

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
2/2023



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 2/2023

Komitet naukowy

Członkowie komitetu naukowego są wymienieni na stronie internetowej
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/about/editorialTeam>

Kolegium redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski – redaktor naczelny
Matúš Michalovič – zastępca redaktora naczelnego
Ewa Radecka – sekretarz

Recenzenci

Nazwiska recenzentów publikowane są raz w roku na stronie internetowej
<https://journals.us.edu.pl/index.php/ppgos/recenzenci>

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,
ukazująca się na platformie www.journals.us.edu.pl

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach

4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)
Publikacja jest dostępna w wersji internetowej m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych

www.bazhum.pl

ERIH Plus

<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=498715>

Central and Eastern European Online Library

<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=1358>

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/publication/314038>

Adres redakcji

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice
www.kpgios.us.edu.pl
kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Artur Biela, Magdalena Biela, Barbara Stalmachová, Edyta Sierka
Prawne i środowiskowe aspekty rozwoju zielonej infrastruktury miast w dobie zmian klimatu na przykładzie dachów zielonych

Tomasz Bojar-Fijałkowski
Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska. Analiza wybranych pojęć

Miłosz Chruściel
Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku jako instrument prawa zapewniający energooszczędność budynków – analiza zmian w prawie polskim

Jakub Czapski
Konieczność wprowadzenia definicji legalnej mikroplastiku do ustawy o bezpieczeństwie żywności. Postulaty *de lege ferenda*

Grzegorz Dobrowolski
Ewolucja przepisów dotyczących emisji promieