy też wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, czy też plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym określa się m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych (por. art. 39 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.).

W tym miejscu warto podnieść, że działalność związana z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym związana jest z koniecznością wyważania interesu publicznego i prywatnego.²¹ W praktyce powstaje wiele konfliktów, które rodzą się na tym tle.²²

Mimo przyjęcia określonego rozumienia przepisu, nadal w praktyce mogą powstać wątpliwości interpretacyjne, związane z użyciem nieprecyzyjnych sformułowań (np. proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych). Zdaje się zatem zasadne twierdzenie, że zrównoważony rozwój jest pojęciem wieloaspektowym i każdorazowo jego zakres będzie wyglądał nieco odmiennie. Za

20 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 67.

21 Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegają muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności. Por. uzasadnienie wyroku WSA w Gdańsku z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 281/08, LEX nr 509695.

22 Tytułem przykładu można wskazać na spór o treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomości położonych na terenie Dojlił Górnych, por. m.in. E. Sokólska, A. Kłopotowski, *Dojliły Górne niezgody. Mieszkańcy kontra magistrat*, http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35250,11955262,Dojliły_Gorne_niezgody___Mieszkanicy_kontra_magistrat.html, (dostęp: 3 kwietnia 2013 r.).

słuszością postawionej tezy przemawia także charakter wyliczonych w art. 1 ust. 2 zagadnień. Wydaje się bowiem, że organy podejmujące czynności związane z kształtowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni, powinny uwzględniać w trakcie swoich działań wymienione w powyższym przepisie wymagania. Prowadzi to do konstatacji, że dopiero całościowe uwzględnienie wszystkich tych zagadnień będzie stanowiło podstawę do stwierdzenia, że podstawą działania organów w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego był, obok ładu przestrzennego, zrównoważony rozwój. Warto również podkreślić, że zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa obecnie niewątpliwie niebagatelną rolę w działalności planistycznej organów administracji publicznej, co należy ocenić pozytywnie. Potwierdzają to realizowane coraz częściej projekty związane m.in. z inwestycjami dotyczącymi pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych.²³

BIBLIOGRAFIA

- Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, Warszawa 1995.
- Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004.
- Niewiadomski Z., Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2003.
- Nowicki H., [w:] W. Sz wajdler (red.), Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2013.
- Radecki W., Sommer J., Szostek W., Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz, Wrocław 1995.
- Sokół ska E., Kłopotowski A., Dojlidy Górne niezgody. Mieszkańcy kontra magistrat, http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35250,11955262,Dojlidy_Gorne_niezgody__Mieszkancy_kontra_magistrat.html
- Stępień E., Rynek energetyczny przyszłością PPP?, „Forum PPP. Magazyn inwestycji publicznych” 2013, nr 1 (22).
- Szewczyk M., [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Szewczyk M., [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2012.

23 Por. m.in. E. Stępień, Rynek energetyczny przyszłością PPP?, „Forum PPP. Magazyn inwestycji publicznych” 2013, nr 1 (22).

**CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE BASIS OF THE
LAW OF 27 MARCH 2003 ON SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT**

The article discusses issues related to the concept of sustainable development on the basis of the law of 27 March 2003 on spatial planning and development. When analyzing the current legislation from the perspective of doctrine and administrative and court decisions, concerns arising from the application of the principle of sustainable development and the realization of selected acts of planning value were noted.

Keywords: sustainable development, spatial planning and development, planning acts

REALIZACJA MIEJSKICH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA Z WYKORZYSTANIEM PARTNERSTWA PUBLICZNO–PRYWATNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Ochrona środowiska jest jednym z głównych zadań publicznych, jakie są nałożone na polskie miasta przez ustawę o samorządzie gminnym.¹ Zgodnie z obowiązkiem dostosowania się Polski do wymogów prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, w celu wykonania tego zadania polskie miasta zobowiązane będą w najbliższych latach do zrealizowania wielu proekologicznych inwestycji infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska.² Będą to często inwestycje rozłożone na wiele lat. Koszty tych inwestycji oraz skala ich trudności mogą przewyższyć możliwości finansowe oraz organizacyjne wielu miast. Warto także zwrócić uwagę na brak odpowiedniego doświadczenia polskich miast w realizacji tego typu inwestycji. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że bez odpowiedniego wsparcia ze strony podmiotów prywatnych polskie miasta mogą nie być w stanie zrealizować wymogów stawianych przez prawo Unii Europejskiej i przez to nie będą mogły prawidłowo wypełniać nałożonych na nie zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska.

1 Artykuł 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

2 M. Rudnicki, Prawno–finansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska, Lublin 2005, s. 69.

Partnerstwo publiczno–prywatne jako metoda realizacji miejskich zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska

Artykuł 9 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że w celu realizacji zadań oraz prowadzenia działalności gospodarczej miasto może zawierać umowy z innymi podmiotami.³ Także artykuł 3 Ustawy o gospodarce komunalnej⁴ upoważnia miasta do powierzania w drodze umowy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom zewnętrznym. Na podstawie tych przepisów miasta mogą podjąć współpracę z podmiotami prywatnymi w celu wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska. Jest to niezwykle ważne w szczególności dla realizacji nowych miejskich inwestycji infrastrukturalnych z tej dziedziny. W wielu krajach europejskich od wielu lat współpraca ta realizowana jest w sposób niezwykle skuteczny w formule partnerstwa publiczno–prywatnego (zwanego w dalej również „PPP”). Przedstawiciele literatury są zgodni, że ta konstrukcja prawna może być skutecznie wykorzystywana do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska również przez polskie miasta.⁵ Takie rozwiązanie wskazuje wprost także ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.,⁶ która w artykule 40a dopuszcza współfinansowanie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na zasadach określonych w ustawie o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku.⁷

W ostatnich latach polskie miasta zaczęły interesować się możliwościami, jakie PPP daje w praktyce. Największy dotychczas na polskim rynku projekt z wykorzystaniem partnerstwa publiczno–prywatnego, mający na celu realizację ustawowych zadań miejskich z zakresu ochrony środowiska i dostosowywanie polskiej infrastruktury ochrony środowiska do wymogów prawa Unii Europejskiej, jest aktualnie realizowany w Poznaniu. W dniu 8 kwietnia 2013 roku Poznań i spółka Sita Zielona Energia sp. z o.o. podpisały umowę o partnerstwie publiczno–prywatnym, której przedmiotem jest realizacja wspólnego przedsięwzięcia, jakim jest budowa i eksploatacja spalarni odpadów w Poznaniu. Wartość umowy wynosi około 3,5 mld PLN.⁸ Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w formule PPP planowana jest także w Łodzi.⁹ Z kolei w Krakowie realizowany jest projekt budowy Zbiorczego Punktu Gromadzenia Odpadów (ZPGO) wraz z zakupem wyposa-

3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

5 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty...*, *op. cit.*, s. 589; zob. także: A. Barczak, *Partnerstwo publiczno–prywatne w gospodarce odpadami komunalnymi*, artykuł opublikowany, [w:] *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, Warszawa 2008, s. 21.

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

7 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno–prywatnym, (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

8 A. Ferek, I. Handzlik, *Partnerstwo ożywia miasta*, artykuł opublikowany w dzienniku „Rzeczpospolita” z 18 października 2013 roku, s. B7.

9 <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/1992/>

zenia i kontenerów. W ramach tego projektu podmiot prywatny zobligowany został do budowy ZPGO oraz do utrzymania i zarządzania tym obiektem.¹⁰

Polskie miasta mogą wykorzystać PPP nie tylko do budowy i modernizacji infrastruktury niezbędnej do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska, ale także do współpracy z podmiotami prywatnymi przy wykonywaniu usług komunalnych z tej dziedziny. W ramach takiej współpracy mogą być świadczone wysokiej jakości usługi publiczne mające na celu ochronę środowiska, takie jak: usuwanie odpadów, oczyszczanie miasta, usługi wodno-kanalizacyjne, usługi mające na celu dostarczenie lokalnej społeczności wody pitnej.

Na potrzeby niniejszego artykułu partnerstwo publiczno-prywatne można określić jako połączenie doświadczeń, wiedzy, możliwości, umiejętności i wzajemnych kompetencji podmiotów publicznych i prywatnych, mające na celu wykonanie określonych zadań publicznych. Główną zaletą PPP dla polskich miast jest możliwość realizacji przez nie nowych inwestycji bez wykorzystywania własnych środków finansowych. Jednakże w przypadku inwestycji z zakresu ochrony środowiska, które często oparte są na innowacyjnych technologiach, także *know-how* oraz doświadczenie podmiotów prywatnych w realizacji podobnych przedsięwzięć stają się niezwykle istotnymi przesłankami dla wykorzystania mechanizmu prawnego PPP. Pozostałe zalety PPP dla polskich miast, jakie należy wymienić przy planowaniu budowy infrastruktury ochrony środowiska z wykorzystaniem tego mechanizmu prawnego, to przede wszystkim skrócenie czasu realizacji inwestycji, transfer nowoczesnych technologii, do których dostęp mają podmioty prywatne, a także sprawne zarządzanie inwestycją oraz możliwość generowania dodatkowych przychodów z inwestycji przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń podmiotu prywatnego.

Realizacja projektów PPP z zakresu ochrony środowiska w Polsce na podstawie ustawy o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku

Mechanizm PPP w Polsce uregulowany jest aktualnie przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwana dalej „ustawą o PPP”) Według tej ustawy przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne można określić jako formę realizacji zadań publicznych nałożonych na miasta z wykorzystaniem wsparcia podmiotów prywatnych. Charakterystyczne dla tej formy jest to, że w trakcie jej stosowania miasta nie tracą kontroli nad realizowanymi przedsięwzięciami, są one wciąż za nie odpowiedzialne. Ustawa o PPP daje polskim miastom możliwość stałej kontroli nad

10 <http://www.bazapppp.gov.pl/project/details/general/2541/>

przedsięwzięciami mającymi na celu realizację zadań z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu PPP. To właśnie odróżnia PPP od prywatyzacji.¹¹ Ustawa o PPP zezwala polskim miastom na realizację następujących przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska:

- budowa lub remont infrastruktury mającej na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska (np. oczyszczalni ścieków, spalarni odpadów komunalnych, infrastruktury mającej na celu zapewnienie mieszkańcom miast dostępu do czystej wody lub ochronę gleby i zbiorników wodnych);
- świadczenie usług mających na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska (np. ekologiczna utylizacja odpadów komunalnych, usługi wodno–kanalizacyjne, usługi w zakresie utrzymania czystości i porządku w miastach);
- wykonanie dzieła mającego na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność (np. wyposażenie miejskich obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej w instalacje mające na celu oszczędność zużycia wody, ciepła i energii elektrycznej); oraz
- inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno–prywatnego lub jest z nim związany (np. utrzymanie i zarządzanie spalarnią odpadów wybudowaną z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP).

Partnerem prywatnym współpracującym z miastami przy realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Według powszechnie panującego w literaturze poglądu pojęcie „przedsiębiorca” oraz „przedsiębiorca zagraniczny” należy definiować zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.¹²

Pomimo że ustawa o PPP tego nie nakazuje, polskie miasta planujące realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska powinny dokonać dogłębnej wstępnej analizy, czy planowana przez nie inwestycja możliwa jest do zrealizowania z wykorzystaniem PPP. W ramach tej analizy dane miasto powinno opracować ogólną koncepcję planowanego przedsięwzięcia oraz wybrać właściwy model współpracy z wykorzystaniem mechanizmu PPP. Gdy analiza przeprowadzona przez dane miasto wskaże, że PPP jest odpowiednią formą realizacji

11 M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010, s. 60.

12 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 173; zob. także: T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Praktyczny Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45; zob. także: W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym*, Warszawa 2009, s. 22; zob. także: A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi, Partnerstwo publiczno–prywatne, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308; *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).

inwestycji infrastrukturalnej z zakresu ochrony środowiska, następnym istotnym krokiem, jaki musi podjąć to miasto, jest przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego. Według ustawy o PPP wybór ten może być dokonany na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (zwana dalej „ustawą p.z.p.”)¹³ lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (zwana dalej ustawą o koncesji)¹⁴. Wybór stosowania przepisów jednej z tych ustaw proceduralnych uzależniony został od formy, w jakiej partner prywatny będzie wynagradzany. Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno–prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesji, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP. W pozostałych przypadkach zastosowanie znajdują wprost postanowienia ustawy p.z.p. Na mocy nowelizacji z dnia 7 maja 2010 roku,¹⁵ ustawa o PPP wprowadziła jeszcze trzecie rozwiązanie, mianowicie w sytuacji gdy nie ma zastosowania ustawa o koncesji lub przepisy ustawy p.z.p., wyboru partnera prywatnego dokonuje się „w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności”, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP z 2008 roku, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.¹⁶ Należy stwierdzić, że w przypadku realizacji skomplikowanych inwestycji infrastruktury ochrony środowiska najbardziej adekwatnym trybem wyboru partnera prywatnego jest tryb oparty na procedurze negocjacyjnej. W polskim prawie przesłankę tę spełnia aktualnie:

- tryb wyboru uregulowany obecnie w artykułach 6–20 ustawy o koncesji;
- dialog konkurencyjny, uregulowany obecnie w artykułach 60 a–60 e ustawy p.z.p.;
- negocjacje z ogłoszeniem uregulowane aktualnie w art. 54–60 ustawy p.z.p. oraz
- negocjacje bez ogłoszenia uregulowane obecnie w art. 61–65 ustawy p.z.p.

Warto zauważyć, że wybór partnera prywatnego do realizacji wspomnianego powyżej największego dotychczas projektu PPP w Polsce w zakresie ochrony środowiska – budowy i eksploatacji spalarni w Poznaniu – oparty był na trybie dialogu konkurencyjnego.¹⁷ Wielu autorów wskazuje właśnie na dialog konkurencyjny jako

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

14 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

15 Art. 73 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U z 2010 r. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.).

16 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

17 A. Ferek, I. Handzlik, Partnerstwo ożywia..., *op. cit.*, s. B7.

najodpowiedniejszy tryb wyboru partnera prywatnego.¹⁸ Podobne zdanie wyraził też ustawodawca w projekcie ustawy o PPP z 2008 roku¹⁹.

Spośród ofert współpracy przedstawionych przez potencjalnych partnerów prywatnych miasto wybiera tę najkorzystniejszą na podstawie art. 6 ustawy o PPP. Według tego przepisu najkorzystniejsza oferta przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Obowiązkowymi kryteriami, które miasta muszą wziąć pod uwagę są:

- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym; oraz
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Dodatkowymi kryteriami są w szczególności:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych; oraz
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

Z wybranym na podstawie powyższych kryteriów podmiotem miasto zawiera umowę o partnerstwie publiczno–prywatnym. Umowa ta jest węzłem obligacyjnym, regulującym stosunki prawne między podmiotem publicznym oraz partnerem prywatnym w perspektywie długoterminowej. Jej podstawowym celem jest stabilizacja zasad prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia oraz jednoznaczne określenie przesłanek jego realizacji.²⁰ Ustawa o PPP pozostawia stronom dużą swobodę w kształtowaniu treści tej umowy. *Essentialia negoti* tej umowy to:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji planowanego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, które jest uzależnione przede wszystkim

18 K. Jaworek, Partnerstwo publiczno–prywatne, Teoria i praktyka, M. Kania (red.), Katowice 2013, s. 100; zob. także: K. Płonka Bielenin, Partnerstwo publiczno–prywatne, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2012, s. 85; zob. także: T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno–prywatnych, Warszawa 2010, s. 51; zob. także: P. Marquardt, Partnerstwo publiczno–prywatne, komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku, Toruń 2010, s. 66.

19 Projekt ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym oraz uzasadnienie, druk sejmowy nr 3174 z dnia 20 sierpnia 2004 roku, s. 14, opublikowany na: <http://orka.sejm.gov.pl/>

20 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie..., *op. cit.*, s. 305–306.

- kim od wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno–prywatnego;
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią;
 - zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania z partnerem prywatnym w celu realizacji przedsięwzięcia;
 - wskazanie skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania (w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego);
 - zasady i tryb prowadzenia kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny;
 - określenie przeznaczenia składników majątkowych składających się na wkład własny wniesiony przez podmiot publiczny oraz
 - określenie wzajemnych rozliczeń stron w sytuacji, gdy poszczególne składniki majątkowe składające się na ich wkłady własne zostały wykorzystane przez podmiot prywatny w sposób oczywiście sprzeczny z ich przeznaczeniem określonym w umowie o PPP (np. gdy składnik majątkowy nie został przeznaczony do realizacji przedsięwzięcia).

Pozostałe postanowienia umowy mogą być dowolnie ukształtowane przez jej strony. Powinny one określać w szczególności najważniejsze świadczenia stron, zmierzające do realizacji wspólnego przedsięwzięcia, okres, na jaki umowa została zawarta, warunki przedłużenia lub skrócenia tego okresu, a także warunki i sposób rozwiązania umowy przed upływem tego okresu. Co więcej, strony powinny również dokładnie określić wzajemne obowiązki oraz odpowiedni podział ryzyk i odpowiedzialności. Należy stwierdzić, że w przypadku realizacji wspólnych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu PPP strony powinny uregulować w umowie m.in.:

- obowiązki, jakie wynikają dla stron z tytułu polskiego i unijnego prawa ochrony środowiska;
- normy, jakie zgodnie z przepisami polskiego i unijnego prawa ochrony środowiska musi spełniać realizowane w ramach PPP przedsięwzięcie;
- dokładny podział ryzyk wynikających z planowanego przedsięwzięcia, w szczególności ryzyk związanych z wypełnieniem przez realizowane przedsięwzięcie wymogów stawianych przez prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej;
- klauzulę regulującą wprowadzanie zmian do umowy w przypadku wystąpienia zmian w prawie, w szczególności w polskim i unijnym prawie ochrony środowiska, mających wpływ na postanowienia umowy;

- wzajemne rozliczenie stron po wygaśnięciu umowy; należy zasugerować, aby umowa zawierała zapis, że po jej wygaśnięciu infrastruktura wybudowana na jej podstawie będzie nadal wykorzystywana do realizacji zadań mających na celu ochronę środowiska.

Umowa o PPP może przewidywać, że w celu jej wykonania miasto i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. W spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej miasto nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności spółki powinien zostać uregulowany w umowie o PPP i nie może wykraczać poza zakres tej regulacji. Spółka zawiązana na mocy umowy o PPP ma charakter celowy, jej zadaniem jest realizacja przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego. Tworzenie spółek celowych przez miasta i partnerów prywatnych może być dobrym rozwiązaniem, jeśli chodzi o pozyskiwanie funduszy na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska w formule PPP od podmiotów trzecich. Zazwyczaj bowiem przy wysokich kwotach dofinansowania instytucje finansowe wymagają, aby finansowanie projektów odbyło się właśnie przy zastosowaniu modelu spółki celowej.²¹ Zaletą powoływania spółek celowych do realizacji projektów PPP mających na celu ochronę środowiska jest także fakt, że w ramach takich spółek możliwa jest lepsza organizacja wzajemnej współpracy stron przy realizacji skomplikowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych.²² Spółki celowe były już tworzone w polskiej praktyce realizacji miejskich projektów mających na celu wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP. Jako modelowy przykład takiej spółki w literaturze podaje się spółkę Saur Neptun Gdańsk S.A. (SNG) zawiązaną w 1992 roku przez miasto Gdańsk i francuską firmę Saur. Celem spółki jest świadczenie usług gospodarki wodnej i kanalizacyjnej na terenie Gdańska, Sopotu oraz sąsiednich gmin. Relacje pomiędzy miastem Gdańsk oraz partnerem prywatnym zostały uregulowane w umowie, której okres obowiązywania wynosi 30 lat.²³ Warto zauważyć, że spółka SNG została zawiązana w celu wykonywania zadań publicznych w formule PPP, pomimo że w momencie jej powstawania nie działała żadna ustawa regulująca stosowanie PPP w Polsce.

Ustawa o PPP wprowadziła generalną zasadę, według której zakazane są istotne zmiany postanowień zawartej już umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, gdy podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany już w ogłoszeniu o partnerstwie publiczno-prywatnym lub w dokumentacji postępo-

21 A. Panasiuk, *Koncesja...*, *op. cit.*, s. 345.

22 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie...*, *op. cit.*, s. 474.

23 K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne, przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 186–188; zob. także: A. Samacka, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, A. Gajewska–Jedwabny (red.), Warszawa 2007, s. 214–215; zob. także: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 114–116.

wania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Oznacza to, że jeśli nie występuje opisany powyżej wyjątek od generalnej zasady, w umowach o PPP mogą być wprowadzane jedynie zmiany wynikające z istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (np. wejście w życie nowej ustawy o PPP, ogłoszenie upadłości partnera prywatnego).

Zarówno miasta, jak i współpracujący z nimi partnerzy prywatni wnoszą do realizowanego przedsięwzięcia wkłady własne. Według ustawy o PPP wkład własny może stanowić w szczególności:

- poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia oraz
- wniesienie składnika majątkowego.

W praktyce przedsięwzięć PPP większą rolę odgrywał będzie wkład własny wnoszony przez miasta. W celu realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska w konstrukcji PPP wkładem własnym miast może być w szczególności:

- zapłata wynagrodzenia na rzecz podmiotu prywatnego;
- wniesienie nieruchomości (gruntów, budynków, lokali użytkowych, nieruchomości rolnych);
- wniesienie części składowej nieruchomości (np. jeden z budynków położonych na terenie nieruchomości składającej się z działki i kilku budynków, należącej do danego miasta zostanie przeznaczony na budowę spalarni odpadów);
- wniesienie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55 (1) k.c. (np. spółki komunalnej zajmującej się utylizacją odpadów);
- wniesienie rzeczy ruchomych (np. pojazdów należących do miast);
- dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego na rzecz osób trzecich (np. w przypadku budowy miejskiej elektrowni wiatrowej z wykorzystaniem PPP miasto może dopłacać do rachunków płaconych przez użytkowników ekologicznej energii wytwarzanej przez tę elektrownię).

Po zawarciu przez miasto i partnera prywatnego umowy o PPP rozpoczyna się realizacja przedsięwzięcia zgodnie z zapisami tej umowy. Z uwagi na długoterminowy charakter projektów PPP bardzo ważne jest, aby miasta stale kontrolowały realizowane z wykorzystaniem instrumentu PPP przedsięwzięcia. W momencie podpisania umowy o PPP miasto przekazuje bowiem partnerowi prywatnemu bieżące wykonywanie danego zadania z zakresu ochrony środowiska, jednakże nie pozbywa się odpowiedzialności za jakość i prawidłowy sposób wykonania tego zadania. Nieprawidłowe wykonywanie postanowień umowy przez partnera prywatnego poprzez wadliwą realizację przedsięwzięcia może prowadzić do rozwiązania umowy o PPP. W przypadku wystąpienia takiej sytuacji ustawodawca zabezpieczył ciągłość

realizacji przedsięwzięcia wskazując, że niezwłocznie po rozwiązaniu umowy o PPP miasto jest zobligowane do dokonania wyboru nowego partnera prywatnego, chyba że przedsięwzięcie ma być realizowane w inny sposób.

Po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia następuje wzajemne rozliczenie nakładów poniesionych przez strony umowy o PPP. Rozliczenie to polegać będzie głównie na przekazaniu jednej ze stron tej umowy lub podmiotowi trzeciemu składnika majątkowego (którym może być nieruchomości, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo, rzecz ruchoma lub prawa majątkowe), który był wykorzystany do realizacji przedsięwzięcia. Przykładowo, w przypadku przedsięwzięcia, którego przedmiotem była budowa miejskiej elektrowni wiatrowej i jej eksploatacja przez partnera prywatnego przez okres 30 lat, rozliczenie będzie polegało na przekazaniu własności wybudowanej elektrowni oraz związanej z nią infrastruktury na rzecz jednego z wymienionych powyżej podmiotów po upływie 30 lat. Ustawa o PPP wprowadza normę względnie obowiązującą (*ius dispositivum*), na podstawie której po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP partner prywatny lub spółka celowa związana przez strony tej umowy przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy w stanie nie pogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania. Strony mogą jednakże zastrzec w umowie o PPP inne rozwiązanie, na mocy którego składnik majątkowy przypadnie np. partnerowi prywatnemu lub podmiotowi trzeciemu. Wypada zgodzić się z autorami, że strony umowy o PPP mają swobodę w określeniu wyboru rozliczenia przekazania składnika majątkowego. Przekazanie to może mieć charakter odpłatny lub nieodpłatny.²⁴

Podsumowanie

Jak pokazują doświadczenia innych państw europejskich oraz dotychczasowe projekty PPP realizowane w Polsce, skomplikowane zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska, jakie nakłada na polskie miasta prawo polskie oraz prawo Unii Europejskiej mogą być skutecznie realizowane z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP. Polskie miasta muszą jednakże nauczyć się, jak efektywnie wykorzystywać tę instytucję w praktyce. Dla sukcesu tych projektów bardzo ważne jest dokładne przygotowanie każdego przedsięwzięcia od strony prawnej oraz prawidłowe przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego. Wydaje się, że w najbliższych latach, które można określić jako pierwszy okres obowiązywania kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej PPP w Polsce, polskie miasta powinny korzystać z pomocy profesjonalnych doradców prawnych przy realizacji projektów z wykorzystaniem tego narzędzia. Jest to praktyka, która sprawdziła się na całym świecie.²⁵ Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat realizacji przedsięwzięć partnerstwa pu-

²⁴ M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie..., *op. cit.*, s. 425.

²⁵ E.R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania, Kraków 2008, s. 139.

bliczno–prywatnego w Polsce jednoznacznie stwierdza, że w latach, w których przeprowadzono kontrolę NIK (2009–2012), do wykonania przedsięwzięć w tej formie najlepiej przygotowane były podmioty publiczne, które korzystały z pomocy fachowych, zewnętrznych doradców.²⁶ Dla realizacji nowych projektów bardzo ważne jest także wsparcie instytucji państwowych. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien aktywnie wspomagać miasta zainteresowane wykorzystaniem PPP do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska w przygotowywaniu tych projektów od strony merytorycznej, technicznej, koncepcyjnej i realizacyjnej. Ministerstwo Gospodarki, które według ustawy o PPP odpowiedzialne jest za upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno–prywatnego, powinno prowadzić zakrojone na szeroką skalę działania, mające na celu zachęcenie miast do wykorzystania tej właśnie konstrukcji prawnej do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Na koniec warto wspomnieć, że niezwykle ważne jest także zaangażowanie samych miast oraz podmiotów, które tymi miastami zarządzają. Muszą one dostrzec, że PPP jest mechanizmem prawnym, dzięki któremu można sprawniej realizować inwestycje infrastrukturalne związane z ochroną środowiska i zacząć częściej wykorzystywać ten mechanizm w praktyce.

BIBLIOGRAFIA

- Barczak A., Partnerstwo publiczno–prywatne w gospodarce odpadami komunalnymi, [w:] Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym, Warszawa 2008.
- Baza projektów partnerstwa publiczno–prywatnego prowadzona przez Ministra Gospodarki pod adresem: <http://www.bazappp.gov.pl>
- Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P., Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym: Komentarz, Warszawa 2010.
- Brzozowska K., Partnerstwo publiczno–prywatne, przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006.
- Ferek A., Handzlik I., Partnerstwo ożywia miasta, artykuł opublikowany w dzienniku „Rzeczpospolita” z 18 października 2013 roku, s. B7.
- Gonet W., Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2009.
- Korczyński T., Kozłowska A., Kozłowski K., Mednis A., Nowaczek A., Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno–prywatnych, Warszawa 2010.
- Marquardt P., Kania M., Partnerstwo publiczno–prywatne: komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku, Toruń 2010.
- Moszoro M., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze użyteczności publicznej, Warszawa 2010.
- Panasiuk A., Koncesja na roboty budowlane lub usługi, Partnerstwo publiczno – prywatne: Komentarz, Warszawa 2009, s. 308.

26 Raport NIK: „Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego”, zatwierdzony przez Prezesa NIK 24 kwietnia 2013 roku, opublikowany na: www.nik.gov.pl, s. 5.

- Partnerstwo publiczno–prywatne, Gajewska–Jedwabny A. (red.), Warszawa 2007.
- Partnerstwo publiczno–prywatne, Teoria i praktyka, Kania M. (red.), Katowice 2013.
- Płonka–Bielenin K., Moll T., Partnerstwo publiczno–prywatne: Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2012.
- Projekt ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym oraz uzasadnienie, druk sejmowy nr 3174 z dnia 20 sierpnia 2004 roku, opublikowany na: <http://orka.sejm.gov.pl/>
- Raport NIK: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego, zatwierdzony przez Prezesa NIK 24 kwietnia 2013 roku, opublikowany na: www.nik.gov.pl
- Rudnicki M., Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska, Lublin 2005.
- Skoczyński T., Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym: Praktyczny Komentarz, Warszawa 2011.
- Yescombe E.R., Partnerstwo publiczno–prywatne, zasady wdrażania i finansowania, Kraków 2008.
- Zysnarski J., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk 2007.

**DEVELOPING THE URBAN ENVIRONMENTAL PROTECTION
INFRASTRUCTURE IN POLAND BY USING
THE PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP**

The main purpose of this article is to present the legal aspects of developing the urban environmental protection infrastructure in Poland by using the public–private partnership (PPP).

The PPP is an increasingly important tool for delivering public services in many European countries. The article proves that the PPP could also be used both efficiently and effectively in Poland. In particular, Polish cities may use this tool to develop the urban environmental protection infrastructure. The procedure of using the PPP by Polish cities is regulated by the Polish Act on PPP dated 19 December 2008. The article describes the material legal aspects of this procedure. It also presents conclusions regarding the possible significant increase in the use of PPP by Polish cities in the area of environmental protection.

Keywords: public–private partnership, Polish cities, urban environmental protection infrastructure, act on public–private partnership, PPP agreement

ROLA I ZNACZENIE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Wprowadzenie

Zarówno konstytucjonaliści, jak i doktryna ogólnego prawa administracyjnego poświęcają zasadzie zrównoważonego rozwoju stosunkowo niewiele uwagi. Dość szeroko jest ona za to opisana w literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska, która, co zrozumiale, analizuje ją z punktu widzenia tej gałęzi prawa, dostrzegając wszakże, iż zasada ta winna być odnieszona również do innych zespołów norm prawnych, w szczególności tych zaliczanych do prawa publicznego.¹ Wydaje się, że jest to trafne spostrzeżenie i ustalenia formułowane na gruncie norm prawa ochrony środowiska mogą, a nawet powinny być uogólniane, z zastrzeżeniem wszakże, iż ich przenoszenie na grunt innych szczegółowych dziedzin prawa administracyjnego względnie jego części ogólnej nie może przybrać postaci czysto mechanicznej.

Samo pojęcie „zrównoważonego rozwoju” niewątpliwie ma charakter nieoznaczony, a więc jak zauważa J. Zimmermann „winno być wypełnione konkretną treścią zarówno w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego”.²

Termin, o którym mowa, był w latach 90. XX wieku tłumaczony jako rozwój ciągły, stały, trwały,³ ekorozwój.⁴ Pewne efekty tego nieporządku pozostały w pol-

1 Por. m.in. P. Bojarski, *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 112.
2 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 90.
3 Tłumaczenie to pojawiło się ponownie stosunkowo niedawno w polskich tekstach urzędowych z aktów prawa unijnego.
4 Termin „ekorozwój” był pierwszym nawiązującym do omawianego pojęcia – pojawił się w ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – tekst pierwotny z Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, został zastąpiony pojęciem „zrównoważony rozwój” w następstwie noweli z dokonanej ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych ustaw – Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 726.

skich tekstach urzędowych aktów prawa europejskiego, gdzie często pojawia się pojęcie trwałego rozwoju, podczas gdy np. w tekście angielskim mamy do czynienia z przymiotnikiem *sustainable*. W tym miejscu wypada uznać, że spór⁵ dotyczący najlepiej oddającego istotę rzeczy tłumaczenia przymiotnika *sustainable* jest już przebrzmiały. Z uwagi na przyjęcie przez Konstytucję i ustawę systemową w zakresie ochrony środowiska terminu „zrównoważony rozwój”, powinien on znaleźć zastosowanie również w aktach niższego rzędu, a za czym przemawia również zasada, że w aktach prawnych pojęcia o tożsamej treści winny być jednakowo określone, która dotyczy również urzędowych tłumaczeń prawa unijnego. Na marginesie uznać należy, że choć przymiotniki „trwały”, „stały” i „ciągły” mieszczą się w słownikowym znaczeniu angielskiego słowa *sustainable*,⁶ to na gruncie języka polskiego użycie ich nie akcentuje zakładanej przez tę zasadę harmonii pomiędzy rozwojem a chronionymi przez tę zasadę wartościami, natomiast kładzie nacisk na opisanie samego zjawiska wzrostu jako procesu nieprzerwanego. Z kolei termin „ekorozwój”, niezależnie od tego, że stanowi przykład swojego rodzaju nowomowy, akcentuje jedynie zgodność rozwoju z wymaganiami ochrony środowiska naturalnego, a więc pewnego rodzaju podejście biocentryczne, które na gruncie prawa polskiego nie znajduje uzasadnienia.

Omawiana zasada we współczesnej postaci⁷ wzięła swój początek z raportu światowej komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, powołanej w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, która w 1987 r. przedłożyła raport końcowy „Nasza Wspólna przyszłość”⁸ nazwany od nazwiska przewodniczącej komisji „raportem Brundtland”,⁹ w którym podstawową koncepcją była idea *sustainable development*, a więc taki rozwój, „który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb (...) w istocie swej rozwój stabilny¹⁰ oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technologicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwości zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji”. Koncepcja ta była rozwijana następnie w pracach Konferencji ONZ

5 Por. M.M. Kenig–Witkowska, Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym, PiP 1998, z. 8, s. 45–58 i polemiczny artykuł M. Sitek, „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, PiP 1999, z. 2, s. 82–83.

6 Wielki słownik angielsko–polski PWN–Oxford, J. Linde–Usiekiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 1183–1184.

7 W stosunkach międzynarodowych pojęcie zrównoważenia pojawiło się w latach 90. XIX w., gdy Stany Zjednoczone w sporze z Wielką Brytanią domagały się ograniczenia połowań na foki w celu zachowania gatunku dla dobra ludzkości, szerzej M.M. Kenig–Witkowska, Koncepcja..., *op. cit.*, s. 46.

8 Polski tekst: Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991.

9 Gro Harlem Brundtland była wieloletnim ministrem ochrony środowiska i trzykrotnym premierem Norwegii, a następnie w latach 1998–2003 dyrektorem generalnym WHO.

10 Tekst angielski *sustainable*.

„Środowisko i Rozwój” (tzw. Szczyt Ziemi) w 1992 w Rio de Janeiro¹¹ i Światowe Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. w Johannesburgu.¹²

Również akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej posługują się omawianym pojęciem. Wprowadził je w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej¹³ (tzw. traktat z Maastricht), stawiając wśród celów Unii wymóg doprowadzenia do zrównoważonego i trwałego rozwoju (art. 2 TUE w pierwotnym brzmieniu). Liczne nawiązania do tej zasady znalazły się również w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską,¹⁴ a po ostatnich zmianach większość przepisów dotyczących tej zasady znalazła się w Traktacie o Unii Europejskiej.¹⁵ Warto zasygnalizować pewien nieporządek terminologiczny polskich wersji językowych, stanowiący regres w stosunku do stanu istniejącego przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, gdy polskie teksty urzędowe Traktatów posługiwały się konsekwentnie pojęciem „zrównoważony rozwój”. W szczególności obecnie obowiązujący art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje, iż „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”, a przepisy Traktatu o Unii Europejskiej¹⁶ w art. 3 ust. 3 wskazują trwały rozwój Europy i solidarność międzypokoleniową jako wewnętrzny cel działania Unii, natomiast w art. 3 ust. 5 trwały¹⁷ rozwój Ziemi jako cel zewnętrzny. Przepisy te znajdują rozwinięcie w szeregu regulacji szczegółowych w ramach Traktatów¹⁸ i w prawie pochodnym.¹⁹

Treść zasady w polskim porządku prawnym

Zgodnie z art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis ten został usytuowany w rozdziale I ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, grupującym najważniejsze normy o charakterze ustrojowym. Również

11 Najważniejszymi przyjętymi w jej ramach dokumentami były Deklaracja z Rio w Sprawie Środowiska i rozwoju i Agenda 21 – globalny program działań na rzecz współpracy w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska, mający na celu określenie instrumentów wdrożeniowych zawartych w Deklaracji.

12 Szerzej na temat ustaleń tych konferencji i opracowanych w ich trakcie dokumentów: Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009, s. 79–102.

13 Dz.U. UE Seria C z 1992 r. Nr 191 poz. 1.

14 Tekst skonsolidowany Dz. U. UE Seria C z 2006 r. Nr 321E.

15 Dz.U. UE. Seria C. z 2007 r. Nr 306, poz. 1.

16 Dz.U. UE. Seria C. z 2007 r. Nr 306, poz. 1.

17 W obydwu przypadkach tekst urzędowy w języku angielskim posługuje się pojęciem *sustainable development*.

18 W szczególności w przepisach TFUE zgrupowanych w tytułach XVII – Przemysł, XVIII – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, XIX – Badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna, XX – Środowisko, XXI – Energetyka, XXIII – Ochrona ludności.

19 W tym miejscu wypada ponownie odesłać do pracy Z. Bukowskiego, Zrównoważony rozwój..., *op. cit.* i wymienionych w niej na s. 204–303 aktów prawa pochodnego i innych dokumentów UE, zwracając jednak uwagę, iż niektóre z nich od momentu wydania powołanej pozycji uległy zmianom.

preambuła do Konstytucji zawiera odniesienia do tej zasady, wskazując na zobowiązanie Narodu Polskiego do przekazania „przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku” i świadomość „potrzeby współpracy ze wszystkim krajami dla dobra rodziny ludzkiej”. Pewnego rodzaju uszczegółowieniem idei zrównoważonego rozwoju, aczkolwiek jedynie w zakresie ochrony środowiska, jest art. 74 Konstytucji zobowiązujący władze publiczne do podejmowania i wspierania działań, których celem jest ochrona środowiska.

Wskazany terminem posługują się liczne ustawy z zakresu szeroko rozumianego materialnego prawa administracyjnego, a zwłaszcza prawa ochrony środowiska. W szczególności ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰ w art. 1 wskazuje, iż przedmiotem jej regulacji są zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szeregu kolejnych przepisów definiuje to pojęcie (art. 3 pkt 50), odwołuje się do niego przy definiowaniu pojęcia ochrony środowiska (art. 3 pkt 13) i w szeregu regulacji szczegółowych, np. w kwestii ustalenia treści polityk planów i programów (art. 8), czy wskazując, jakie działania obejmuje finansowanie ochrony środowiska ze środków narodowego i wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 400a ust. 1, zwłaszcza w zakresie pkt. 32 i 42). Do zasady zrównoważonego rozwoju odwołuje się również ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,²¹ w szczególności reguluje ona gospodarowanie wodami zgodnie z omawianą zasadą (art. 1 ust. 1), która stanowi również wytyczną do projektowania, wykonywania oraz utrzymywania urządzeń wodnych (art. 63 ust. 1). Z kolei ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² przejmując określoną w prawie ochrony środowiska definicję zrównoważonego rozwoju, wskazuje go jako podstawę podejmowanych na jej podstawie działań (art. 1 ust. 1), w szczególności sporządzania koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 47 ust. 1 pkt 1). Odesłania do omawianego pojęcia zawiera również szereg innych ustaw²³ i aktów niższego rzędu, których dalsze wyliczanie nie jest w tym miejscu celowe. Warto jednak zwrócić uwagę na różnorodność tych przepisów, która wskazuje na to, że pojęcie zrównoważonego rozwoju nie dotyczy jedynie prawa ochrony środowiska.

Jeżeli chodzi o poglądy wyrażone w literaturze J. Zimmermann pozostawia otwartym zagadnienie, czy zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wartości wymienionych w art. 5 Konstytucji, czy też jedynie do niektórych z nich, odrzucając wszakże pogląd, że odnosi się ona jedynie do ochrony środowi-

20 Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej: POŚ.

21 Tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2235 ze zm.

22 Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

23 Wymienia je Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, *op. cit.*, s. 464–490.

ska.²⁴ W doktrynie zarówno I. Niżnik–Dobosz oraz P. Dobosz,²⁵ jak i W. Jakimowicz²⁶ wypowiedzieli pogląd opowiadający się za szerokim zastosowaniem zasady zrównoważonego rozwój. Wskazali oni, że konstrukcja art. 5 Konstytucji, wymieniającego w koniunkcji różnorodne dobra podlegające straży RP i oddzielająca przecinkiem dobro określone zwrotem „oraz zapewnia ochronę środowiska” od sformułowania „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, wskazuje po pierwsze, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter autonomiczny, charakter swoistego dobra chronionego konstytucyjnie, a po drugie, że odnosi się do wszystkich sfer stosunków społecznych charakteryzowanych postanowieniami konstytucyjnymi (w tym m.in. wskazanymi w treści art. 5 Konstytucji), do których w ogóle przystaje termin „rozwój”, a następnie „zrównoważony rozwój”. Z tym poglądem wypada się zgodzić, wskazując jednocześnie, że w mojej ocenie pojęcie „zrównoważony rozwój” przystaje do wszystkich wartości wymienionych w art. 5 Konstytucji i wielu innych, np. wolności działalności gospodarczej, czy ochrony własności. Jest to zasadniczy argument przemawiający za tym, że zasadę tę należy odnieść co najmniej do szeroko pojętego prawa administracyjnego.

Uważam, iż na gruncie polskiego systemu prawnego najlepszą metodą opisanie treści tejszej zasady będzie wskazanie podstawowych treści kryjących się za nią, przy świadomości, że koncepcja zrównoważonego rozwoju ma charakter interdyscyplinarnej, gdyż do jej wypracowania przyczyniły się z jednej strony nauki społeczne – ekonomia, politologia, socjologia, etyka i – bynajmniej nie w najpośledniejszym zakresie – nauki prawne, a z drugiej nauki przyrodnicze.

Zdaniem G. Grabowskiej, „zasada zrównoważonego rozwoju ma zapewnić realizację i osiągnięcie czterech podstawowych celów: ekologicznych (powstrzymanie degradacji środowiska i eliminacja jego dalszych zagrożeń), ekonomicznych (zaspokajanie podstawowych potrzeb materialnych człowieka, rozwój gospodarczy osiągany z uwzględnieniem przyjaznych środowisku technik i technologii oraz zaprzestanie produkcji na cele wojenne), humanitarnych i społecznych (likwidacja nędzy, głodu, ochrona zdrowia, edukacja i zabezpieczenie społeczne)”.²⁷

W tym miejscu warto wskazać, że koncepcja ta przyjęta na konferencji w Rio zakłada, że w centrum zrównoważonego rozwoju znajduje się człowiek, który ma prawo i obowiązek rozwijać się w harmonii z przyrodą. Celem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania potrzeb przez ludzi. Uważam, że nie muszą być to jedynie podstawowe potrzeby, ale także te, które są możliwe do pogodzenia z innymi wartościami, które państwo powinno chronić. W mojej ocenie zasada zrównoważonego rozwoju nie stoi na przeszkodzie dążeniu do dobro-

24 J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 90.

25 I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko–Biała 2003, s. 624.

26 W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006, s. 86.

27 G. Grabowska, Europejskie prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001, s. 196.

bytu. Poza tym należy pamiętać, że kategoria podstawowych potrzeb nie ogranicza się już jedynie do potrzeb biologicznych.

Innym celem zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie możliwości sprawiedliwego korzystania zarówno z zasobów środowiska naturalnego, jak i wytworów szeroko pojętej działalności człowieka – w wymiarze międzypokoleniowym oraz międzynarodowym. Korzystanie z tych zasobów nie może prowadzić do ich całkowitego wyniszczenia, jeśli chodzi o zasoby odnawialne, a w przypadku zasobów nieodnawialnych winniśmy dążyć do ograniczenia ich zużycia. Rozwój musi dokonywać się z uwzględnieniem potrzeby utrzymania na niezmiennym poziomie zasobów i jakości środowiska.²⁸ Rozwój nie powinien prowadzić do ograniczenia wolności i praw obywatelskich oraz powstania niebezpieczeństw, tak w wymiarze ogólnonarodowym, jak i pojedynczych jednostek (zwłaszcza, jeśli chodzi o bezpieczeństwo ekologiczne, które jest pojęciem węższym od zrównoważonego rozwoju).

Zrównoważony rozwój powinien przyczyniać się do zmniejszenia nierówności w rozwoju gospodarczym i społecznym poszczególnych krajów i regionów, jednak z zachowaniem mechanizmów rynkowych. „Powinien polegać na takim prowadzeniu wszelkich procesów rozwojowych, żeby zachować równowagę między regionami, między ludzkimi potrzebami, a aspiracjami ludzi oraz między podejmowanymi inwestycjami, a ograniczeniami, jakie mogą one spowodować, między potrzebami bieżącymi a potrzebami następných pokoleń”.²⁹

Wypada wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest dostrzegana i stosowana w procesie argumentacyjnym przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności w uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. w sprawie K 23/05³⁰ przyjął on, że: „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Dążenie do zrównoważonego rozwoju będzie leżało w interesie publicznym, stanowiąc konstytucyjnie określony cel państwa.³¹ Implikuje to, że pojęcie zrównoważonego rozwoju odgrywa zasadniczą rolę w prawie publicznym, a w prawie prywatnym jego rola jest znacznie mniejsza.

Jak już wskazałem, w prawie polskim istnieje definicja legalna zrównoważonego rozwoju sformułowana w art. 3 pkt 50 POŚ, w myśl której jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycz-

28 M. Stoczkiewicz, Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” (dalej: PiŚ) 2001, nr 1, s. 127.

29 J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 91.

30 Sprawa dotyczyła konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

31 Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój..., *op. cit.*, s. 460.

nych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.” W tym miejscu rodzi się refleksja nad sensem definiowania w tekście prawnym pojęcia, które niejako z samej swej istoty ma charakter nieoznaczony, co m.in. ma zapewnić odpowiednią elastyczność w stosowaniu prawa, którą jest tracona z uwagi na konieczność dekodowania pojęcia z zagmatwanej i mało precyzyjnej definicji. Warto wskazać, że w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie K 27/00³² Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż pojęcia konstytucyjne mają nadrzędny charakter wobec obowiązującego ustawodawstwa, a zatem znaczenie terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. Teza ta nie budzi wątpliwości w nauce prawa i wynika z jednej strony z gwarancyjnego charakteru konstytucji, a z drugiej z hierarchicznej nadrzędności w znaczeniu formalnym, ale również treściowym i aksjologicznym jej norm nad ustawodawstwem zwykłym. Uważam więc, że definicja zrównoważonego rozwoju jako zawarta w ustawie o charakterze systemowym, która w swoim art. 1 wskazuje iż „określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju” ma charakter wiążący jedynie na gruncie regulacji POŚ i innych ustaw dotyczących ochrony środowiska. Na gruncie pozostałych gałęzi prawa winna być ona stosowana jedynie subsydiarnie, zresztą z powodu jej niedoskonałości *de lege ferenda* należałoby postulować w ogóle usunięcie jej z systemu prawa.

Problem charakteru prawnego zasady zrównoważonego rozwoju

Po wskazaniu, czym jest zrównoważony rozwój, wypada zastanowić się nad charakterem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju – niektórzy autorzy³³ przypisują jej walor jedynie zasady politycznej, wywodząc to z treści tej zasady i jej miejsca w prawie międzynarodowym. W mojej ocenie taka argumentacja jest nieuprawniona. Fakt, że na gruncie międzynarodowym jest ona wyrażana zazwyczaj w niewiążących deklaracjach, mających w najlepszym razie charakter *soft law*, nie zmienia faktu, że w prawie polskim jest ona konstytucyjną zasadą ustroju państwa. Wypada zgodzić się z powołanymi już I. Niżnik–Dobosz i P. Doboszem,³⁴ iż omawiana zasada ma charakter normy programowej i w ten sposób wyznacza ogólny

32 OTK 2000, z. 1, poz. 3.

33 B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006, s. 150, 157; J. Boć, [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r., Wrocław 1998, s. 26; J. Sommer, Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury, Wrocław 2005, s. 57.

34 I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, Pojęcie..., *op. cit.*, s. 615 i wskazana tam literatura.

kierunek działania organów państwa, co nie zmienia faktu, że posiada ona, zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania konstytucji, charakter normatywny i wiąże tak ustawodawcę, jak i organy administracji posiadające kompetencje prawotwórcze zarówno przy kreowaniu norm prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego oraz wszystkie organy administracyjne przy stosowaniu prawa. Normy programowe wyznaczają cele i etapy działania państwa oraz środki ich realizacji. Odzwierciedlając najczęściej oczekiwania nie formułują praw podmiotowych.³⁵ Omawiana zasada zawiera wyraźnie wyartykułowany nakaz określonego zachowania się polegającego na ochronie wymienionych w treści art. 5 Konstytucji wartości i kierowaniu się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. Adresatem tej normy jest Rzeczpospolita Polska reprezentowana przez swoje szeroko rozumiane organy, w tym – jak uważam – również sądy.³⁶ Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, jej przepisy są stosowane bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej – w tym przypadku ustawodawca nie przewidział takiego wyjątku. Nie bez znaczenia jest również argument językowy, który wskazuje M. Stoczkiewicz – racjonalny ustawodawca nie nadawałby tej normie nazwy „zasada zrównoważonego rozwoju” i nie posługiwałby się tym określeniem tak konsekwentnie, gdyby nie chciał ustanowić zasady prawa,³⁷ a poza tym nie umieszczałby zasady zrównoważonego rozwoju w rozdziale I Konstytucji, grupującym najważniejsze normy ustrojowe, a poprzestałby na odwołaniach do niej zawartych w preambule. Powołany autor trafnie wskazuje, iż zasada ta pełni funkcje prawotwórcze (wyznaczając kierunek ustawodawstwa), interpretacyjne (jest dyrektywą wykładni wpływającą na wykładnię i stosowanie prawa) i kolizyjne (przesądza o stosowaniu norm prawnych niższego rzędu w przypadku ich kolizji).³⁸

Jak już wskazano treść i lokalizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie daje obywatelom żadnych roszczeń w stosunku do administracji, nie tworzy zatem publicznego prawa podmiotowego. Tym niemniej sposób jej sformułowania pozwała zaryzykować twierdzenie, że daje ona obywatelom refleks prawa przedmiotowego,³⁹ polegający na nałożeniu na organy państwa obowiązku zapewnienia obecnym obywatelom odpowiednich warunków życia z zachowaniem perspektyw rozwojowych i samych zasobów naturalnych, kulturowych i społecznych dla przyszłych pokoleń bez możliwości prawnego egzekwowania tego obowiązku z uwagi na niedookreśloność samej zasady.

35 J. Boć, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 23.

36 Tak też J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 96.

37 M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, *op. cit.*, s. 130.

38 *Ibidem*, s. 130.

39 Szerzej o tym pojęciu W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, z. 1, s. 41 i powołana tam literatura.

Zrównoważony rozwój jako podstawa ograniczenia wolności i praw

Powstaje pytanie, czy realizacja zasady zrównoważonego rozwoju może stanowić podstawę do ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, a jeżeli tak, to czy jest to podstawa samoistna, czy też wymaga zaistnienia jeszcze innych przesłanek? W szczególności z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju może kolidować korzystanie przez podmioty prawa z konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, czy prawa własności, których realizacja może w szczególności polegać na realizacji określonych inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Bezsportny jest fakt, że katalog przesłanek materialnych uprawniających ustawodawcę do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. W mojej ocenie z tego wynika, iż sama realizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie może stanowić podstawy do ograniczenia gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Z drugiej jednak strony trudno znaleźć taką wartość, wskazaną w art. 5 Konstytucji, realizowaną z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, która nie mogłaby być zaliczona do grupy przesłanek materialnych umożliwiających ustawodawcy ograniczenie możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Wypada więc zgodzić się z B. Rakoczym,⁴⁰ iż „treści wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju mogą stanowić przesłankę ograniczenia praw i wolności jednostki, o ile znajdują umocowanie w jakiegokolwiek przesłance materialnej określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Polski”. Należy zauważyć, że zachodzi także ścisły związek między zasadą zrównoważonego rozwoju a zasadą proporcjonalności rozumianą ściśle, która zobowiązuje ustawodawcę do wyważenia ograniczenia praw i wolności jednostki z osiągniętym dobrem. W tym aspekcie zasada zrównoważonego rozwoju powinna „służyć do ustalania równowagi pomiędzy określonymi elementami, jakimi są pozostające w konflikcie wartości konstytucyjne”.⁴¹ Niewątpliwie ograniczając konstytucyjne prawa i wolności z uwagi na realizację treści, jakie niesie ze sobą zasada zrównoważonego rozwoju warto jednak pamiętać, iż w ujęciu konstytucyjnym zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter antropo-

40 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 195.

41 *Ibidem*, s. 197.

centryczny – zrównoważony rozwój ma służyć człowiekowi, a jednym z jego zasadniczych elementów jest sprawiedliwość społeczna.⁴²

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, zasada zrównoważonego rozwoju zasługuje na miano jednej z zasad ogólnych prawa administracyjnego. Wpisuje się ona w system zasad znajdujących uzasadnienie w antropocentrycznym systemie wartości wyrażanym we współczesnym prawie publicznym. Chociaż jej początki wywodzą się z prawa ochrony środowiska i pierwotnie stanowiła ona postulat polityczny, obecnie nie sposób odmówić jej prawnego charakteru, a zakres jej zastosowania dawno wykroczył poza regulacje środowiskowe. Zasada ta z jednej strony sama przez się nie może stać się podstawą do ograniczenia wolności i praw obywateli, z drugiej obywatele nie mogą wywodzić z niej roszczeń w stosunku do Państwa, tym niemniej w ostatnich kilkunastu latach nastąpił dynamiczny wzrost jej znaczenia, który należy ocenić pozytywnie.

BIBLIOGRAFIA

- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Bojarski P., *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Grabowska G., *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, z. 1.
- Jakimowicz W., *Wykładowa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Kenig–Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1998, z. 8.
- Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska Rozwoju* Warszawa 1991.
- Przybojewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Sitek M., „Sustainable development” – ciągle czy zrównoważony rozwój?, PiP 1999, z. 2.

42 J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 82.

- Skrzydło–Niżnik I., Dobosz P., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Białsko–Biała 2003.
- Sommer J., Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury, Wrocław 2005.
- Sommer J., Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju, [w:] A. Papuziński (red.), Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, Bydgoszcz 2005.
- Stoczkiewicz M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, PiŚ 2001, nr 1.
- Wielki słownik angielsko–polski PWN–Oxford, Linde–Usiekiewicz J. (red.), wyd. 1, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 4, Warszawa 2010.

ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN ADMINISTRATION LAW – GENERAL ISSUES

The paper describes the role and significance of the principle of sustainable development in Polish law. The principle is perceived from the angle of the general part of administration law but its international origin and significance in European Union law are taken into account as well. According to the stand presented here, this principle should be interpreted in a broad manner and treated as a general principle of administration law broadly considered. It provides examples of applying this principle in normative texts as well as methods of its interpretation in judicature of the Polish Constitutional Tribunal. In the light of the paper, the principle of sustainable development has normative character but it does not create public subjective rights for the citizens. The need of ensuring sustainable development can constitute a core for restriction of civil rights and liberties if the material premises outlined in the Constitution of the Republic of Poland are fulfilled and, what is more, the following questions are emphasised: the connection between the principle of sustainable development and the principle of proportionality considered strictly as well as its anthropocentric character.

Keywords: sustainable development, law, environmental protection, freedom of business activity, European Union, Constitution, public interest, principle of proportionality

URZECZYWISTNIENIE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU PRZEZ WSPÓŁDZIAŁANIE INTERESU PRYWATNEGO I PUBLICZNEGO

Wprowadzenie

Zasada zrównoważonego rozwoju występuje zarówno w aktach należących do prawa międzynarodowego,¹ unijnego,² a także krajowego. W polskim porządku prawnym oprócz ujęcia jej w Konstytucji, jest formułowana i wymieniana również przez akty niższego rzędu – ustawy³ czy rozporządzenia.⁴ Takie rozproszenie powoduje w konsekwencji, że zasadę tę prawodawca odnosi do różnych aspektów rzeczywistości, przez co ma ona bardzo szerokie znaczenie.⁵

Rozpoczynając od Ustawy zasadniczej, należy zauważyć, że w art. 5 Konstytucji ustalone zostały kierunki działania państwa, a w tym kompetencje i zadania organów państwowych.⁶ Czyni to z zasady zrównoważonego rozwoju instrument nadający kierunek działaniom administracji. Ale pełni ona również inne funkcje. Jest też podstawą działań planistycznych i służy kontroli prawidłowości i legalności realizacji przepisów prawa, będąc dyrektywą interpretacyjną realizacji przepisów u.p.z.p. oraz kontroli aktów planistycznych.⁷ Natomiast zgodnie z ustawą prawo

1 Por. m.in. art. 2 Konwencji UNESCO sporządzonej w Paryżu dnia 20 października 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego (Dz.U. z 2007 r. Nr 215, poz.1585).

2 Por. m.in. art. 191 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2); m.in. pkt 15 Preambuła, art. 2 ust. 2 pkt e Rozporządzenie WE nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U.UE.L.2006.310.1).

3 Por. m.in. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2012.647 j.t.); art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

4 Por. m.in. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684).

5 Jest to też efektem nieudolnego przekładu tego terminu z jego brzemienia obcojęzycznego.

6 Komentarz do art. 5 Konstytucji, [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2002, Lex/el

7 T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004, Lex/el.

ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.), wyrażana jest ona przez „(...) rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.”

Powyższe ustalenia znajdują również odzwierciedlenie w doktrynalnych definicjach zasady zrównoważonego rozwoju. W literaturze podkreśla się, że wykracza ona poza ekorozwój obejmując oprócz niego również rozwój gospodarczy i społeczno-kulturowy, mimo że w dominującym nurcie pojęcie to kojarzone jest częściej z ochroną środowiska.⁸ Podkreśla się jednak pryzmat jej silnego związku z kontekstem społeczno-gospodarczym.⁹ Ze zrównoważonego rozwoju wywodzi się wymóg zachowania równowagi między sferą techniczną, duchową i przyrodniczą, międzyludzką, międzypokoleniową i międzynarodową, gwarantującą pomyślność ekonomiczną odporną na załamania i kryzysy.¹⁰ A tym samym przekłada się na zrównoważony rozwój sfer: społecznej, ekonomicznej i środowiskowej.¹¹ Za szeroką wykładnią tego pojęcia stoi również orzecznictwo, w którym wskazuje się, że za pojęciem tym stoi oprócz ochrony środowiska również troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z danym przedsięwzięciem.¹²

Oderwanie pojęcia zrównoważonego rozwoju od zagadnień dotyczących wyłącznie ekologii i odniesienie go do innych aspektów wydaje się być uzasadnione ze względów prakseologicznych. Przede wszystkim zrównoważony rozwój jest zjawiskiem mającym na celu łagodzenie konfliktów na linii państwo i podmiot niepaństwowy. Jego zrównoważenie polega na tym, że chroni interesy prywatne i publiczne, materialne i niematerialne, obecnego i przyszłych pokoleń.¹³

Nie ulega też wątpliwości, że przyjęcie takiej perspektywy umożliwi ukazanie zasadniczego dla niniejszego artykułu zagadnienia, jakim jest kwestia relacji interesu publicznego i prywatnego, wyodrębnionych tu z racji na kryterium przedmiotowe, t. j. ich treściową zawartość. O ile kwestia znaczenia interesu publicznego nie powinna budzić wątpliwości, gdyż mimo braku jego uniwersalnej definicji legalnej, jego istota jest wręcz intuicyjnie zrozumiała, o tyle kwestia interesu prywatnego może wydawać się nieco niejasna. Z tego względu określając jego znaczenie w ni-

8 T. Borys, Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru (Narrow and broad interpretations of sustainable development concept and the choice consequences), [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005, s. 75.

9 Z. Bukowski, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim (Concept of „sustainable development” in the polish law), [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005, s. 104.

10 S. Kozłowski, Przyszłość ekorozwoju, Lublin 2005, s. 49.

11 Z. Niewiadomski (red.), Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, Warszawa 2009, s. 337.

12 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11, LEX nr 1152061, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 1269/08, LEX nr 564009.

13 B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomości. Podstawy prawne, Warszawa 2010, s. 86.

niejszych rozważaniach należy podkreślić, że będzie on pojmowany przede wszystkim jako interes majątkowy, oparty w normach prawa prywatnego. Oznacza to, że może być to interes jedynie podmiotu niepublicznego, gdyż to on może jedynie dążyć do uzyskania korzyści majątkowych. Administracja publiczna podejmując swoje działania realizuje interes publiczny, który to jest nadrzędnym kierunkiem jej aktywności. To interes publiczny pełni funkcję legitymacyjną dla wszelkich jej działań i jest jednocześnie podstawowym kryterium ich oceny.¹⁴ Nie można jednak pomijać, że administracja publiczna mimo silnego związania z interesem publicznym nie jest monopolistą w przedmiocie jego realizowania. Celem realizacji tego interesu mogą również działać podmioty nie wchodzące do sfery podmiotów władzy publicznej.¹⁵

Przez tak ukazane kryterium interesu powstają zatem dwie grupy podmiotów ważne dla całości przedmiotowych rozważań – publiczna reprezentowana przez administrację publiczną oraz prywatna, w której odnajdujemy podmioty usytuowane na zewnątrz administracji. O ile jednak linia ich rozróżnienia będzie według kryterium interesu prywatnego, o tyle interes publiczny i jego realizację można uznać za ich element wspólny.

Takie ustalenie koreluje z opisanym wyżej szerokim rozumieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim interes prywatny w takim ujęciu wiązać się będzie z wieloma sferami strukturalnymi zasady zrównoważonego rozwoju. Oczywiście to dla administracji publicznej zasada ta ustanawia podstawy kompetencyjne działania, a także jej urzeczywistnienie leży w interesie publicznym. Ale w przypadku realizacji tej zasady istotną rolę odgrywają też podmioty niepubliczne. Zasada zrównoważonego rozwoju pozwala zauważyć, że pomiędzy interesem prywatnym a publicznym nie zawsze musi istnieć stan konfliktu. Oba bowiem interesy mogą dążyć do tych samych celów i w tym zakresie się wspierać.¹⁶ Dlatego też można stwierdzić, że w tej kwestii możliwe jest zauważenie kilku perspektyw relacji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym powstałych właśnie w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Pierwsza z nich łączy się przede wszystkim z wydzwiciem tej zasady jako kierunku działania administracji publicznej. W tym znaczeniu podmioty administracji publicznej działając w duchu zasady zrównoważonego rozwoju i realizując tym samym interes publiczny wspomagają również realizację interesu prywatnego. Oddziałują bowiem na sfery istotne dla tego interesu, umożliwiając ich postęp. Do takiego samego rezultatu prowadzi również zinstytucjonalizowane współdziałanie administracji publicznej i sektora prywatnego, w tym też przekazanie przez administrację publiczną podmiotom niepublicznym jej kompetencji i zadań do wykonania, przez co podmiot niepubliczny realizuje swoimi działaniami zarówno swój interes prywatny, jak również interes publiczny. Powyższe uzupeł-

14 S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 197.

15 E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i żądania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 192.

16 *Ibidem*.

nia fakt, że zrównoważony rozwój zasadniczo zakłada nie tyle postęp w objętych nim sferach, co ich współdziałanie i przez to zabezpieczenie wszelkich interesów. Polega zatem na uwzględnianiu interesu prywatnego przez podmioty legitymujące się interesem publicznym i na odwrót i współdziałaniu ze sobą interesu publicznego z prywatnym, przez co może ona dopiero zostać w pełni urzeczywistniona i osiągnąć wyznaczone jej cele, służące zarazem interesowi publicznemu, jak również interesowi prywatnemu.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań najważniejszy jest aspekt zakładający właśnie współpracę podmiotów wykonujących administrację publiczną z podmiotami niepublicznymi – dysponentami interesu prywatnego (t. j. tymi, których głównym celem działalności jest pozyskiwanie zysku (przedsiębiorcy), jak również tymi, dla których uzyskanie korzyści majątkowej jest jedynie celem pobocznym i środkiem realizacji celu nadrzędnego – organizacje pozarządowe). Takie określenie partnerów powoduje również, że działania realizowane przez współdziałanie interesów publicznego i prywatnego mogą dotyczyć wielu sfer ujętych w zasadzie zrównoważonego rozwoju – kwestii gospodarczych ściśle związanych z pojęciem zysku, ale również kwestii istotnych dla rozwoju społecznego, czy ochrony środowiska. Charakter podmiotu niepublicznego wpływa również na sposób współdziałania z nim podmiotów administracji publicznej. Współpraca ta różna będzie zarówno w przypadku przedsiębiorców, jak i ngo.

Współdziałanie interesu prywatnego i publicznego wynikające z powyższych wniosków związane jest przede wszystkim ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych t.j. przekazania zadań publicznych przypisanych administracji publicznej podmiotom niepublicznym.¹⁷ Z tego względu to te zagadnienie stanowić będzie zasadniczy punkt odniesienia niniejszych rozważań. Nie bez znaczenia pozostaje w tym wypadku tworzenie przez administrację publiczną warunków do rozwoju danej sfery oraz kolejny kontekst współdziałania tych interesów, jakim jest przede wszystkim dialog tych dwóch grup zainteresowana (publicznej i prywatnej) i ich współpraca w zakresie wypracowywania wspólnych rozwiązań. Oznacza to wobec tego otwarcie szerokiej perspektywy współdziałania tych interesów i urzeczywistniania przez nie zasady zrównoważonego rozwoju.

Najistotniejsza jest tu prywatyzacja działań administracji publicznej, polegająca na współdziałaniu sfery publicznej i prywatnej, którą można obserwować zarówno na gruncie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Istnieją szczegółowe regulacje ustawowe bezpośrednio umożliwiające przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom usytuowanym poza sferą administracji, jak np. w rozdziale

17 A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 23; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej*, ST 1996, nr 3, s. 31.

4 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.¹⁸ Z drugiej jednak strony prawo tworzy również ogólne mechanizmy wspierające tendencję prywatyzacji i umożliwiające urzeczywistnienie tej współpracy zasadniczo niezależnie od pola działalności administracji publicznej. Dzieje się tak w szczególności w przypadku ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym,¹⁹ czy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.²⁰ Co istotne, należy też zauważyć, że proces prywatyzacji w pewien sposób prowadzi do transformacji treści samego interesu publicznego, przez przekształcenie zadań publicznych, a ściślej formy ich wykonywania. Realizatorem celów interesu publicznego stają się podmioty niepubliczne, co stanowi bez wątpienia kolejny przejaw transformacji ustrojowej po decentralizacji zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że w żaden sposób nie wpływa to jednak bezpośrednio na wartości składające się na treść interesu publicznego i prywatnego. Nadal zatem mamy do czynienia z dwiema odrębnymi kategoriami.

U źródła zaś samego zjawiska prywatyzacji należy upatrywać przyczyn leżących zarówno po stronie podmiotów władzy publicznej i podmiotów prywatnych. W przypadku organów administracji publicznej prywatyzacja przede wszystkim prowadzi do ich odciążenia z wielu nałożonych na nie zadań. Kierując realizację zadań publicznych do podmiotów prywatnych administracja kieruje się przede wszystkim założeniem zapewnienia większej efektywności, a także profesjonalizmem świadczeń i maksymalizacji usług publicznych. Nadal też ma na nie wpływ przez sprawowanie kontroli, czy nadzoru wykonywania tych zadań.

Dla podmiotu prywatnego ma to szczególnie doniosłe skutki. Przede wszystkim nie można pomijać, że przekazanie mu zadania publicznego nie może spowodować ograniczenia ilości, dostępności oraz jakości usług publicznych.²¹ Podmiot prywatny jest zobowiązany podjąć wszelkie działania faktyczne i prawne prowadzące do sprostania tym wymogom. Umożliwia to przede wszystkim zespół jego cech, które przekonują administrację publiczną do współpracy z nim: większa jakość oraz ekonomiczna i społeczna efektywność świadczonych usług i wynikające z jego doświadczenia kreatywność, innowacyjność. Konieczne jest, by współdziałanie tych różnych sektorów było ukształtowane w taki sposób, aby podmioty publiczne i niepubliczne wykonując zadania działały tak, by zrealizowany został zarówno interes publiczny, jak również nastąpiło osiągnięcie wyznaczonych celów definiowanych interesem prywatnym. Realizacja celów interesu prywatnego umożliwia bowiem dalsze współdziałanie podmiotu niepublicznego z podmiotami władzy publicznej

18 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221).

19 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).

20 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).

21 E. Knosala, Zadania publiczne, formy organizacyjno–prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 123.

i rozwijanie tej współpracy. Daje potrzebne środki, a także zapewnia stabilne i jasne warunki współpracy.

Realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju przez przedsiębiorców

Współdziałanie interesu publicznego i prywatnego, w kontekście współpracy administracji publicznej z przedsiębiorcami, jest bardziej korzystnym zjawiskiem, aniżeli pełna publicyzacja. Wynika to przede wszystkim z tego, że obecnie państwo samo w sobie nie może być uznawane za adresata konstytucyjnych praw ekonomicznych. Na pierwszy plan wysunęła się bowiem jego rola ich gwaranta.²² Wobec czego, coraz częściej podmioty władzy publicznej pełnią raczej rolę inspiratora i funkcję ochronną oraz nadzorczą wobec działań podejmowanych przez przedsiębiorców.²³

Przykładem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przez administrację publiczną i przedsiębiorców jest przede wszystkim koncepcja partnerstwa publiczno–prywatnego. Celem partnerstwa samego w sobie jest przede wszystkim uzgadnianie wspólnych celów i sposobów ich realizacji.²⁴ W przypadku partnerstwa publiczno–prywatnego w znaczeniu szerokim mamy do czynienia ze współpracą każdego rodzaju, jaka ma miejsce między sektorem publicznym i prywatnym, mającą na celu realizację szeroko pojętego dobra publicznego oraz przy realizacji dużych inwestycji użyteczności publicznej.²⁵ Natomiast w znaczeniu ścisłym jest to współpraca nawiązana pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej (administracji publicznej) a podmiotami prywatnymi w sferach zazwyczaj kontrolowanych przez administrację, jak np. gospodarka komunalna, czy też obsługa społeczno–socjalna. Jest to współpraca realizowana w oparciu o umowę długoterminową, zawartą pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym, której celem jest stworzenie składników infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym.²⁶ Partnerstwo umożliwia wobec tego realizowanie zadań publicznych w oparciu o umowy, co stanowi kuszącą alternatywę dla samodzielności ich wykonania przez administrację, czy też organizowania ich realizacji w trybie zamówień publicznych albo też przez konstrukcję odrębnych jednostek administracyjnych.²⁷ Do pozostałych korzy-

22 T. Rabska, Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska, Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, Poznań 2009, s. 19.

23 K. Rzetelska, Wycofanie się państwa z publiczno–prawnego wykonywania zadań, PUG 2004, nr 10, s. 25 i n.; A. Miruć, Partnerstwo publiczno–prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 473.

24 T. Borys, Partnerstwo publiczno–prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju, FK 2003, nr 4, s. 8.

25 Por. A. Miruć, Partnerstwo publiczno–prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych, [w:] J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007.

26 M. Bejm (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2010, s. 8 i n.

27 D. Kijowski, Umowy w administracji publicznej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80–tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 290 i n.

ści należy przede wszystkim to, że korzystając z partnerstwa publiczno–prywatnego administracja publiczna w założeniu nie dość, że zmniejsza zakres działań wymagających jej pełnej aktywności i skupia się ściślej na innych, to dodatkowo osiąga wskazane już wyżej cele związane z jakością i profesjonalizmem świadczonych usług. Co najistotniejsze, następuje również w tym wypadku podział ryzyka i zadań, co wpływa na efektywność realizacji całości przedsięwzięcia. Interes publiczny zostaje wobec tego w tym zakresie zrealizowany, a same jego urzeczywistnienie zostaje zabezpieczone powyżej wskazanymi okolicznościami determinującymi również wybór partnera prywatnego. Odnośnie interesu prywatnego należy wskazać, że pełni on również istotną rolę w tej relacji. Podmiot niepubliczny obok tego, że realizuje na mocy zawartej umowy cele publiczne wyznaczone interesem publicznym i może czerpać korzyści z wymiany doświadczeń ze stroną publiczną,²⁸ partycypuje w nim również celem realizacji swojego interesu prywatnego. Ponadto, nie ulega też wątpliwości, że interes ten kształtują również posiadane zasoby podmiotu prywatnego. A co za tym idzie, o jego wyborze na partnera będą również decydowały jego możliwości finansowe, a także chęć uzyskania korzyści. Wynika to z tego, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.p., jednym z kryteriów oceny ofert podmiotów niepublicznych jest termin i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Oznacza to, że nie można wykluczyć, że często chęć uzyskania jak najmniejszego zysku przez podmiot niepubliczny będzie wpływać pozytywnie na rozpatrzenie oferty. W konsekwencji, poddaje to pod wątpliwość, czy rzeczywiście można mówić o współdziałaniu i co za tym idzie równym traktowaniu interesu prywatnego i publicznego. Należy jednak wskazać, że w założeniu powinny jednak nawet w tym wypadku działać pewne zasady rynkowe zapewniające przede wszystkim konkurencyjność. Partnerstwo publiczno–prywatne jest bowiem umową, a co za tym idzie charakteryzuje się dobrowolnością. Partner prywatny powinien być zatem przekonany o tym, że jego zaangażowanie w przedsięwzięcie przyniesie również oczekiwane korzyści.

Powyższe wnioski doprowadziły do sedna istotnego aspektu współdziałania dwóch interesów w partnerstwie publiczno–prawnym, jakim jest zysk niepublicznego partnera. Zasadniczym pojęciem dla interesu prywatnego w tym zakresie jest przede wszystkim wkład własny zdefiniowany w art. 2 pkt 5 u.p.p.p. jako świadczenie materialne podmiotu publicznego lub partnera prywatnego oraz wynagrodzenie dla podmiotu prywatnego, które to stanowi element składowy umowy partnerstwa publiczno–prywatnego (por. art. 7 ust. 1 u.p.p.p.).

Wkład własny stanowi specyficzną konstrukcję, która łączyć się może dla partnera prywatnego zarówno w kwestii zysku, jak i koniecznością poniesienia nakładów. Wkład taki może bowiem wnieść zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny.

28 J.R. Antoniuk, Nowa regulacja partnerstwa publiczno–prywatnego, [w:] M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata (red.), Partnerstwo publiczno–prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego, Częstochowa 2009, s. 97 i n.

Przedsięwzięcie w ramach partnerstwa powinno zostać zrealizowane wspólnie, czyli w sytuacji, gdy partner prywatny zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności właśnie poprzez wniesienie wkładu własnego. Wkładem własnym podmiotu publicznego jest świadczenie polegające głównie na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym np. na sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego, np. nieruchomości. W przypadku natomiast partnera prywatnego będzie to np. dostarczenie zaplecza technicznego, gdyż jego głównym świadczeniem jest przede wszystkim realizacja przedsięwzięcia. Oznacza to, że wkład własny również w tym zakresie służy interesowi publicznemu, gdyż prowadzi do realizacji przedsięwzięcia, a w tym też zabezpiecza skuteczność jego finalizacji. W zakresie natomiast interesu prywatnego z jednej strony powoduje, że podmiot prywatny znosić musi uszczuplenie jego zasobów majątkowych, z drugiej jednak strony, odciążony zostaje on bowiem z obowiązku poniesienia dalszych nakładów z racji na możliwe zobowiązania w tej kwestii podmiotu publicznego.

Czystą korzyścią majątkową dla podmiotu niepublicznego działającego w ramach partnerstwa jest jednak wynagrodzenie. Nie ulega wątpliwości, że jego forma czyni z umowy partnerstwa publiczno–prywatnego akt inny niż cywilnoprawna umowa wzajemna, przez co w istotnym stopniu wpływa też na ukształtowanie interesu prywatnego. Podmiot niepubliczny owszem osiąga na skutek jej zawarcia korzyść z tytułu partycypacji w partnerstwie i osiąga wynagrodzenie, które może pochodzić od organów administracji publicznej w formie zapłaty sumy pieniężnej i być zyskiem w takiej wysokości, co wartość pracy świadczonej przez podmiot niepubliczny. Najczęściej jednak świadczenie podmiotu władzy publicznej nie będzie ekwiwalentne, gdyż umowa partnerstwa będzie umową niewzajemną, a nawet bezpłatną, gdzie wynagrodzenie zamykać się będzie w zysku, jaki przynosić będzie wprost zrealizowane przez podmiot prywatny przedsięwzięcie.²⁹ W tym wypadku muszą to być pożytki wynikające wprost z partnerstwa. Dopuszczalne są również inne formy zaspokojenia interesu prywatnego podmiotu niepublicznego, jak np. przeniesienie prawa własności, czy przelew prawa majątkowego. Stąd też należy ocenić, że wynagrodzenie w tej sytuacji pełni raczej rolę funkcjonalną, będąc wszelkim przysporzeniem dla podmiotu prywatnego pochodzącym od podmiotu publicznego.³⁰

29 Komentarz do art. 7 u.p.p.p., [w:] W. Gonet, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym. Wzory umów i pism, Warszawa 2009, LexPolonica.

30 Komentarz do art. 4 ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, [w:] T. Skoczyński, Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym. Komentarz praktyczny, Lex/el 2011.

Niezależnie od tych wątpliwości, w partnerstwie publiczno–prywatnym interes prywatny zostaje zaspokojony przez osiągnięcie często bardzo wysokiej korzyści przez podmiot prywatny od administracji publicznej. Oznacza to wobec tego, że ma miejsce współdziałanie interesów publicznego i prywatnego. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że w ramach partnerstwa obok rzeczywistych jego stron, biorą również udział inne podmioty, gdyż konieczny w nich jest udział wielu wykonawców i podwykonawców. W praktyce w partnerstwie może uczestniczyć zatem znaczna liczba przedsiębiorców wspomagających realizację danego celu partnerstwa. Z tego też względu osiąga ono dalekosiężne skutki. Nie tylko bowiem zapewnia realizację celów społecznych, czy ekologicznych, wpływa też pozytywnie na pobudzenie sfery ekonomicznej wzmagając produkcję i usługi.

Urzeczywistnianie zasady zrównoważonego rozwoju przez ngo

W szerokim znaczeniu partnerstwa publiczno–prywatnego, wykraczającym daleko poza obecną regulację ustawową tego zagadnienia,³¹ mogą w nim brać udział również organizacje pozarządowe, co wynika również m.in. z art. 11 ust. 5 d.p.p.w. Należy jednak podkreślić, że mimo, iż w takim układzie one również pełniłyby funkcję podmiotu niepublicznego pochodzącego z sektora prywatnego, to znaczenie ich interesu prywatnego nie jest aż tak ważne, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw. W przypadku organizacji pozarządowych cel w postaci zysku pełni rolę subsydiarną do ich działalności, zasadniczym powodem ich istnienia jest bowiem realizacja celów cennych dla społeczeństwa. Działania podjęte celem realizacji celu pożytku publicznego nie mogą być podejmowane przez przypadek, tak samo obok zasadniczej działalności.³² Tym samym ocenić należy, że mimo niepublicznego charakteru organizacje pozarządowe realizują interes publiczny.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³³ wyliczenie celów pożytku publicznego, zadań publicznych, zawartych w tym przepisie jest enumeratywne. Wynika z niego, że organizacje pozarządowe działają m.in. na rzecz ochrony środowiska, czy łagodzenia dysproporcji społecznych. Oznacza to, że same bez udziału innych podmiotów wspomagają swoją działalnością zasadę zrównoważonego rozwoju. Z punktu widzenia jednak przedmiotowych rozważań najważniejszy wydaje się być ust. 2 tego przepisu, który określa podstawę wyznaczenia sfery współdziałania administracji publicznej i sfery pozarządowej w realizacji zadań publicznych, uzupełniony

31 Por. jednak art. 11 ust. 5 d.p.p.w. dopuszczający zlecenie wykonywania przez organizacje pozarządowe zadań publicznych w oparciu o partnerstwo publiczno–prywatne.

32 Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LexPolonica nr 2504878.

33 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2010 r. Nr 234, poz. 1536), dalej: d.p.p.w.

o art. 5 d.p.p.w. statuujący zasady współpracy pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pożytku publicznego i obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Niebywałą rolę w zakresie współdziałania tych podmiotów odgrywa przede wszystkim zasada pomocniczości, przenosząca działalność administracyjną w sferę jak najbliższą jednostce,³⁴ przez co współpraca tych dwóch sektorów odbywa się zasadniczo bez sformalizowanych procedur³⁵ wymaganych np. przy partnerstwie publiczno–prywatnym. Jak wskazuje na to N. Kowal: „Organizacje obywatelskie często wytwarzają dobra i świadczą usługi efektywniej, to znaczy lepszej jakości i po niższych kosztach, niż mogą to zrobić organy administracji państwowej.”³⁶ Powyższe uzupełniają zasada jawności, uczciwej konkurencji.

Z powyżej opisanej, jak i innych zasad regulujących ten stosunek (suwerenności, partnerstwa oraz efektywności) wynikają istotne skutki dla współpracy administracji publicznej z tym tzw. trzecim sektorem. Przede wszystkim wynika z nich, że organy administracji powinny być nie tyle zobligowane do współpracy z ngo, co przede wszystkim nią zainteresowane. Bez wątplenia sprawność i wysoka jakość funkcjonowania ngo wpływa pozytywnie na działalność administracji. Organizacje pozarządowe jako działające najbliżej obywateli wpływają nie tyle na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, co przede wszystkim rozwiązują jego problemy. Dla administracji publicznej warto powinno być to, że organizacje tego typu często zajmują się kwestiami problematycznymi zanim trafią one do administracji powodując tym samym konieczność wykładania na to pieniędzy z budżetu podmiotu publicznego.

Z regulacji ustawowej współpracy wynika również charakter współdziałania podmiotów publicznych z sektorem organizacji pozarządowych. Mianowicie, współpraca ta może mieć zarówno charakter merytoryczny, jak i finansowy. Ustawa ta przewiduje wsparcie realizacji zadań publicznych przez organizacje przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na mocy innych przepisów prawa.³⁷ Praktyka wskazuje, że materialny wymiar takiej pomocy może również przybrać formę bardziej aktywną ze strony administracji i polegać na udostępnianiu ngo pomieszczeń i sprzętu biurowego przez podmioty publiczne.

Inną pomocą finansową administracji publicznej skierowaną do organizacji pozarządowych są przede wszystkim dotacje, które stanowią podstawę materialną realizacji przez ngo powierzonych zadań publicznych, jak również są instrumentem wspierania ich działalności. Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d ustawy o finansach publicznych do dotacji zaliczamy w szczególności wydatki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realiza-

34 A. Gajda, Zasada pomocniczości, [w:] J. Barcz (red.), Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny, Warszawa 2009, s. 168.

35 Wyjątkiem są np. konsultacje aktów prawa miejscowego oraz konsultacje i tworzenie programów współpracy wymagające przeprowadzenia ustalonej ustawowo procedury.

36 Komentarz do art. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, [w:] N. Kowal, Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz, Kraków 2005, Lex/el.

37 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

cji jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom. Cel istnienia organizacji pozarządowych powoduje, że ich dofinansowywanie musi być wobec tego przejrzyste i pozbawione uznaniowości charakteryzującej często praktykę urzędniczą, co ma zapewniać konkurs ofert.

Administracja publiczna często decyduje się na powierzenie realizacji zadań publicznych z racji na kwestie ekonomiczne, celem ograniczenia wydatków w tym zakresie z uwagi na posiadanie własnych środków przez organizację publiczną. Organizacje pozarządowe czerpią środki nie tylko od administracji publicznej, na której spoczywa obowiązek finansowania zadania publicznego, lecz również pozyskują je w drodze cywilnoprawnej, jak np. pozyskiwanie darowizn, czy podpisanie stosownych kontraktów.³⁸ Pomimo zatem, że z samego zlecenia (art. 13 ust. 1 pkt 2 d.p.p.w.) wynika konieczność wyłożenia przez organ administracji odpowiednich środków finansowych, organizacja pozarządowa może ich również poszukiwać we własnym zakresie, co pozwala ocenić również skuteczności takiego podmiotu. Przykładem również samodzielnego poszukiwania środków na rzecz realizacji zadań publicznych jest przede wszystkim możliwość prowadzenia przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej oraz odpłatnej działalności statutowej, nadal realizującej zadania publiczne. Co istotne, nie można prowadzić działalności gospodarczej i odpłatnej działalności pożytku publicznego co do tego samego celu ngo (art. 9 ust. 2 d. p.p.w.). Można z tego wywieść zatem rozgraniczenie działalności pożytku publicznego od działalności w zasadzie komercyjnej. Pozyskiwanie środków finansowych wskutek własnego działania ma być jedynie pomocnicze wobec zasadniczej działalności statutowej. Rodzi jednak pozytywne skutki dla działalności takich organizacji, a tym samym interesu publicznego i zasady zrównoważonego rozwoju. Powoduje bowiem stabilność finansową, a przez to zapewnia ciągłość działań i rozwój tego typu aktywności.

Podsumowanie

Reasumując poszczególne wnioski i przykłady można wskazać, że wszystkie są przejawami partnerstwa publiczno–prywatnego w znaczeniu szerokim. Ono zaś zakłada ścisłą współpracę interesu publicznego i prywatnego, która w konsekwencji prowadzi do ich zaspokojenia. Przy wskazanych wyżej przykładach współpracy sfery publicznej z szeroko rozumianą sferą prywatną następuje udział wielu czynników istotnych z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie też ma miejsce ich zbalansowany rozwój.

Konkludując już całość powyższych rozważań należy wskazać, iż zasada zrównoważonego rozwoju jest bardzo dynamiczna. Można uznać, że przedmiotowy dla tych rozważań problem jest możliwy do określenia przez dwie relacje: realiza-

38 *Ibidem.*

cji zasady zrównoważonego rozwoju przez udział interesu prywatnego i publicznego oraz bycie przez nią gwarantem ochrony tych interesów, wymagającym ich współdziałania.

Celem urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju podejmowane są działania o różnym charakterze, przenikają się wszystkie sfery istotne dla rozwoju całej społeczności i kooperują ze sobą podmioty wywodzące się z różnych sektorów. Jednocześnie też takie zjawisko jest możliwe dlatego, że obowiązuje zasada gwarantująca sprzężenie wszystkich tych elementów. Powoduje to, że nie można w moim przekonaniu mówić, iż zasada zrównoważonego rozwoju jest jedynie podstawą działania administracji publicznej. Ukazany wyżej problem jej realizowania przez współdziałanie skrajnych interesów publicznego i prywatnego wskazuje, że jest ona urzeczywistniana również przez podmioty dalekie od administracji publicznej. To ich partycypacja umożliwi bowiem zaistnienie zrównoważonego rozwoju we wszystkich sferach i ich integracji. Zrównoważony rozwój ukazuje sprzężenie problemów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Antoniuk J.R., Nowa regulacja partnerstwa publiczno–prywatnego, [w:] M. Urbaniec, P. Stec, S. Dola (red.), Partnerstwo publiczno–prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego, Częstochowa 2009.
- Bąkowski T., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004.
- Bejm M. (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2010.
- Błaś A., Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
- Borys T., Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru (Narrow and broad interpretations of sustainable development concept and the choice consequences), [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005.
- Borys T., Partnerstwo publiczno–prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju, FK 2003, nr 4.
- Bukowski Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim (Concept of „sustainable development” in the polish law), [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005.
- Dudzik S., Działalność gospodarza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Kraków 1998.
- Gajda A., Zasada pomocniczości, [w:] J. Barcz (red.), Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny, Warszawa 2009.
- Gonet W., Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym. Wzory umów i pism, Warszawa 2009.

- Kijowski D., Umowy w administracji publicznej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Knosala E., Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Kowal N., Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz, Kraków 2005.
- Kozłowski S., Przyszłość ekorozwoju, Lublin 2005.
- Miruć A., Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z. (red.), Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, Warszawa 2009.
- Rabska T., Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska, Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, Poznań 2009.
- Rzetelska K., Wycofanie się państwa z publiczno-prawnego wykonywania zadań, PUG 2004.
- Schmidt-Aßmann E., Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i żądania tworzenia systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2011.
- Skoczyński T., Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny, Lex/el 2011.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2002.
- Wierzbowski B., Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne, Warszawa 2010.
- Zacharko L., Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej, ST 1996, nr 3.

**THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT THROUGH THE INTERACTION
OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS**

Above all the implementation of sustainable development requires the cooperation of public and private interests dedicated to fulfilling its principles. The purpose of this paper is to show how this relationship can be shaped and what goals related to the principles of sustainable development are subsequently achieved as a result. It is only cooperation between public administration and private entities that allows for consistent and effective development of all areas relevant to the above principle. This is particularly the context of cooperation between public administration and business in the public-private partnership, as well as non-governmental organizations. So shaping these relationships is guaranteed to promote widespread impacts of this principle, thus achieving its established goals.

Keywords: public interest, private interest, the interaction of interests, public-private partnerships, NGOs

PRZEGLĄD WYBRANYCH PROPOZYCJI ZMIAN LEGISLACYJNYCH W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH WYDOBYWANIA GAZU ŁUPKOWEGO

Wprowadzenie

Kwestia złóż gazu łupkowego w Polsce oraz związanych z tym projektowanych przepisów prawa budzi wiele kontrowersji. Z jednej strony istnieje konieczność względnie szybkiego jej uregulowania, z drugiej waga problemu i jego złożoność wymaga dokładnego opracowania rozwiązań. Zamiarem ustawodawcy jest pogodzenie interesów finansowych Państwa z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa energetycznego. Ustalenia ustawowe jednocześnie nie mogą stanowić bariery dla podmiotów zainteresowanych eksploatacją złóż, którym zależy przede wszystkim na jasnych i elastycznych zasadach współpracy. Według stanu na 13 czerwca 2013 roku projekt zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze i niektórych innych ustaw 12 czerwca został skierowany do Stałego Komitetu Rady Ministrów i Komitetu do Spraw Europejskich.

Jednym z celów projektu jest wprowadzenie regulacji zgodnych z ochroną środowiska i zasadą zrównoważonego rozwoju.¹ Pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Gdy pojawiają się wątpliwości co do rodzaju i zakresu obowiązków oraz sposobu realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju.²

1 Przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń, zgodnie z art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), dalej: p.o.ś.

2 M. Jabłoński, Zasada zrównoważonego rozwoju jako administracyjnoprawny aspekt działania administracji publicznej w Polsce, [w:] M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne, Lublin 2013, s. 119.

Przez pojęcie środowiska, zdefiniowane w art. 3 pkt. 39 p.o.ś. rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Wyliczone komponenty środowiska nie stanowią katalogu zamkniętego, a z przyczyn aksjologicznych należy uznać, że jednym z celów ochrony środowiska jest też ochrona zdrowia i życia ludzi.³ Dlatego też omawiając przepisy dotyczące ochrony środowiska pod uwagę bierze się również życie i zdrowie ludzi (np. w odniesieniu do prawa do czystej, zdatnej do spożycia wody), natomiast zasada zrównoważonego rozwoju obejmuje także prawo do zdrowego życia obecnego i przyszłych pokoleń.

Wydobywanie gazu łupkowego. Proces i potencjalne zagrożenia

Gaz łupkowy lub gaz z łupków to gaz ziemny, który występuje w niekonwencjonalnych złożach zwanych łupkami, w bogatych w materię nieorganiczną drobnoziarnistych skałach ilasto–mułowcowych. Jedną z metod wydobywania gazu z takich złóż jest prowadzenie pionowych i poziomych odwiertów oraz procesu szczelinowania hydraulicznego – wtłaczania specjalnej cieczy, zwanej „płuczką”. Składa się w ok. 95% z wody, kilku procent piasku oraz 0,5% związków chemicznych. Odpowiednie źródło wody umożliwia przygotowanie, a następnie wtłoczenie pod ziemię, pod dużym ciśnieniem, płynu szczelinującego. Płuczka dostaje się do skał przez specjalne orurowanie i krąży w obiegu zamkniętym „napierając” na nie, by spowodować powstanie sieci szczelin, którymi gaz będzie mógł być wydobyty. Po zakończeniu procesu szczelinowania następuje składowanie i utylizacja płynu zwrotnego. Niewielka część płuczki pozostaje pod ziemią.⁴ Odróżnić należy również „wydobywanie węglowodorów” oraz „wydobywanie gazu łupkowego”. Pierwsze pojęcie ma szerszy zakres i obejmuje wydobywanie gazu ze złóż konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (do tego drugiego rodzaju należy gaz ze skał łupkowych).⁵

Organizacje ekologiczne, przywołując przykłady negatywnego wpływu wydobywania węglowodorów na środowisko, najczęściej za przykład podają USA, światowego potentata w tej dziedzinie. Eksperti słusznie zauważają, że nie można bezkrytycznie pomijać różnic między polskimi i amerykańskimi uwarunkowaniami

3 A. Haładyj, Środowisko – pojęcie, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Encyklopedia Prawa Administracyjnego, Warszawa 2010, s. 274.

4 M. Woźnicka, Państwowy Instytut Geologiczny, Środowiskowe aspekty wydobywania gazu łupkowego, http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/PDF/Rolnictwo/gaz_lupkowy_-_prezentacje/Panstwowy_Institut_Geologiczny_-_Panstwowy_Institut_Badawczy_Malgorzata_Woznicka.pdf (dostęp: 14.06.2013 r.).

5 Ten straszny gaz łupkowy, <http://www.pgi.gov.pl/pl/institut-geologiczny-surowce-mineralne/4075-ten-straszny-gaz-lupkowy.html> (dostęp: 02.06.2013 r.).

przyrodniczymi i geologicznymi,⁶ z drugiej strony bez odpowiednio przygotowanych raportów nie ma podstaw do lekceważenia rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń. Aktualnie z polecenia Kongresu trwa opracowywanie przez EPA, Agencję ds. Ochrony Środowiska, ogólnokrajowego raportu dotyczącego oddziaływania szczelinowania hydraulicznego na środowisko, który ukaże się w 2014 r.⁷ Wnioski z niego płynące z pewnością będą miały doniosłe znaczenie także dla Polski.

Środowisko to ogół elementów przyrodniczych oraz powiązania między nimi. Być może nadużyciem jest zatem tworzenie katalogu tych elementów, które są najbardziej narażone na negatywny wpływ przy poszukiwaniu i rozpoznawaniu oraz – w przyszłości – wydobywaniu gazu z łupków. Daje się jednak zauważyć, że najczęściej miejsca w rozważaniach i raportach poświęca się wodzie, glebie i powietrzu.⁸ Zdaniem J. Ciechanowicz–McLean, najważniejsza jest ochrona cennych zasobów wód podziemnych będących źródłem wody pitnej. W procesie szczelinowania nie powinno się wykorzystywać wody przeznaczanej do spożycia pochodzącej ze studni głębinowych, a włączane pod ziemię związki chemiczne nie mogą być szkodliwe dla ludzi i środowiska. Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu z łupków nie może ograniczać prawa człowieka do wody dostępnej, czystej i zdatnej do spożycia.⁹

Z kolei J. Macuda przedstawił listę zagrożeń środowiska naturalnego związanych z poszukiwaniem i udostępnianiem złóż niekonwencjonalnych. Wysunął m.in. wniosek, że wpływ prac wiertniczych na środowisko jest bardzo zróżnicowany i w dużej mierze zależy od stanu stopnia zurbanizowania obszaru prowadzenia prac wiertniczych, wrażliwości poszczególnych elementów środowiska i zastosowanej organizacji oraz techniki i technologii wiercenia. Dopuszcza też możliwość, że podczas wiercenia otworów poszukiwawczych istnieje możliwość przekraczania w powietrzu poza terenem wiertni dopuszczalnych stężeń niektórych zanieczyszczeń emitowanych z urządzeń wiertniczych (w tym hałasu).¹⁰

Katalog potencjalnych zagrożeń i elementów środowiska narażonych na negatywny wpływ wydobywania gazu łupkowego jest otwarty i w pewnym stopniu zależy od konkretnego przypadku. Można mówić tu o pewnej stopniowości uciążliwości – np. większej szkodliwości emisji hałasu przedsięwzięcia znajdującego się

6 *Ibidem.*

7 Zasoby gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych (natural gas and oil from unconventional deposits) – zarys stanu prac poszukiwawczo-wydobywczych, perspektywy rozwoju i możliwe implikacje międzynarodowe, <http://www.msz.gov.pl/resource/feec2fc6-b64d-4a16-8104-020f23765052:JCR> (dostęp: 14.06.2013 r.).

8 Elementy te były kluczowym przedmiotem badań w trakcie sporządzania przez Państwowy Instytut Geologiczny raportu na temat aspektów środowiskowych szczelinowania hydraulicznego. Zob. Aspekty środowiskowe procesu szczelinowania hydraulicznego wykonanego w otworze Łebień LE-2H, tryb dostępu: <http://www.pgi.gov.pl/pl/instytut-geologiczny-aktualnosci-informacje/4087-environmental-impact-hydraulic-fracturing-lebien.html> (dostęp: 02.06.2013 r.).

9 J. Ciechanowicz–McLean, Prawnośrodowiskowe uwarunkowania wydobywania gazu łupkowego w Polsce, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), Gdańskie Studia Prawnicze – Studia prawnoadministracyjne. Księga Jubileuszowa profesora Eugeniusza Bojanowskiego, Tom XVIII, Gdańsk 2012, s. 83–85.

10 J. Macuda, Środowiskowe aspekty produkcji gazu ziemnego z niekonwencjonalnych złóż, „Przegląd Geologiczny” 2010, vol. 58, nr 3, s. 270.

w pobliżu terenów zamieszkałych. Można natomiast stworzyć katalog elementów, które każdorazowo wymagają szczególnej ochrony i postępowania zgodnie z zasadą prewencji. Takim elementem będzie niezbędna w procesie poszukiwania i wydobywania woda.

Wybrane zagadnienia nowych regulacji dotyczących wydobywania węglowodorów

Ze względu na obszerność zagadnienia, omówione zostaną wybrane zmiany w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze¹¹ oraz w innych aktach prawnych związanych z ochroną środowiska. Przedmiotem analizy jest jedynie projekt nowelizacji przepisów związanych z wydobywaniem węglowodorów, choć jego znaczenie oraz obszerna materia przemawiają za wskazaniem kilku wartych uwagi kwestii. Projekt został przedstawiony do konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych w dniu 15 lutego 2013 r. W ich wyniku wpłynęło około stu pism z uwagami dotyczącymi projektów ustaw. Oprócz obaw natury ekonomicznej (rentowność przedsięwzięć), krytyce poddano konkretne przepisy, między innymi sens istnienia Narodowego Operatora Kopalni Energetycznych (posiadającego udziały w każdej koncesji) oraz wiele przepisów związanych z ochroną środowiska.

Opisany wcześniej proces szczelinowania hydraulicznego wymaga dużych zasobów wodnych. Jako potencjalne źródła zaopatrzenia, oprócz wód powierzchniowych, wymieniane są m.in. solanki płytszych formacji, wody poprodukcyjne oraz oczyszczony płyn zwrotny. Wspomniane wcześniej w opisie procesu szczelinowania związki chemiczne są już kwestią bardziej kontrowersyjną. Wynoszą one 0,5% (niekiedy do 2%) płynu szczelinującego i zgodnie z prawem ich skład miał stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa. W projekcie zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze do art. 108 dotyczącego treści planu ruchu zakładu górniczego zaproponowano jednak dodanie ust. 11b. Informacja zawarta w planie ruchu zakładu górniczego z ust. 9a (czyli w planie ruchu zakładu górniczego dla wykonywania robót geologicznych związanych z rozpoznawaniem złóż) oraz planie ruchu zakładu górniczego związanym z wydobywaniem węglowodorów ze złóż, dotycząca składu płynu szczelinującego,¹² nie stanowiłaby tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.¹³ Propozycję zmiany należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia prawa do informacji o środowisku. W odniesieniu do związków chemicznych wykorzystywanych jako składnik płynu szczelinującego za-

11 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1994 Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).

12 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/135357> (dostęp: 10.06.2013 r.).

13 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

stosowanie mają regulacje ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach¹⁴ oraz rozporządzenie REACH.¹⁵

Kolejna zmiana dotyczy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.¹⁶ Proponowane brzmienie art. 44 ust. 1: „1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.” Cytowany wymóg prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez co najmniej rok przed dniem wszczęcia postępowania ma na celu „zwiększenie pewności postępowań administracyjnych”. Proponowana zmiana art. 44 została negatywnie zaopiniowana przez organizacje społeczne¹⁷ jako ograniczająca prawa części społeczności lokalnych do uczestnictwa w postępowaniu. Wątpliwości wzbudziła także niejasność przepisu i to, że będzie odnosił się nie tylko do postępowań związanych z węglowodorami, ale do wszystkich postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Inną proponowaną zmianą wyżej wymienionej ustawy był brak wymogu użycia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku zmiany:

- głębokości robót geologicznych związanych z rozpoznawaniem złóż kopalin, wykonywanych metodą otworów wiertniczych;
- koncesji lub decyzji, polegającej na zmianie terminu rozpoczęcia działalności lub ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją lub decyzją, o ile mieści się ono w zakresie objętym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zakresu i harmonogramu prac i robót geologicznych nie stanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- przy jednokrotnym wydłużeniu terminu obowiązywania koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż do dwóch lat bez rozszerzenia zakresu koncesji;

14 Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. 2011 Nr 63, poz. 322).

15 Rozporządzenie (WE) NR 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U.UE L 136/3 z 29.05.2007 r.).

16 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, z późn zm.)

17 Wnioski i opinie Konferencji Klimatycznej będącej porozumieniem 23 organizacji pozarządowych, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/153988>, (dostęp: 04.06.2013 r.).

- terminu rozpoczęcia prac i robót geologicznych;
- zapisu dotyczącego przekazywania próbek i danych geologicznych;
- przy zmniejszeniu granic obszaru i terenu górniczego.¹⁸

Jak zauważono w opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,¹⁹ cytowana propozycja wydawała się niezgodna z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.²⁰

Osobną kwestią wymagającą oceny była próba zmian kompetencji organów ochrony środowiska. W pierwszym projekcie zadania z zakresu nadzoru geologicznego miały być realizowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Nadzoru Geologicznego i wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i nadzoru geologicznego. Oznaczało to znaczne poszerzenie kompetencji GIOŚ i według Ministerstwa Środowiska znaczące wzmocnienie funkcji kontrolnych. Wątpliwości, czy tak diametralna zmiana w systemie organizacji ochrony środowiska byłaby zasadna, czy też stanowiłaby rozwiązanie iluzoryczne i niepotrzebnie, rozstrzygnięte zostały w nowej wersji projektu z dnia 13 czerwca 2013 r., który uwzględnił uwagi podmiotów społecznych.²¹

Podsumowanie

Analizując wszystkie czynniki można stwierdzić, że niemożliwe wydaje się, aby proces wydobywania węglowodorów nie miał negatywnego wpływu na środowisko. Kwestią zasadniczą jest jedynie ocena, jak duża może to być szkodliwość. Kluczowym zadaniem jest więc zintensyfikowanie działań mających na celu minimalizację szczególnie ujemnego wpływu na poszczególne elementy przyrodnicze poprzez kompleksową ocenę ryzyka środowiskowego. Podyktowane realizacją z góry powziętych założeń („zapewnienie Państwu odpowiedniego udziału w zyskach związanych z eksploatacją surowców naturalnych należących do Państwa”, koncepcja Funduszu Pokoleń) i przyspieszone prace nad ustawą nie sprzyjają opracowaniu niezawodnych i przemyślanych przepisów zgodnych z zasadą zrównoważonego roz-

18 Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/135357> (dostęp: 05.06.2013 r.).

19 <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/153877> (dostęp: 02.06.2013 r.).

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2012.26.1).

21 „Podnoszono również argumenty w sprawie domniemanego wzrostu biurokracji poprzez tworzenie nowych urzędów (GIOŚING). Uznając, że nie ma uzasadnienia do tworzenia nowych jednostek organizacyjnych, w nowej wersji projektu zrezygnowano z tworzenia odrębnego urzędu, natomiast przekazano dodatkowe zadania Ministerstwu Środowiska, co pociąga za sobą konieczność wzmocnienia kadrowego i finansowego urzędu obsługującego Ministra Środowiska”. Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/161439> (dostęp: 13.06.2013 r.), s. 26.

woju. W swoim pierwotnym kształcie, przed skierowaniem na konsultacje oraz do uzgodnień międzyresortowych, proponowane zmiany pozostawały w konflikcie z przepisami unijnymi, a zmiana niektórych przepisów miała znaczący wpływ nie tylko na procesy związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem gazu łupkowego, ale także na inne przedsięwzięcia środowiskowe.

Ochrona interesów przyszłych pokoleń nie powinna sprowadzać się wyłącznie do potencjalnych korzyści płynących z wydobywania gazu łupkowego, takich jak zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, nowe miejsca pracy w sektorze energetycznym oraz poprawa sytuacji ekonomicznej. Niezbędne są gwarancje, że dla przyszłych pokoleń nie nastąpi trwałe, nieodwracalne pogorszenie się stanu środowiska. Nawet pobieżna analiza projektowanej regulacji (a także jego nowej wersji) daje podstawy do stwierdzenia, że takie gwarancje nie zostały jeszcze w pełni udzielone.

BIBLIOGRAFIA

- Ciechanowicz–McLean J., Prawnośrodowiskowe uwarunkowania wydobywania gazu łupkowego w Polsce, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), Gdańskie Studia Prawnicze – Studia prawnoadministracyjne. Księga Jubileuszowa profesora Eugeniusza Bojanowskiego, Tom XVIII, Gdańsk 2012.
- Haładyj, A., Środowisko – pojęcie, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Encyklopedia Prawa Administracyjnego, Warszawa 2010.
- Jabłoński, M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako administracyjnoprawny aspekt działania administracji publicznej w Polsce, [w:] M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne, Lublin 2013.
- Macuda, J., Środowiskowe aspekty produkcji gazu ziemnego z niekonwencjonalnych złóż, „Przegląd Geologiczny” 2010, vol. 58, nr 3.

**AN OVERVIEW OF SELECTED PROPOSED LEGISLATIVE CHANGES
IN RULES FOR SHALE GAS EXPLORATION**

Regulations developed for the exploration and production of natural gas from unconventional gas fields should be based on the principle of sustainable development and environmental protection. There are concerns that some provisions of the new law do not provide required levels of protection to elements of the environment. The legislator should endeavour to ensure that the law is wholly fit for purpose and especially so considering that hydraulic fracturing constitutes a potential danger to the environment. The principle of sustainable development is an important consideration in the pursuit of energy security and the related development of mineral resources.

Keywords: shale gas, sustainable development, environmental law

BUEN VIVIR (DOBRE ŻYCIE) JAKO PROPOZYCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Pojęcie *Buen vivir* pojawiło się po wyborach prezydenckich, które odbyły się w Ekwadorze 26 listopada 2006 roku. Wygraną cieszył się kandydat lewicowej formacji Alianz PAIS¹ Rafael Correa Delgado. Pokonał on swojego przeciwnika magnata Alvaro Noboę uzyskując blisko 57% głosów i w styczniu 2007 roku złożył przysięgę prezydencką.

Po wyborach w Ekwadorze oraz całym regionie rozpoczęła się podkreślana w wywiadach i wystąpieniach „epoka zmian”,² według której postanowiono zerwać z postkolonialnym dziedzictwem poprzez utworzenie nowej konstytucji. Rafaela Correi Delegado w przemówieniu inauguracyjnym powiedział: „historyczny moment, w jakim znajduje się ojczyzna i cały kontynent wymaga nowej konstytucji, która przysięga kraj na XXI wiek”.³

Rząd Ekwadoru musiał zwołać Zgromadzenie Konstytucyjne, za którym w referendum powołanym w kwietniu 2007 roku opowiedziało się 82% obywateli kraju. W wyborach do Konstytuanty 30 września 2007 roku ruch Ojczyzna Dumna i Suwerenna (Alianza PAIS) obsadził 80 miejsc na 130. Warto także zauważyć, że po raz pierwszy w ostatnich trzech dekadach rozkład oddanych głosów nie odzwierciedlał historycznego podziału regionalnego kraju na wybrzeże (Guayaquil) i region górski zwany Sierra (Quito), a ruch polityczny prezydenta triumfował niemal w całym kraju. Zgodnie ze słowami prezydenta Correi „Madere de Tomas las batallas”⁴ – najważniejsza z bitew została wygrana.

1 PAIS skrót od słów Partia Altiva y Soberana – Ojczyzna Dumna i Suwerenna.

2 <http://www.youtube.com/watch?v=90fqjOj3CQw>; <http://www.youtube.com/watch?v=tI149RaJk&feature=related>

3 Presidencia de la Republica del Ecuador, <http://www.presidencia.gob.ec/discursos/01-15-2007-DiscursoPosesionPresidencialMitadMundo.pdf>

4 F. Freidenberg, *El sueño frustrado de la gobernabilidad. Instrucciones, actores, y política informal en Ecuador*, Documentos CIDOB America Latina 24, Barcelona 2011.

Projekt nowej konstytucji mimo krytycznych głosów przyjęto w 2008 roku przy poparciu ponad 60% społeczeństwa. Nowa konstytucja weszła w życie jako trzecia Ustawa Zasadnicza uchwalona w tym kraju w ciągu 30 lat. Zastąpiła konstytucję obowiązującą od 1998 roku.

Konstytucja, nad którą pracowano niecały rok od listopada 2007 roku do lipca 2008 roku składała się z 444 artykułów, zapisanych w dziewięciu częściach, podzielonych na rozdziały, które następnie podzielone są na sekcje.

Pojęcie *Buen vivir* (dobre życie)

Buen vivir (dobre życie) pojawiło się w preambule najważniejszego aktu prawnego (konstytucji): „My suwerenny naród Ekwadoru (...) postanawiamy stworzyć (...) nową formę współistnienia obywatelskiego, w różnorodności i harmonii z naturą, w celu osiągnięcia dobrego życia, sumak kawsay (...)”.⁵ To pojęcie jest tłumaczeniem pochodzącym z języka i tradycji keczua oznaczającym życie w pełni słodkie i harmonijne.⁶ Według Luisa Meacasa przewodniczącego CONAIE *Buen vivir* to przestrzeń, w której panuje wzajemność, współistnienie z naturą, odpowiedzialność społeczna oraz zgoda. Obecny przewodniczący CONAIE definiuje *Buen vivir* jako nowy sposób życia, który może być alternatywą dla zachodniego modelu.⁷ Profesor Katolickiego Uniwersytetu w Quito Pablo Davalos uważa, iż dobre życie oznacza sposób bycia i funkcjonowania w świecie oraz relacje człowieka ze światem. Indianie proponują swoją tradycją przekazywaną z pokolenia na pokolenie koncepcje życia, aby pokazać i zrozumieć relacje człowieka z naturą, historią i społeczeństwem.⁸

Na temat dobrego życia wypowiedano się także w krytyczny sposób. Filozof ekwadorski David Cortez uważał, że dobre życie to odrzucenie zasad życia „cywilizowanego” czy nawet „rezygnacja z postępu”. Pojawiają się także głosy, że *Buen vivir* to ponadutopijne, romantyczne idee i że w rzeczywistości to nie jest nic innego jak typowy latynoamerykański populizm.⁹ Jak twierdzi Jose Maria Tortosa, socjolog hiszpański, niebanalne znaczenie ma fakt, że autorzy konstytucji po raz pierwszy

5 Fragment preambuły Konstytucji Ekwadoru uchwalonej w 2008 roku, [za:] <http://www.asamblea-nacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>

6 J. van Kessel, *Economía Bidimensional Andina*, [w:] *Revista de Ciencias Sociales*, No. 17/2006, Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile, s. 89.

7 Agencia Latinoamericana de Información, <http://alainet.org/active/47004&lang=es>

8 P. Davalos, *El "sumak kawsay" („Buen vivir”) y las caesuras del desarrollo, Biodiversidad en América Latina y El Caribe*, <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/40859>

9 D. Cortez, *Genealogía del Buen vivir en la nueva constitución ecuatoriana*, [w:] R.Fornet-Betancourt (red.), *GutesLeben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute*, Aachen 2011, s. 227–248.

w historii ustawodawstwa Ekwadoru odwołali się do andyjskiej wizji świata. Mówił, iż Ci, którzy przez wieki byli marginalizowani przez konkwistadorów i ich potomków, teraz mają swój wkład w rozwiązywanie problemów współczesnego świata, a ich słowa i podejście do życia mogą pomóc nam dojść „dalej niż rozwój”.¹⁰

***Buen vivir* w Konstytucji Ekwadoru**

Konstytucja Ekwadoru proponuje *sumak kawsay*¹¹ jako cel życia w społeczeństwie i przedstawia go jako współistnienie obywatelskie w różnorodności i harmonii z naturą. Ta koncepcja jest fundamentem i zbiorem wielu elementów składających się na życie polityczne.

Uchwalona w 2008 roku Konstytucja zawiera także wiele wskazówek i odniesień do koncepcji „Dobrego życia”. W części pierwszej spisano podstawowe obowiązki państwa, jakimi są: „planowanie rozwoju krajowego, wyeliminowanie ubóstwa, promowanie zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego podziału zasobów i bogactw w celu dostępu do dobrego życia”. Rozdział II tej części zatytułowany jest „Prawa dobrego życia”, do których należą: prawo dostępu do wody i jedzenia, prawo do życia w zdrowym środowisku, dostęp do informacji, technologii, kultury, nauki, edukacji oraz zdrowia, prawo do pracy i mieszkania (razem 24 artykuły). Dokładny opis, czym jest i w jaki sposób będzie wprowadzana zasada *Buen vivir*, znajduje się w odrębnym rozdziale konstytucji, a mianowicie w części VII zatytułowanej „Regimen del Buen vivir” (Rządy „Dobrego życia”) podzielonej na 75 artykułów,¹² a w nim sekcje: woda i żywność, zdrowe środowisko, komunikacja i informacja, kultura i nauka, edukacja, zamieszkanie i mieszkanie, zdrowie, praca i zabezpieczenie socjalne, prawa wspólnot, ludów i narodowości (rozd. IV), prawa do uczestnictwa (partycypacji; rozdz. V), prawa wolnościowe (rozd. VI), prawa natury (rozd. VII), do ochrony (rozd. VIII) i odpowiedzialności (rozd. IX).

Ustawodawca, troszcząc się, by jego postanowienia konstytucji były przyjmowane jako rozumne, uwzględnił sytuacje, gdy nie uda się wyeliminować negatywnych skutków decyzji dla środowiska naturalnego oraz sytuacji wątpliwych. W takiej sytuacji Państwo ma działać profilaktycznie, egzekwować odpowiedzialność za szkody środowiskowe, które są obiektywne, a ściganie ich nie ulega przedawnieniu.¹³

10 J.M. Tortosa, *Vivir bien, buen vivir: caminar con los Dos pies*, „Revista de Ciencias Sociales” 2011, nr 1, s. 15.

11 W niektórych opracowaniach „dobre życie” (*buen vivir*) oznacza *sumak kawsay*. Pochodzi z języka i tradycji keczua, oznacza życie w pełni słodkie i harmonijne.

12 M. Szkwarek, O co chodzi w „*Buen vivir*”? „Ameryka Łacińska” 2012, nr 2, s. 93.

13 Art. 396. Państwo przyjmie polityki i odpowiednie środki, które pozwolą ominąć negatywne skutki środowiskowe, jeśli istnieje przekonanie co do szkody. W przypadku wątpliwości co do takich skutków jakiejś akcji czy zaniechania, chociaż nie byłoby naukowych danych o szkodach, państwo podejmie niezbędne i skuteczne środki ochronne. Odpowiedzialność za szkody środowiskowe jest obiektywna. Każda szkoda w środowisku, poza sankcjami im odpowiadającymi, będzie rodzić obowiązek integralnej restauracji ekosystemów i rekompensaty względem dotkniętych nimi osób i wspólnot. Każdy z aktorów procesów produkcji, dystrybucji, handlu i użytkowania

W tej egzekucji, poza sankcjami, istotne jest doprowadzenie do reparacji i odbudowy ekosystemów.¹⁴

W tym artykule, celem realizacji indywidualnego i zbiorowego prawa do życia w zdrowym i ekologicznie zrównoważonym środowisku, które ma zapewnić państwo:

1. Pozwalania każdej osobie fizycznej lub prawnej, kolektywowi lub grupie ludzi, na podejmowanie legalnych akcji i odnoszenie się do organów sądowych i administracyjnych, bez naruszania ich kompetencji,
2. Ustanowienia skutecznych mechanizmów prewencji i kontroli zanieczyszczenia środowiskowego, odnawiania naruszonych obszarów naturalnych,
3. Regulowania produkcji, importu, dystrybucji, używania i przeznaczenia końcowego materiałów toksycznych i groźnych dla osób lub środowiska,
4. Gwarantowania nienaruszalności chronionych obszarów naturalnych, w takiej formie, która gwarantuje zachowanie bioróżnorodności i utrzymanie funkcji ekologicznych ekosystemów.

Państwowe pozwolenia i decyzje, które mogą zagrażać aktualnie i w przyszłości środowisku wymagają konsultacji społecznych. W tym celu ma być wydana specjalna ustawa, której zakres minimalny określono w artykule 398 Konstytucji.¹⁵

Zgodnie z Konstytucją żadna władza nie ma kompetencji zbyć praw związanych z poznaniem bioróżnorodności, włącznie z własnością intelektualną.¹⁶ Ponadto zdecydowano, że Państwo nie przystąpi do konwencji lub układów o współpracy, które zawierają klauzule pomniejszające zachowanie i istotne władztwo nad bioróżnorodnością, zdrowiem ludzkim i prawami zbiorowymi, jak też naturą.¹⁷

We wprowadzeniu w życie zapisów Konstytucji pomoc ma Narodowy Plan Rozwoju na rzecz „Dobrego życia” 2009–2013, zatwierdzony uchwałą i podpisany przez prezydenta i członków jego gabinetu 5 listopada 2011 roku. Plan ma pomóc

dóbr lub usług weźmie na siebie bezpośrednią odpowiedzialność za zapobieganie szkodom środowiskowym, łagodzenie i naprawianie wywołanych, jak też ustanowienie systemu stałej kontroli środowiska. Skargi, by ścigać i karać za szkody przyrodnicze, nie będą ulegać przedawnieniu.

14 Art. 397. W przypadku szkód środowiskowych państwo zadziała w sposób bezpośredni i pomocniczy, by zapewnić zdrowie i odbudowę ekosystemów. Poza odpowiednimi sankcjami państwo będzie dochodzić od sprawcy działalności, która spowodowała szkodę, wypełnienia obowiązków pełnej reparacji, na warunkach i w trybie przewidzianym prawem. Odpowiedzialność będzie dotyczyć także usługodawców, odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli środowiska.

15 Art. 398. Każda decyzja czy pozwolenie państwowe, które może uderzyć w środowisko będzie musiało być konsultowane ze społecznością, którą się poinformuje szeroko i w odpowiednim czasie. Podmiotem konsultującym będzie Państwo. Ustawa ureguluje konsultację wstępną, udział obywatelski, miejsca, przedmiot konsultacji oraz kryteria oszacowania i sprzeciwu wobec działalności poddanej konsultacji. Państwo oceni opinię społeczności według kryteriów przyjętych w ustawie i międzynarodowych instrumentach praw człowieka. Jeśli z przeprowadzonego procesu konsultacji wynika, że większość zainteresowanej społeczności jest przeciwna, decyzja o realizacji projektu lub odstąpienia od niego będzie podjęta przez instancję administracyjną stopnia wyższego zgodnie z ustawą, w trybie rezolucji należyście uzasadnionej.

16 Art. 402. Zakazuje się przyznania praw, włącznie z własnością intelektualną, nad produktami pochodnymi i syntetycznymi, otrzymanymi na podstawie zbiorowego poznania bioróżnorodności narodowej.

17 Art. 403.

w osiągnięciu przez mieszkańców Ekwadoru dobrego życia, zapisano je w 12 Postanowieniach Narodowych, jakimi są:

1. Wspieranie równości, jedności oraz integralności oraz integracji społecznej i terytorialnej, przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności, ma temu służyć zakrojona na szeroką skalę polityka „włączania” przeciwstawiona dotychczasowej polityce wykluczania.
2. Poprawa zdolności i potencjału obywatelskiego poprzez poprawienie jakości edukacji, wspieranie badań.
3. Poprawa jakości życia ludności przez dostęp do bezpłatnej służby zdrowia, promocja zdrowego trybu życia oraz zagwarantowanie prawa do miejsca zamieszkania.
4. Prawne zagwarantowanie ochrony środowiska naturalnego oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju – konstytucja ekwadorska jako pierwsza uznała środowisko naturalne jako podmiot prawa.
5. Zagwarantowanie suwerenności i pokoju oraz promowanie strategicznego umiejscowienia w świecie oraz tradycji latynoamerykańskiej.
6. Zapewnienie stałej, sprawiedliwej i godnej pracy.
7. Budowanie i wzmacnianie przestrzeni publicznych, międzykulturowych i wspólnotowych.
8. Uznanie i umacnianie tożsamości narodowej, odmiennych tożsamości, wielonarodowości oraz międzykulturowości.
9. Zagwarantowanie sprawiedliwości i przestrzegania prawa.
10. Zapewnienie dostępu do życia publicznego i przestrzegania prawa.
11. Stworzenie socjalnego, solidarnego i zrównoważonego systemu gospodarczego.
12. Zbudowanie demokratycznego państwa na rzecz „dobrego życia”.¹⁸

W celu przybliżenia światu nowej wizji uprawiania polityki i koncepcji *Buen vivir* została powołana do życia Formacyjna Szkoła Letnia pod hasłem „Model rozwoju ekwadorskiego Dobrego Życia i perspektywa integracji latynoamerykańskiej”. W tej szkole przez ponad trzy tygodnie przedstawiciele pięciu kontynentów poznawali teoretyczne aspekty *Buen vivir*.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania za słowami Anny Marii Larea Maldonado pełniącej funkcję sekretarz generalnej ds. planowania na rzecz *Buen vivir* należy stwierdzić, iż nie znamy przyszłości, a jedynie przeszłość, która nas kształtuje,

18 Plan Nacional para El Buen vivir 2009–2013. Construyendi un Estado plurinacional e intercultural. Versin resumida, SENPLADES, Quito 2009, s. 73.

nasi przodkowie są z nami w wędrówce przez życie, stąd ważne w myśli Indian jest myślenie kolektywne. Żyjemy w danej społeczności, jesteśmy jej częścią, ale i ona jest częścią nas. Żyjemy we wszechświecie, który był, jest i będzie, dlatego krzywdzenie natury jest wyrządzeniem krzywdy samemu sobie. Każde zachowanie, każde działanie ma konsekwencje dla świata. Osiągnąć *Buen vivir*, *sumak kawsay* oznacza osiągnąć całkowitą harmonię ze społecznością i kosmosem. Życie pełnią życia (*Buen vivir*) nie oznacza żyć lepiej czy gorzej od innych, nie jest także ciągłym dążeniem do poprawiania swojego życia i ulepszania go. *Buen vivir* to „dobre życie” w zgodzie i harmonii z innymi i naturą.

BIBLIOGRAFIA

- Cortez D., Genealogia del Buen vivir en la nueva constitucion ecuatoriana, [w:] R.Fornet-Betancourt (red.) Gutes Leben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute, Aachen 2011.
- Freidenberg F., El sueño frustrado de la gobernabilidad, Instrucciones, actores, y política informal en Ecuador, Documentos CIDOB America Latina 24, Barcelona 2011.
- Kessel van J., Economía Bidimensional Andina, [w:] Revista de Ciencias Sociales, No. 17/2006, Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile.
- Plan Nacional para El Buen vivir 2009–2013. Construyendi un Estado plurinacional e intercultural. Versin resumida, SENPLADES, Quito 2009.
- Szkwarek M., O co chodzi w „*Buen vivir*”?, „Ameryka Łacińska” 2012, nr 2.
- Tortosa J. M., Vivir bien, buen vivir: caminar con los Dos pies, „Revista de Ciencias Sociales” 2011, nr 1.

**BUEN VIVIR (GOOD LIFE) AS A PROPOSAL
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Buen vivir (good life) appeared in the preamble of a country's most important legislation – its Constitution: “We are a sovereign nation of Ecuador (...) decide to create (...) a new form of civil coexistence in diversity and harmony with nature, in order to achieve the good life, *Sumac kawsay* (...)”. This concept is derived from the translation of the language and traditions of the Quechua, meaning a life full of sweetness and harmony. According to Luis Meacasa President of CONAIE, *Buen vivir* is a space where there is reciprocity, co-existence with nature, social responsibility, and consent. *Buen vivir* is defined as a new way of life, which can be viewed as an alternative to the Western model of sustainable development.

Keywords: good life, *sumac kawsay*, sustainable development

ENERGETYKA JĄDROWA JAKO PRZEJAW REALIZACJI ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Zgodnie z założeniem dokumentu końcowego Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju RIO+20, która odbyła się w dniach 20–22 czerwca 2012 r., energia odgrywa krytyczną rolę w procesie rozwoju, ponieważ dostęp do zrównoważonych nowoczesnych usług energetycznych:

- przyczynia się do eliminacji ubóstwa,
- ratuje życie, zapewnia poprawę zdrowia,
- pomaga w zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludzkich.¹

Rzeczywiście energetyka to jedna z najważniejszych gałęzi gospodarki. Od niej zależy rozwój pozostałych sfer życia ludzkiego. Współczesny człowiek jest uzależniony od różnego rodzaju energii i nie wyobraża sobie bez niej życia. Niestety, większość ze źródeł energii ma charakter wyczerpywalny, albo bardzo szkodliwy dla środowiska, a najczęściej posiada obie te cechy.² Wobec czego człowiek staje przed problemem: żyć wygodnie czy oszczędnie?

Zwolennicy wzmożonej ochrony środowiska odpowiedzą na to pytanie: oszczędnie, bo należy szanować zasoby naturalne i unikać nadmiernej ich degradacji. Ziemia nie służy tylko nam i należy zachować ją w jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń. Natomiast zwolennicy konsumpcyjnego stylu życia stwierdzą, że nie warto żyć oszczędnie. Liczy się tylko to, co tu i teraz. Zasobów środowiska dla nas wystarczy.

Wydaje się, że te dwie koncepcje są nie do pogodzenia. Sposobem pogodzenia tych dwóch różnych stylów życia jest zrównoważony rozwój i wprowadzanie alter-

1 Dokument końcowy Konferencji „Przyszłość jakiej chcemy”, publ. A-CONF.216-L.1.

2 Podstawowymi najczęściej wykorzystywanymi i wyczerpywalnymi źródłami energii są: gaz ziemny, ropa naftowa oraz węgiel.

natywnych źródeł energii, co pozwoli na poszanowanie środowiska z jednoczesnym swobodnym wykorzystywaniem energii.

Energia w dokumencie „Przyszłość jakiej chcemy”

Kluczowe znaczenie energii dla życia ludzkiego zostało podkreślone na początku opracowania. Autorzy dokumentu zwrócili uwagę na rolę energii w integracji społecznej i równości płci, a także na jej niezbędność w procesie produkcji.

Konferencja Rio+20 w kontekście energetyki kojarzy się przede wszystkim z tzw. zieloną energią, czyli inwestycją w odnawialne źródła energii. Rzeczywiście w omawianym dokumencie pokonferencyjnym autorzy wyrazili swoje poparcie dla zwiększonego wykorzystania odnawialnych źródeł energii i innych technologii niskoemisyjnych, bardziej efektywnego wykorzystania energii i racjonalnego wykorzystywania konwencjonalnych źródeł energii. Jednocześnie została podkreślona konieczność inwestowania w zaawansowane i czystsze technologie energetyczne. Zwrócono także uwagę na konieczność doboru źródeł energetycznych przyczyniających się do ograniczania niekorzystnych zmian klimatycznych.³

W dalszej części opracowania Autorka postara się wykazać, że większość postulatów wymienionych w dokumencie „Przyszłość jakiej chcemy” jest możliwa do zrealizowania, dzięki wykorzystaniu w omawianym sektorze gospodarki energii jądrowej.

Założenia zasady zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została sprecyzowana w 1987 r. w Rapocie Brundtland.⁴ Komisja określiła omawiane pojęcie jako „rozwój, który zapewnia zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, nie przekreślając możliwości zaspokojenia potrzeb pokoleń następnych”.⁵ Rozwój ten odnosi się do aspektów środowiskowych, gospodarczych i społecznych.⁶ Zrównoważony rozwój był tematem wielu późniejszych dyskusji, a przede wszystkim ideą przewodnią trzech międzynarodowych konferencji:

- Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.;
- Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r.;
- Konferencji Rio+20 w Rio de Janeiro w 2012 r.

3 Szerzej na temat energii zobacz dokument „Przyszłość jakiej chcemy” pkt. 125–129.

4 Tekst raportu dostępny na stronie internetowej: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>

5 L. Pawłowski, Rola monitoringu środowiska w realizacji zrównoważonego rozwoju, „Rocznik Ochrona Środowiska” 2011, t. 13, s. 333.

6 E. Czarski (red.), Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski, Katowice 2011, s. 5.

Każda z tych konferencji przyczyniła się do dokładniejszego zrozumienia pojęcia zrównoważonego rozwoju oraz tworzenia celów, do których miały prowadzić poczynania ludzkości.⁷

Zasada zrównoważonego rozwoju została inkorporowana do polskiego porządku prawnego przepisami ustawy zasadniczej⁸ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Zasada zrównoważonego rozwoju została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej. W art. 5 Konstytucji zapewniono, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Definicję legalną zrównoważonego rozwoju zawiera art. 3 p.o.ś. Zgodnie z tą definicją przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.⁹

Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje integrowanie działań politycznych, społecznych i ekonomicznych z ochroną środowiska.

W oparciu o elementy definicji legalnej zostanie omówiona kwestia wpływu energetyki jądrowej na założenia zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój w energetyce

Zrównoważony rozwój w energetyce ma na celu przede wszystkim takie użytkowanie energii, które jak najmniej szkodzi środowisku. Jednocześnie należy zapewnić bezpieczeństwo energetyczne, czyli pewność i różnorodność energii po racjonalnej cenie.

System energetyczny można uznać za zrównoważony, jeżeli spełnia następujące warunki:

- wykorzystuje różnorodne źródła pozyskiwania energii;
- energia wytwarzana i dostarczana jest w sposób jak najmniej szkodliwy dla środowiska;
- energia jest wytwarzana i dostarczana po racjonalnych kosztach;
- zużycie zasobów naturalnych jest minimalne;

7 Szerzej na temat zrównoważonego rozwoju zob.: D. Liszewski, Etyczne podstawy rozwoju zrównoważonego, „Problemy Ekorozwoju” 2007, vol. 2, nr 1, s. 27 i n.

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

9 Szerzej na temat zasady zrównoważonego rozwoju: A. Haładaj, Prawo ochrony środowiska, [w:] S. Wrzosek (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008, s. 415.

- sposób wytwarzania i dostarczania energii jest bezpieczny dla zdrowia ludzi i zwierząt.¹⁰

Warto zauważyć, że wymienione powyżej cechy systemu energetycznego są zbieżne z wymogami dotyczącymi zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.¹¹

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy energetyka jądrowa spełnia te wymagania, należy zwrócić uwagę na trzy aspekty: ekologiczny, ekonomiczny oraz społeczny.

Aspekty ekologiczne energetyki jądrowej

Aspektu ekologicznego energetyki jądrowej nie można określić jednoznacznie. W tym względzie energetyka jądrowa ma zarówno wady, jak i zalety.

Zaletą energetyki jądrowej jest niskoemisyjność dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych.¹² Pod tym względem energetyka jądrowa jest obok odnawialnych źródeł energii najbezpieczniejszą formą pozyskiwania energii. Ten walor energetyki jądrowej ma również bardzo duże znaczenie ze względu na wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z pakietu klimatyczno–energetycznego.¹³

Ponadto energetyka jądrowa charakteryzuje się praktycznie zerowym wykorzystywaniem zasobów naturalnych w procesie wytwarzania energii.¹⁴ Tylko w niewielkim stopniu ulegają eksploatacji zasoby wodne, wykorzystywane do chłodzenia reaktora.¹⁵

Energetyka jądrowa w aspekcie ekologicznym ma bardzo poważną wadę, którą jest problem składowania odpadów radioaktywnych. W doktrynie szacuje się, że odpady radioaktywne wymagają kontroli i przechowywania w specjalnych beczkach w restrykcyjnych warunkach nawet do 1000 lat.¹⁶ Obawy dotyczące wysokich dawek promieniowania oraz trwałości materiału, z którego wykonane miałyby być pojemniki na zużyte paliwo, wydają się w pełni uzasadnione. Jest to niewątpliwie bardzo poważny problem, a jednocześnie mocny argument przeciwników atomów w walce z planami budowy elektrowni jądrowej w Polsce.

10 Zob. szerzej: D. Grodzicka–Kozak, H. Okuniewska, P. Górską, Energetyka jądrowa a zrównoważony rozwój w Polsce, [w:] K. Jeleń, Z. Rau (red.), Energetyka jądrowa w Polsce, Warszawa 2012, s. 834 i n.

11 Por. M. Nowacki, Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE, Warszawa 2010, s. 46 i n.

12 Zalety energetyki jądrowej omawia: K. Borowski, Energetyka jądrowa – perspektywy rozwoju w Polsce, „Infos” 2007, nr 10, s. 1 i n.

13 Zob. http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_energy2020_en.pdf

14 A. Strupczewski, Nie bójmy się energetyki jądrowej!, Warszawa 2009, s. 10 i n.

15 Zob. szerzej: K. Rzymkowski, Energetyka jądrowa i środowisko, „Postępy techniki jądrowej” 2010, vol. 53, z. 3, s. 10 i n.

16 K. Borowski, Energetyka jądrowa..., *op. cit.*, s. 1.

Aspekty ekonomiczne energetyki jądrowej

Podobnie jak w powyższym przypadku aspekt ekonomiczny energetyki jądrowej można rozpatrywać na poziomie wad i zalet. W przypadku kwestii ekonomicznych wady można zaobserwować na etapie inwestycyjnym, natomiast zalety na poziomie wykorzystywania energii z wybudowanych już elektrowni.

Etap inwestycyjny w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej charakteryzuje się bardzo wysokimi kosztami. Koszty te obejmują budowę i sprowadzenie reaktora, wyszkolenie lub pozyskanie zagranicznych kadr specjalizujących się w energetyce jądrowej, uzyskanie wielu pozwoleń i specjalistycznych ekspertyz. Wszystko to wymaga ogromnych nakładów finansowych.

Natomiast z drugiej strony podkreśla się, że energia jądrowa jest najbardziej stabilnym i najtańszym źródłem energii elektrycznej. Jak wynika z badań specjalistów,¹⁷ łączne koszty pracy elektrowni jądrowej w 2011 r. wynosiły średnio prawie 22 dolary/ MWh, podczas gdy koszty energii z OZE w tym samym roku wahały się od prawie 27 do 45 dolarów/ MWh w różnych krajach. Ponadto wskazuje się na stabilizację cen uranu.¹⁸ W tym kontekście warto również wspomnieć o kwestii politycznej, jaką jest uniezależnienie się od monopolistów konwencjonalnych źródeł energii.

Aspekty społeczne energetyki jądrowej

Kwestie społeczne dotyczące energetyki jądrowej są najtrudniejsze do rozstrzygnięcia. Problem inwestowania w rozwój energetyki jądrowej wyraźnie dzieli społeczeństwo. Z jednej strony podkreśla się pozytywy z zakresu ekologii i ekonomii. Przekonuje się społeczeństwo o braku zagrożeń dla istot żywych w przypadku małych dawek promieniowania.

Z drugiej strony przeciwnicy energii z atomu przytaczają przykłady chorób i zgonów spowodowanych awariami w Czarnobylu i Fukushima. Na wielu fotografiach i w wielu relacjach telewizyjnych można zobaczyć straszliwe skutki choroby popromiennej oraz niekontrolowane zmiany genetyczne.

Spółeczeństwo boi się energii jądrowej, ale z drugiej strony czeka na źródło energii racjonalizujące koszty pozyskiwania energii. Problem energetyki jądrowej w tej kwestii jest bardzo trudny do rozstrzygnięcia, bo każda ze stron sporu wysuwa bardzo racjonalne argumenty.

17 A. Strupczewski, Niestety OZE są drogą..., „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2013, nr 3. Artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.energetyka-jadrowa.cire.pl/pokaz-pdf%252Fpliki%252F2%252FNiestety_OZE_drogie_zm.pdf

18 O kosztach energetyki jądrowej zob. także: H. Trojanowska, Bezpieczeństwo energetyczne – znaczenie energetyki jądrowej, [w:] M. Swora (red.), W kierunku nowoczesnej polityki energetycznej. Energia elektryczna, Warszawa 2011, s. 40 i n.

Podsumowanie

Na podstawie przytoczonych przykładów można wysnuć wniosek, że energia jądrowa jest przejawem realizacji zrównoważonego rozwoju w sektorze energetycznym.

Po pierwsze ze względu na niskoemisyjność gazów cieplarnianych i minimalne wykorzystanie nieodnawialnych zasobów naturalnych.

Po drugie spełnia postulat racjonalności kosztów i stałości dostaw. Koszty wytworzenia i przesyłania energii są stosunkowo niskie.

W przypadku braku szkodliwości wytwarzania tego typu energii dla istot żywych trudno ocenić to jednoznacznie. Podkreśla się, że nowoczesne reaktory są praktycznie bezawaryjne, ale istnieje obawa o bezpieczeństwo tego typu obiektów w przypadku klęsk żywiołowych czy ataków zbrojnych.

Finalnie należy stwierdzić, że energetyka jądrowa wpisuje się w postulat zrównoważonego rozwoju, ponieważ dzięki niskoemisyjności i oszczędności pozostałych zasobów pozwoli na utrzymanie stanu naszej planety na dobrym poziomie dla przyszłych pokoleń.

Trzeba natomiast zauważyć, że żadne źródło energii nie jest w stanie pokryć zapotrzebowania na nią w stu procentach. Najbardziej racjonalnym i przyjaznym dla środowiska sposobem jest wykorzystanie wszystkich źródeł energii w umiarkowanych ilościach, ponieważ żadne z nich nie może samodzielnie zapewnić odpowiedniej ilości energii bez zbytnej eksploatacji środowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Borowski K., Energetyka jądrowa – perspektywy rozwoju w Polsce, „Infos” 2007, nr 10.
- Czarski E. (red.), Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski, Katowice 2011.
- Dokument końcowy Konferencji „Przyszłość jakiej chcemy”, publ. A–CONF.216–L.1.
- Grodzicka–Kozak D., Okuniewska H., Górska P., Energetyka jądrowa a zrównoważony rozwój w Polsce, [w:] K. Jeleń, Z. Rau (red.), Energetyka jądrowa w Polsce, Warszawa 2012.
- Haładaj A., Prawo ochrony środowiska, [w:] S. Wrzosek (red.), Kompendium wiedzy administratywny, Lublin 2008.
- Liszewski D., Etyczne podstawy rozwoju zrównoważonego, „Problemy Ekorozwoju” 2007, vol. 2, nr 1.
- Nowacki M., Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE, Warszawa 2010.
- Pawłowski L., Rola monitoringu środowiska w realizacji zrównoważonego rozwoju, „Rocznik Ochrona Środowiska” 2011, t. 13.
- Rzymkowski K., Energetyka jądrowa i środowisko, „Postępy techniki jądrowej” 2010, vol. 53, z. 3.
- Strupczewski A., Nie bójmy się energetyki jądrowej!, Warszawa 2009.
- Strupczewski A., Niestety OZE są drogie..., „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2013, nr 3.

Energetyka jądrowa jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju

Trojanowska H., Bezpieczeństwo energetyczne – znaczenie energetyki jądrowej, [w:] M. Swora (red.),
W kierunku nowoczesnej polityki energetycznej. Energia elektryczna, Warszawa 2011.

**NUCLEAR POWER AS A MANIFESTATION OF REALIZING
THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The article addresses the problems associated with the impact of nuclear energy on realizing the principle of sustainable development. It describes a conception of the principle of sustainable development and goes on to present its importance in the context of energy resources. The environmental, economic and social aspects of nuclear energy is also analyzed. The object of the study is to answer the question of whether nuclear power fits within the concept of sustainable development.

Keywords: nuclear power, sustainable development, realizing, principle

ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU JAKO DYREKTYWA DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wielokrotnie w przestrzeni publicznej można zauważyć, usłyszeć o działaniach podejmowanych na rzecz zrównoważonego rozwoju. Słyszcy się również o warsztatach dotyczących zrównoważonego rozwoju, ekorozwoju oraz wielu innych przedsięwzięciach.

Można przyjąć, że zasada zrównoważonego rozwoju często determinuje podejmowanie określonych działań czy przez administrację publiczną, czy przez inne podmioty. W związku z tym należy przyjąć, że zasada ta stanowi pewną dyrektywę działań administracji publicznej. Poprzez tę pracę pragnę wskazać, że rzeczywiście tak jest, że zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza kierunki rozrostu społeczno-gospodarczego.

Aby móc wskazać, w jaki sposób omawiana zasada wpływa na działania podejmowane przez administrację publiczną, należy dogłębnie poznać i dowiedzieć się, czym jest i do czego się odnosi zasada zrównoważonego rozwoju.

Na wstępie trzeba zauważyć, że to ta zasada, od drugiej połowy XX w., ma znaczący wpływ na sposób postrzegania relacji występujących między gospodarką, środowiskiem a społeczeństwem.¹ W latach 60. i 70. XX w. zauważono, że rozwój społeczeństw, przemysłu, wzrost konsumpcji, a także produkcji, nadmiernie wpływa na eksploatację zasobów naturalnych. Wskazywano, że wymienione sytuacje stanowią pewne zagrożenie dla środowiska. Zaobserwowanie tych zjawisk stało się przyczyną sporządzenia w 1969 r. raportu pt. „Człowiek i jego środowisko” przez sekretarza ONZ – U Thanta. Dokonano w nim charakterystyki najistotniejszych zagrożeń środowiska naturalnego o charakterze globalnym.² O zagrożeniach tych deliberowano trzy lata później, w 1972 r., podczas konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie. Podczas tego spotkania po raz pierwszy użyto pojęcia „ekorozwój”. Pojęcie to zostało sprecyzowane na kolejnej, III Sesji Zarządzają-

1 E. Mazur–Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 46.

2 *Ibidem*.

cej Programem Ochrony Środowiska ONZ. Przyjęto wówczas, że ekorozwój to „taki przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, godząc prawa przyrody i prawa ekonomii”.³ Bezpośrednio powyższe akty odnosiły się do koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju użyte zostało po raz pierwszy na arenie międzynarodowej przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody, natomiast zostało wprowadzone do powszechnego użycia przez Raport „Nasza Wspólna Przyszłość” z 1987 r. (tzw. Raport Brundtland). W raporcie tym po raz pierwszy doszło do oficjalnego zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju. Wskazano, że „zrównoważony rozwój to rozwój zgodny z potrzebami obecnych pokoleń, nie umniejszający możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania swoich potrzeb”.⁴ We wspomnianym raporcie można również dowiedzieć się tego, że „zrównoważony rozwój jest procesem zmian, w którym wykorzystywanie zasobów, kierunki inwestycji, orientacja rozwoju technologicznego i instytucjonalnych zmian są ze sobą zgodne w zaspokajaniu przyszłych i obecnych potrzeb”.⁵ Zasygnalizowano w nim także potrzebę uwzględniania w rozwoju społeczno-ekonomicznym ochrony środowiska.⁶ Aby wdrożyć nowo zdefiniowaną zasadę, przyjęto szereg zaleceń. Wynika z nich konieczność podejmowania działań w taki sposób, aby m.in. eksploatować odnawialne zasoby przyrody w taki sposób, aby nie przekraczać tempa ich naturalnej odnowy, dokonywać takiej kalkulacji korzystania z zasobów nieodnawialnych, która pozwoli z nich korzystać do chwili powstania ich substytutów, rozsądnie rekultywować ziemię, minimalizować negatywne oddziaływanie na powietrze, wodę i inne elementy środowiska w sposób nienaruszający integralności systemu.⁷ Z zaproponowanych działań wynika, że zasada zrównoważonego rozwoju miała wpływ na podejmowanie określonych aktywności już od początku jej zainicjowania.

Kolejnym istotnym wydarzeniem w kształtowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju była konferencja zainicjowana przez ONZ w Rio de Janeiro w 1992 r. – „Szczyt Ziemi”. Uczestnicy konferencji przyjęli szereg zasad i zadań mających na celu ochronę środowiska i rozwoju ekonomicznego w duchu zasady zrównoważonego rozwoju. Podczas „Szczytu Ziemi” przyjęto m.in. Deklarację w sprawie środowiska i rozwoju, w której zapisano 27 zasad ogólnych korzystania ze środowiska naturalnego. Zaakceptowano także Agendę 21 – programowy dokument zawierający konkretne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w skali globalnej.⁸

Wskazane wydarzenia przyczyniły się do powstania koncepcji, zasady zrównoważonego rozwoju, którą początkowo odnoszono jedynie do działań o charakterze ogólnosiwiatowym, globalnym, makroekonomicznym. Dopiero po pewnym czasie

3 *Ibidem.*

4 Raport „Nasza Wspólna Przyszłość”, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem.*

7 T. Borys, Wskaźniki ekorozwoju, Białystok 1999, s. 70.

8 E. Mazur-Wierzbicka, Ochrona środowiska..., *op. cit.*, s. 47.

zaczęto wskazywać płaszczyznę mikroekonomiczną, tj. miasta, przedsiębiorstwa, jako tę, która także ma realny wpływ na realizację omawianej zasady.⁹

Nawet po przedstawieniu w skrócie ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju widać, że stanowi ona pewną dyrektywę działań podmiotów publicznych i nie tylko. Wdrażanie ogólnych zaleceń przełożyło się i nadal przekłada na konkretne, realnie podejmowane aktywności.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą ogólną, która coraz bardziej zyskuje na popularności. Tworzonych jest wiele jej definicji i wyjaśnień. Niektóre z nich zaprezentowane zostaną poniżej.

Prof. M.K. Byrski statuuje, że zrównoważony rozwój to pewien wzorzec, którego celem jest zapewnienie godziwego bytu wszystkim mieszkańcom ziemi. Prof. F. Piontek wskazuje, że „rozwój zrównoważony polega na kształtowaniu właściwych proporcji w angażowaniu poszczególnych rodzajów kapitału uprzedmiotowionego, ludzkiego i przyrodniczego”. Prof. W. Bojarski odnosi omawiany rozwój do takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, który jest zharmonizowany ze środowiskiem naturalnym, przyrodniczym. Natomiast prof. M. Burchard-Dziubińska uznaje zrównoważony rozwój za wspólny rozwój systemu gospodarczego, społecznego i przyrodniczego, który to rozwój ma gwarantować pozostawanie w harmonii w sposób w pełni chroniący bioróżnorodność.¹⁰

W polskim porządku prawnym zasadę zrównoważonego rozwoju statuuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5. Z przepisu tego wynika, że Rzeczpospolita Polska, przy przedsięwzięciu pewnych działań, czynności, musi się kierować omawianą zasadą.¹¹ Prof. B. Banaszak, konstytucjonalista, wyjaśnia, że zasada ta oznacza „konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne”.¹²

Prof. P. Sarnecki, na podstawie Konstytucji RP, wskazuje, że zasada zrównoważonego rozwoju „krępuje” wszelkie działania dotyczące ingerencji w środowisko przyrodnicze.¹³ Zauważa, że wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w środowisko, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniejsza (najmniej szkodliwa), lecz by osiągnane korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi”.¹⁴

Zasada zrównoważonego rozwoju jest pojmowana także jako powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego, wzrostu jakości życia społeczeństw z poprawą stanu środowiska naturalnego. Aby to osiągnąć, państwo jest zobligowane do „zachowania różnorodności biologicznej i możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych,

9 *Ibidem.*

10 B. Piontek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i trwałego Polski*, Warszawa 2002.

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

12 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

13 P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. 5, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 6.

14 *Ibidem.*

rozwoju proekologicznych technologii, racjonalnego kształtowania środowiska poprzez m.in. ograniczanie różnych uciążliwości dla środowiska”.¹⁵

Również w polskich aktach prawnych rangi ustawowej znajduje się legalna definicja „zrównoważonego rozwoju”. Poprzez zrównoważony rozwój, zgodnie z art. 3 pkt 50) ustawy Prawo ochrony środowiska, rozumie się „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.¹⁶ Definicja ta określa przedmiotowy rozwój jako „specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, z określonym celem i o oznaczonym charakterze. Jego celem jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb przez ludzi. Wskazuje to na całkowicie antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju”.¹⁷ Natomiast kwintesencją zrównoważonego rozwoju jest to, że integruje ona zarówno sferę polityki, gospodarki, jak i działań społecznych z elementarnymi wymaganiami środowiska przyrodniczego.¹⁸

Mając na uwadze wskazane definicje, nie sposób nie wyciągnąć kilku wniosków dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju. Po pierwsze, istnieje ścisła zależność między stanem środowiska, zaspokajaniem potrzeb a jakością życia teraźniejszych i przyszłych pokoleń.¹⁹ Po drugie, „zrównoważony rozwój [...] prowadzi do zapewnienia odpowiednio wysokich standardów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom”.²⁰

Obowiązkiem władz publicznych, płynącym z Konstytucji RP, z ustawy Prawo ochrony środowiska i z prawa międzynarodowego, jest kształtowanie działalności w taki sposób, aby wykonywane zadania były odzwierciedleniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Polska, spełniając postanowienia wynikające z zaleceń kierowanych przez międzynarodowe organizacje, takie jak ONZ, z prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, uchwaliła szereg ustaw, które mają nakierować konkretne organy administracji publicznej na podejmowanie działań zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Aby potwierdzić tezę, że zasada zrównoważonego rozwoju stanowi dyrektywę działań administracji publicznej, wskażę przykładowe akty prawne.

15 S. Grabowska, R. Grabowski, W. Skrzydło, Konstytucja RP: komentarz encyklopedyczny, Warszawa 2009, s. 728.

16 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

17 J. Jendrośka, Leksykon prawa ochrony środowiska, Warszawa 2012, s. 193.

18 *Ibidem*.

19 B. Piontek, Koncepcja zrównoważonego..., *op. cit.*, s. 15.

20 E. Mazur-Wierzbicka, Ochrona środowiska..., *op. cit.*, s. 51.

Jak już zostało wspomniane, Konstytucja RP w art. 5 stwierdza, że Polska podejmuje działania kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, a więc zasada ta została podniesiona do rangi zasad konstytucyjnych.²¹ Z art. 74 Konstytucji RP wynika natomiast obowiązek ochrony środowiska oraz prowadzenia takiej polityki, która zapewni bezpieczeństwo ekologiczne obecnym, jak i przyszłym pokoleniom.²² Zestawiając przytoczone przepisy z art. 86 Konstytucji RP, które statuują obowiązek dbania o środowisko, można zauważyć, że już na gruncie Konstytucji RP – ustawy zasadniczej – zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza kierunki podejmowanych przedsięwzięć przez organy administracji publicznej.

Przechodząc do kolejnych przykładów ustaw na organy administracji publicznej w przedmiocie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju należą ustawy tzw. ustrojowe – ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 zawiera katalog zadań własnych gminy.²³ Wynika z niego, że gmina jest zobowiązana do podejmowania czynności na rzecz m.in. ładu przestrzennego, ochrony zdrowia, a także na rzecz ochrony przyrody i ochrony środowiska.²⁴ Mając na uwadze, że zrównoważony rozwój dotyczy współdziałania np. gospodarki, środowiska i społeczeństwa, a do zadań gminy należą także sprawy związane z wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i czyszczeniem ścieków komunalnych, należy zgodzić się ze stwierdzeniem prof. Ciechanowicz–McLean, że większość zadań gminy ma decydujące znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.²⁵

Podobnie zadania przedstawiają się w samorządzie powiatowym. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 4 wskazuje, że do zadań własnych powiatu należy zarówno ochrona środowiska, jak i ochrona przyrody, a także zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. gospodarki wodnej, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.²⁶ Również i do organów samorządu powiatowego należy odnieść stanowisko prof. Ciechanowicz–McLean.

Samorząd województwa natomiast, w zakresie kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju, w art. 11 określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie innowacyjności gospodarki województwa, kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, zachowując wartości środowiska przyrodniczego w odniesieniu do potrzeb przyszłych pokoleń.²⁷ Na politykę rozwoju województwa prowadzoną przez samorząd województwa składa się także racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowi-

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

22 *Ibidem*.

23 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 153).

24 *Ibidem*.

25 J. Ciechanowicz–McLean, Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 156.

26 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281).

27 *Ibidem*.

ska naturalnego przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju.²⁸ Samorząd województwa jest zobligowany do prowadzenia takich działań, które będą uwzględniały potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń w zakresie gospodarki, środowiska, przyrody.

Nie sposób nie zwrócić uwagi na ustawę o odpadach. Ustawa ta określa środki, które mają stosować określone organy. Środki te mają na celu ochronę środowiska, zdrowia, życia, a także zapobieganie oraz zmniejszanie negatywnego wpływu na środowisko naturalne.²⁹ Posługując się określonymi środkami, organy wypełniają zadania wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Wypełniając postanowienia kolejnej ustawy – ustawy o lasach, organy również stosują zasadę zrównoważonego rozwoju. W ustawie tej jest mowa o trwale zrównoważonej gospodarce leśnej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1a), poprzez to pojęcie należy rozumieć działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.³⁰

Natomiast ustawa Prawo wodne *expressis verbis* wskazuje, że wszelkie kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, ich zarządzanie, a także korzystanie z wód musi się odbywać zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.³¹

W ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko występuje obowiązek sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.³² Art. 46 wspomnianej ustawy wymienia projekty dokumentów wymagających przeprowadzenia tej oceny. Są to projekty m.in. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; polityk, strategii, planów bądź programów w dziedzinie przemysłu, transportu, energetyki, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami.³³ Przyjmuje się, że „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko stanowi jeden z kluczowych instrumentów zrównoważonego rozwoju”.³⁴ Natomiast głównym celem sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wypracowanie relacji między ochroną środowiska a rozwojem gospodarczo-społecznym, które będzie realizowało zasady wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wojewódzki Sąd

28 *Ibidem*.

29 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

30 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1337).

31 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 951).

32 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 165).

33 *Ibidem*.

34 M. Nowak, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny, Warszawa 2013, s. 73.

Administracyjny w Warszawie określił, że kwestie związane z działaniami podejmowanymi na rzecz ochrony środowiska są właśnie wyznaczane przez zasadę zrównoważonego rozwoju.³⁵

Zrównoważony rozwój stanowi także podstawę działań organów administracji publicznej podejmowanych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.³⁶ Statuuje o tym art. 1 ust. 1 ustawy. Organy administracji publicznej, upoważnione do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są zobowiązane do uwzględniania zasad i stanu ochrony środowiska, przyrody.³⁷

Ochrona przyrody, ukształtowana w ustawie o ochronie przyrody, także wypełnia postulaty zawarte w zasadzie zrównoważonego rozwoju. Poprzez podejmowane, na mocy ustawy o ochronie przyrody, czynności administracji publicznej ma dojść m.in. do utrzymania procesów ekologicznych, stabilności systemów, zachowania różnorodności biologicznej czy dziedzictwa geologicznego.³⁸

W najważniejszym polskim akcie poświęconym ochronie środowiska, czyli w ustawie Prawo ochrony środowiska, już na wstępie widać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą, wobec której konkretne działania podmiotów muszą być podporządkowane.³⁹ Wszelkie działania przedsiębrane w celu ochrony środowiska czy określania warunków korzystania z jego zasobów muszą następować z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Ustawa ta obligeuje, w art. 8, podmioty sporządzające polityki, strategie, programy lub plany dotyczące energetyki, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, przemysłu uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju i zasad ochrony środowiska.⁴⁰

Art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska dokładnie wskazuje na zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawę sporządzania i aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz ich planów miejscowych, strategii rozwoju województw oraz ich planów zagospodarowania przestrzennego, a także do sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.⁴¹

Zasada zrównoważonego rozwoju – wypełniana racjonalnie – jest zasadą, dzięki której obecne i przyszłe pokolenia będą mogły korzystać ze środowiska naturalnego. Ma ona niezaprzeczalny wpływ na stanowienie prawa. Zawarta w wielu aktach prawnych również niewątpliwie wpływa na podejmowanie określonych działań przez organy administracji publicznej.

35 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2009 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1269/08.

36 Ustawa z dnia 10 maja 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2013, poz. 21).

37 *Ibidem*.

38 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 165).

39 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

40 *Ibidem*.

41 *Ibidem*.

Na podstawie przedstawionych jedynie kilku najważniejszych, z punktu widzenia ochrony środowiska, aktów prawnych i wynikających z nich zadań organów administracji publicznej należy uznać, że teza, wskazująca na zasadę zrównoważonego rozwoju jako dyrektywę działań administracji publicznej, nie jest bezzasadna.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012.
- Borys T., Wskaźniki ekorozwoju, Białystok 1999.
- Ciechanowicz–McLean J., Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2009.
- Garlicki J., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. 5, Warszawa 2007.
- Grabowska S., Grabowski R., Skrzydło W., Konstytucja RP: komentarz encyklopedyczny, Warszawa 2009.
- Jendrońska J., Leksykon prawa ochrony środowiska, Warszawa 2012.
- Mazur–Wierzbicka E., Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie, Warszawa 2012.
- Nowak M., Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny, Warszawa 2013.
- Piontek B., Koncepcja zrównoważonego rozwoju i trwałego Polski, Warszawa 2002.

THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A DIRECTIVE ON ACTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The principle of sustainable development undoubtedly determines specific actions taken by organs of public administration.

Since the second half of 20. Century, this principle exerts a significant influence on international actions concerting the relation between economy, society and the environment.

The principle, gaining popularity, is defined in several publications, international certificates and in the Polish legal order, as well.

The Constitution of the Republic of Poland and numerous acts point that undertaking particular actions organs of public administration should, or even have to follow this principle of sustainable development.

Keywords: the principle of sustainable development, sustainable development, environment, public administration

RECENZJA KSIĄŻKI

Rafał Biskup

WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W WYMIARZE PODMIOTOWYM

Wyd. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2011 (ss. 553)

Nie może budzić wątpliwości okoliczność, że zagadnienie wolności gospodarczej stanowi jedną z kluczowych kwestii teorii i praktyki prawa. Wypowiedzi dotyczące wolności gospodarczej mają, a przynajmniej powinny mieć, przełożenie na kształtowanie przestrzeni gospodarczej, w tym kreowanie stosunków prawnych w niej występujących. Podmioty prawa jako elementy tych stosunków kształtują ich treść, tworząc tym samym rzeczywistość prawną sfery gospodarczej. Prawidłowe ich zdefiniowanie, tj. pomiotów uprawnionych do korzystania z wolności gospodarczej, należy określić jako wręcz priorytetowe. Za istotną z punktu widzenia rozwoju nauki, jak i praktyki prawa należy uznać recenzowaną monografię Rafała Biskupa pt.: „Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym”. Pracę tę należy postrzegać jako opracowanie zasługujące na zainteresowanie i co istotne dające także asumpt do dalszego kreowania dyskursu naukowego, jak również odniesienia się do zawartych w niej poglądów przez przedstawicieli praktyki prawa.

Istotnym aspektem rozwoju gospodarczego, urzeczywistniającego ideę podporządkowywania się przez podmioty normom prawa bez konieczności stosowania przymusu państwowego, jest takie konstruowanie przepisów, których stosowanie nie będzie w społecznym odczuciu traktowane jako stojące w sprzeczności z rozumieniem sprawiedliwości.

Słusznie zauważa Autor recenzowanej monografii, że „nakładanie obowiązków na przedsiębiorcę, które skutkują określonymi zadaniami prospołecznymi, nie może być traktowane w kategoriach ograniczania wolności. Wpisuje się w treść wolności, podobnie jak pozostałe obowiązki o charakterze powszechnym”.¹ Konieczne jest zatem takie konstruowanie regulacji prawnych, których treść, w społecznym odczuciu, będzie w sposób zasadny np. nakładała obowiązki na podmioty prawa. Uzyskanie tak określonego, pożądanego skutku jest możliwe tylko przy poddaniu ocenie istoty wolności gospodarczej, a także katalogu podmiotów z niej korzystających i ewentualnej weryfikacji istniejących poglądów w zakresie obu wskazanych wyżej kwestii.

1 R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 10.

Wydaje się, że właśnie taką koncepcję przyjął w swej pracy Autor. Wskazuje on, że „swoboda gospodarcza, będąc jedną z podstawowych wolności jednostki, (...), ciągle wymaga redefiniowania. Konstatacja ta wynika z obserwacji procesów gospodarczych i rozwoju norm prawnych, bezpośrednio stanowiących materię gospodarczą”.² Dalej zauważa On, że „stanowienie prawa, którego centralnym punktem odniesienia jest wolność gospodarcza, nie powinno być procesem oderwanym od moralności. Oderwanie prawa od powszechnie uznawanych standardów moralnych w przypadku stosunków gospodarczych prowadzi wprost do prawnej anarchii i gloryfikacji relatywistycznych postaw konsumpcyjnych i nastawionych wyłącznie na osiągnięcie zysku. Tymczasem wolność gospodarcza nakłada na przedsiębiorcę także i obowiązki. Nie tylko w wymiarze prawnym, ale także moralnym. Odczytać je można, nie tyle z porządku moralnego, (...), ile przede wszystkim z przepisu art. 20 Konstytucji. Wolność gospodarcza wpisana jest w porządek gospodarki społecznej, jemu ma służyć i w takich granicach obowiązków powinna być także rozpatrywana”.³

Autor recenzowanej monografii podkreśla także, że „rzeczywista treść pojęcia przedsiębiorcy nie jest użyteczna tylko w warstwie prawnej, ale jest także w gospodarce rynkowej barometrem prawdziwej, a nie tylko normatywnie zadeklarowanej wolności gospodarczej”.

Wskazane powyżej przyjęcie przez Autora koncepcji opracowania, staranne zebranie materiałów źródłowych i trafne stawianie odpowiedzi na pojawiające się pytania pozwalają stwierdzić, że recenzowana monografia z pewnością zasługuje na zainteresowanie nie tylko prawniczego środowiska naukowego, ale również przedstawicieli praktyki prawa, a także innych biernych bądź czynnych uczestników życia gospodarczego.

Uzasadnienia przedstawionej wyżej przeze mnie opinii należy poszukiwać w rozległości podejmowanej przez Autora tematyki, co już samo wpływa na stopień trudności prowadzonych analiz. Dodatkowo na skomplikowany charakter problematyki wpływa poruszanie kwestii z zakresu regulacji kilku gałęzi prawa, np. prawa konstytucyjnego, publicznego prawa gospodarczego czy prawa cywilnego. Rozważane zagadnienia nierzadko mają charakter interdyscyplinarny. Autor posiada jednak cenną umiejętność prowadzenia spójnych rozważań nawet w zakresie tak szerokiej i zróżnicowanej materii. Na uwagę zasługuje także to, że Autor nie waha się przed wyciąganiem wniosków z analizowanych tekstów normatywnych, orzeczniczych, czy poglądów doktryny. Wypada także zauważyć, że styl pracy jest jasny, a poruszane problemy są formułowane precyzyjnie. Recenzowane opracowanie ma dobrą, logiczną i spójną strukturę.

² *Ibidem*, s. 9.

³ *Ibidem*, s. 10.

Autor podzielił rozważania zawarte w recenzowanej monografii na dwie części.

W pierwszej części Autor podejmuje problematykę relacji między państwem a wolnością. Rozpoczyna on od zdefiniowania państwa, biorąc za podstawę pojmowanie go jako związku terytorialno–personalnego, mającego strukturę hierarchiczną, wyposażonego w instrumenty prawnego oddziaływania wobec społeczności.⁴ Następnie odnosi się On, w swych rozważaniach, do określenia stosunku państwa do gospodarki na gruncie istniejących koncepcji polityczno–ekonomicznych i typów zachowań państwa wobec gospodarki.

Analizy zawarte w rozdziale II zostały poświęcone szczegółowemu przedstawieniu funkcji, jakie państwo ma do zrealizowania w gospodarce. Odnosząc się do tego zagadnienia Autor dokonał pewnego wyboru funkcji, który następnie uzasadnił, charakteryzując poszczególne ich rodzaje. Szczególną uwagę zwrócił na te spośród nich, które łączą się z koniecznością ingerencji reglamentacyjnej oraz regulacyjnej państwa. Osobno potraktował funkcję nadzorczo–kontrolną, która mimo że jest gwarantem realizacji pozostałych, posiada już swoją autonomiczną treść (np. w zakresie systemu kontroli przedsiębiorców).

W trzecim rozdziale rozważaniom poddana została problematyka odnosząca się do pojęcia i zakresu wolności gospodarczej. Autor wyraża przekonanie, że punktem wyjścia dyskursu dotyczącego struktury prawnej ustroju gospodarczego jest idea wolności gospodarczej. Przyznaje On, że zasada wolności gospodarczej stanowi filar filozoficzno–prawny konstrukcji ustroju wolnorynkowego. W jego przekonaniu, wolność ta nie tylko stanowi wzorzec dla pozytywnego systemu prawa gospodarczego, ale również stwarza możliwości jego odpowiedniego aksjologicznego zakorzenienia.⁵

W czwartym rozdziale I części pracy Autor podejmuje próbę zdefiniowania wolności gospodarczej w znaczeniu ustrojowym. Wychodzi On z założenia, że normatywną treść wolności gospodarczej, obowiązującą w Polsce, ustalić należy na kilku poziomach systemu prawnego, tj. np. ujęcia wolności gospodarczej w świetle jej członkostwa w Unii Europejskiej czy ujęcia wolności gospodarczej w świetle regulacji wolnościowych w gospodarce zawartych w Konstytucji RP.⁶

Treść rozdziału V została poświęcona konsekwencjom, jakie płyną z przyjętego założenia, że zasada wolności gospodarczej jest nie tylko zasadą konstytucyjną, prawem wolnościowym negatywnym, ale również jest zasadą prawa. Zdaniem Autora, wynikają z powyższego ustalenia określonego rodzaju konsekwencje, zarówno dla

4 *Ibidem*, s. 17.

5 *Ibidem*, s. 99.

6 *Ibidem*, s. 135.

ustawodawcy zwykłego, jak i dla administracji gospodarczej. Zostały one przedstawione w dalszych treściach monografii.⁷

Rozważania Autora w części drugiej pracy dotyczą określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje wolność gospodarcza.

W rozdziale I podejmuje On próbę przybliżenia istoty podmiotu uprawnionego do korzystania z wolności gospodarczej. Wyprowadza wnioski o rzeczywistym podmiotowym zakresie „wolności gospodarczej”, nie tracąc z pola widzenia faktu, że wolność gospodarcza jest także pojmowana jako prawo wolnościowe o charakterze negatywnym.⁸

W kolejnych trzech rozdziałach poddaje On rozważaniom instytucję przedsiębiorcy w świetle postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zagadnienie osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą, czy w końcu problematykę jednostek organizacyjnych postrzeganych jako podmioty wolności gospodarczej.

W rozdziale V Autor poświęcił swą uwagę problematyce prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Przyjmuje On jako założenie tezę, że są to podmioty wolności gospodarczej.⁹ W konsekwencji przyjęcia tego założenia, dokonuje On przeglądu prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty publiczne.

Ostatni rozdział drugiej części pracy poświęcony został zagadnieniu prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne. Autor przyjmuje za punkt wyjścia podział na osoby zagraniczne i przedsiębiorców zagranicznych. Szczegółowo wyjaśnia podstawy ich aktywności gospodarczej na terenie Państwa Polskiego. Poddaje On także rozważaniom kategorię tymczasowych przedsiębiorców zagranicznych.

Autor porusza w ocenianej monografii wiele różnorodnych zagadnień, również tych wykraczających poza sferę *stricte* prawną. Nie występują jednak znaczące „odejścia” od głównego wątku rozważań. Świadczy to o profesjonalnym poziomie warsztatu naukowego Autora, który pozwolił mu na logiczne opracowanie złożonej problematyki.

Recenzowana monografia Rafała Biskupa „Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym” zawiera nowe ujęcie zagadnienia wolności gospodarczej i bez wątpienia stanowi istotny głos w dyskusji na temat zakresu podmiotów mogących z niej korzystać.

Dr hab. Ewa K. Czech prof. UwB

7 *Ibidem*, s. 182.

8 *Ibidem*, s. 229.

9 *Ibidem*, s. 346.

WYBRANA LITERATURA

1. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012.
2. Alberski R., Lisicka H., Sommer J., Polityka ochrony środowiska, Wrocław 2002.
3. Andrzejewski M., [w:] P. Kostański (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2010.
4. Arnstein S.R., Drabina partycypacji, Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów, 1969, przedruk: Partycypacja, przewodnik krytyki politycznej, Warszawa 2012.
5. Baher J., Stawicki E., Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 1999.
6. Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., Warszawa 2012.
7. Bar M., [w:] J. Jendroška (red.), Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2001.
8. Barczak A., Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, Warszawa 2006.
9. Barczak A., Partnerstwo publiczno–prywatne w gospodarce odpadami komunalnymi, artykuł opublikowany, [w:] Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym, Warszawa 2008.
10. Barczewska–Dziobek A., Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] B. Dolnicki (red.), Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012.
11. Bąkowski T., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004.
12. Bejm M. (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2010.
13. Bell P.A., Greene Th., Fisher J.D., Baum A., Psychologia środowiskowa, Gdańsk 2004.
14. Bentham J., Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa, Kraków 1958.
15. Białocerkiewicz J., Prawny status zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt, Toruń 2005.
16. Bieniek G., Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna, Warszawa 2008.
17. Biskup R., Ganczar M., Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.

18. Blicharz J., Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć, (red.), Wrocław 2009.
19. Błaś A., Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
20. Boć J., [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r., Wrocław 1998.
21. Bojarski P., Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody, [w:] W. Radecki (red.), Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, Wrocław 2006.
22. Bończyk E., Technonauka w społeczeństwie ryzyka. Filozofia wobec niepożądanych następstw praktycznego sukcesu nauki, Toruń 2012.
23. Borsa M., Podstawy urbanistyki i planowania przestrzennego, Warszawa 2007.
24. Borys T., Wskaźniki ekorozwoju, Białystok 1999.
25. Borys T., Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru (Narrow and broad interpretations of sustainable development concept and the choice consequences), [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005.
26. Bredo J., Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą, Sopot 2006.
27. Brendzel-Skowera K., Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, Zeszyt nr 14.
28. Brzozowska K., Partnerstwo publiczno–prywatne, przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006.
29. Bukowski Z., Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
30. Bukowski Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim, [w:] Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego, Białystok 2004.
31. Bukowski Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim (Concept of „sustainable development” in the polish law, [w:] Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005.
32. Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
33. Bukowski Z., Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
34. Bunikowski D., Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności, Toruń 2010.
35. Chromicka D., Dokumenty elektroniczne w urzędzie. Zastosowanie obowiązujących przepisów do instrukcji kancelaryjnej, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 5.

36. Chróścielewski W., Tarno J.P., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009.
37. Ciechanowicz–McLean J., Mering L., Ochrona środowiska w Konstytucji RP, [w:] C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999.
38. Ciechanowicz–McLean J., Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska, [w:] Unia Europejska w dobie reform, C. Mik (red.), Toruń 2004.
39. Ciechanowicz–McLean J., Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2013.
40. Citko A.G., Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo administracyjnym, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12 (120).
41. Chrisidu–Budnik A., Organizacje sieciowe w sektorze publicznym, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
42. Czarnecka M., Ogródek T., Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2009
43. Czarski E. (red.), Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski, Katowice 2011.
44. Ćwik K., Partnerstwo sektora pozarządowego i samorządowego na rzecz rozwoju lokalnego, [w:] Rola samorządów i organizacji pozarządowych w promowaniu Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie, Lublin 2011.
45. Dąbek D., Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2004.
46. Długosz D., Wygnański J.J., Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005.
47. Dobrzańska B.M., Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, [w:] Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych, Białystok 2009.
48. Dudek D., Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009.
49. Dudzik S., Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Kraków 1998.
50. Elżanowski F., Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2008.
51. Figaszewska I., Jasionowicz A., Muras Z., Zasada dostępu stron trzecich do sieci elektroenergetycznej, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2001, nr 2.
52. Gajda A., Zasada pomocniczości, [w:] J. Barcz (red.), Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny, Warszawa 2009.
53. Ganczar M., Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, Warszawa 2009.
54. Gardocka T., Gruszczyńska A. (red.), Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne, Toruń 2012.

55. Gerwin M., Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe, Sopot 2008.
56. Gonet W., Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2009.
57. Górski M. (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009.
58. Grabowska G., Europejskie prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001.
59. Grabowska S., Grabowski R., Skrzydło W., Konstytucja RP: komentarz encyklopedyczny, Warszawa 2009.
60. Grajewski K., Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008.
61. Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008.
62. Grodzicka–Kozak D., Okuniewska H., Górka P., Energetyka jądrowa a zrównoważony rozwój w Polsce, [w:] K. Jeleń, Z. Rau (red.), Energetyka jądrowa w Polsce, Warszawa 2012.
63. Grzełońska U., Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991.
64. Haładaj A., Prawo ochrony środowiska, [w:] S. Wrzosek (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.
65. Haładaj A., Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, Warszawa 2012.
66. Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, Warszawa 1995.
67. Hausner J., Górnjak J., Mazur S., Władyka A., Komunikacja dwustronna i forum trzech sektorów, [w:] Komunikacja i współpraca sektorów w gminie, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2000.
68. Hauser R., Stelmasiak J., Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012.
69. Jabłoński M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako administracyjnoprawny aspekt działania administracji publicznej w Polsce, [w:] M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne, Lublin 2013.
70. Jać M., Jać P., Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
71. Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
72. Jakimowicz W., O publicznych prawach podmiotowych, PiP 1999, z. 1.

73. Jakimowicz W., Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006.
74. Jankowska J., Strategia zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach usług spedycyjnych, [w:] A. Nalepka, A. Ujwara–Gil (red.), Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów, Nowy Sącz 2009.
75. Janowski J., Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce, Warszawa 2009.
76. Jaroszyński K., Wierzbowski M., Podmioty administrujące, [w:] System Prawa Administracyjnego, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, Warszawa 2011.
77. Jaśkowska M., Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011.
78. Jendrońska J., Leksykon prawa ochrony środowiska, Warszawa 2012.
79. Jendorńska J., Prawne aspekty kontroli GMO, [w:] Genetycznie modyfikowane organizmy. Kto ma rację?, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
80. Jędrejek G., [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), tom II, Warszawa 2010.
81. Jonas H., Zasada odpowiedzialności, Kraków 1996.
82. Kaliś H., Czy przemysł jest zainteresowany generacją rozproszoną?, [w:] J. Rączka, M. Swora, W. Stawiany (red.), Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania, Warszawa 2012.
83. Kalka K., Papużński A. (red.), Etyka wobec współczesnych dylematów, Bydgoszcz 2006.
84. Katner W.J., Pysiak–Szafnicka M., Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska (uwagi *de lege ferenda*), „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1996, nr 3.
85. Kawińska A., Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno–kulturowe, Warszawa 2008.
86. Kenig–Witkowska M.M., Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2011.
87. Kijowski D., Umowy w administracji publicznej, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80–tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
88. Kloc–Evison K., Kośka D., [w:] Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia, B. Kurcz (red.), Warszawa 2010.

89. Kniec W., Goszczyński W., Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi, „Polityka Społeczna” 2011, nr 1.
90. Knosala E., Zadania publiczne, formy organizacyjno–prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
91. Korzeniowski P., Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź 2010.
92. Kostański P., [w:] P. Kostański (red.) Prawo własności przemysłowej. Komentarz, Warszawa 2010.
93. Kotecka S., Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2.
94. Kowal N., Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz, Kraków 2005.
95. Kozłowski S., Przyszłość ekorozwoju, Lublin 2005.
96. Kronenberg J., Bergier T., Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce, Warszawa 2010.
97. Krzywoń A., Konstytucja RP a środowisko, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
98. Kuciński J., Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012.
99. Lazarii–Pawłowska I., Etyka. Pisma wybrane, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
100. Lipiński A., Prawne podstawy ochrony środowiska, wyd. 4, Kraków 2007.
101. Liszewski D., Etyczne podstawy rozwoju zrównoważonego, „Problemy Ekorozwoju” 2007, vol. 2, nr 1.
102. Maciejewska J., Bezpieczeństwo ekologiczne, jako konstytucyjny obowiązek państwa, PPOŚ 2009, nr 2.
103. Madejczyk M., Dokument elektroniczny w administracji publicznej. Wykorzystajmy szansę, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 4.
104. Makowski G., Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją samorządową?, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129.
105. Marszałkowska–Krzes E. (red.), Postępowanie cywilne, Warszawa 2008.
106. Mazur S., Paradoxy reformowania polskiej administracji publicznej, [w:] A. Bosiacki, H. Izebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), Nowe zarządzanie publiczne i *public governance* w Polsce i w Europie, Warszawa 2010.

107. Mazur–Wierzbička E., Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2006, Zeszyt nr 8, Cz. 1.
108. Mazur–Wierzbička E., Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie, Warszawa 2012.
109. McMahan J., Etyka zabijania, Warszawa 2012.
110. Mełgieś K., [w:] Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej. Komentarz, B. Szulik, K. Miaskowska–Daszkiewicz (red.), Warszawa 2012.
111. Miruć A., Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
112. Miruć A., Partnerstwo publiczno–prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
113. Moszoro M., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze użyteczności publicznej, Warszawa 2010.
114. Nazarko J., Dobrzyński M., Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne, [w:] Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne i międzynarodowe, E. Czech (red.), Warszawa 2006.
115. Niewiadomski Z. (red.), Prawna regulacja procesu inwestycyjno–budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, Warszawa 2009.
116. Niewiadomski Z. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004.
117. Niewiadomski Z., Komentarz. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Warszawa 2006.
118. Nowacki M., Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE, Warszawa 2010.
119. Nowaczek–Zaremba M., Nowak D., [w:] Prawo energetyczne. Komentarz, M. Swora (red.), Warszawa 2010.
120. Nowak M., Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny, Warszawa 2013.
121. Owczarż W. (red.), Antologia praw zwierząt, Bielsko–Biała 1995.
122. Panasiuk A., Koncesja na roboty budowlane lub usługi, Partnerstwo publiczno–prywatne: Komentarz, Warszawa 2009.
123. Papuziński A. (red.), Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, Bydgoszcz 2005.

124. Pearce D.W., Tuner R.K., *Economics of Natural Resources and the Environment*, New York 1990.
125. Pietrzykowski T., *Spór o prawa zwierząt. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2007.
126. Pietrzykowski T., *Wyzwania moralne. Etyczne problemy prawa*, Katowice 2010.
127. Piontek B., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002.
128. Płonka–Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno–prywatne: Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym*, Warszawa 2012.
129. Probuca D., *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Kraków 2013.
130. Promińska U., *Znaki towarowe wspólne (kolektywne)*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2010, z. 1–2.
131. Przybojewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
132. Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
133. Radecki W., Sommer J., Szostek W., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995.
134. Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „*Państwo i Prawo*” 2012, nr 9.
135. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
136. Rakoczy B., [w:] J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
137. Rakoczy B., *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1, *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, B. Poskrobko (red.), Białystok 2009.
138. Rączka J., Swora M., Stawiany W. (red.), *Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania*, Warszawa 2012.
139. Roliński M., *Ewolucja pojęcia prawnego „środowiska” i „ochrony środowiska”*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2005, nr 6.
140. Równy K., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „*Przegląd Prawa Europejskiego*” 2000, nr 2.
141. Rudnicki S., *Komentarz do ks. drugiej tyt. I dz. II art. 144*, [w:] S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wydanie X, Warszawa 2011.
142. Rudnicki M., *Prawno–finansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.

143. Schmidt–Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i żądania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
144. Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
145. Singer P., *Etyka praktyczna*, Warszawa 2007.
146. Singer P., *O życiu i śmierci. Upadek etyki tradycyjnej*, Warszawa 1997.
147. Skrenty Ż., *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „*Studia Lubuskie*” tom VII, Sulechów 2011.
148. Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym: Praktyczny Komentarz*, Warszawa 2011.
149. Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, PS 2003, nr 4.
150. Skowrońska–Bocian E., [w:] K. Pietrzykowski, Z. Banaszczyk, A. Brzozowski, J. Mojak, L. Ogiegło, M. Pazdan, J. Pietrzykowski, W. Popiołek, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, K. Zaradkiewicz, K. Zawada (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449[10]*, tom I, Warszawa 2011.
151. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
152. Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
153. Sozański J., *Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002.
154. Stahl M., [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
155. Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju, jako zasada prawna*, „*Prawo i Środowisko*” 2001, nr 1.
156. Strupczewski A., *Nie bójmy się energetyki jądrowej!*, Warszawa 2009.
157. Strupczewski A., *Niestety OZE są drogie...*, „*Energetyka Ciepła i Zawodowa*” 2013, nr 3.
158. Szewc A., Jyz G., *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2003.
159. Szewczyk M., [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
160. Szewczyk M., [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
161. Szuma K., *Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2012, nr 3.

162. Tokarczyk R.A., Biojursprudencja. Podstawy prawa dla XXI w., Lublin 2008.
163. Vanzetti A., Di Cataldo V., Manuale di diritto industriale, Milano 2012.
164. Van Calster G., Berwin S.J., Deketelaere K., The Intergovernmental Conference and Greening the EUTreaty, „European Environmental Law Review”, Amsterdam 1998.
165. Waal de F., Małpy i filozofowie. Skąd pochodzi moralność?, Kraków 2013.
166. Wejchert K., Elementy kompozycji urbanistycznej, Warszawa 1984.
167. Wrzosek S. (red.), Kompendium wiedzy administratywisty, Lublin 2008.
168. Zacharko L., Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej, ST 1996, nr 3.
169. Zastawniak B., Miejscowe planowanie przestrzenne, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik, tom III, Kraków 1998.
170. Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2012.
171. Ziobrowski J. (red.), Etyka u schyłku drugiego tysiąclecia, Warszawa 2013.
172. Zysnarski J., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk 2007.

Oprac. dr Artur K. Modrzejewski

Recenzentami zeszytów Białostockich Studiów Prawniczych, które ukazały się w 2013 r. byli:

Janusz Niczyporuk – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Krzysztof Orzeszyna – Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II

Aleksander Stępkowski – Uniwersytet Warszawski

Rafał Wojciechowski – Uniwersytet Wrocławski

Kolegium Redakcyjne Białostockich Studiów Prawniczych składa serdeczne podziękowania recenzentom za współpracę.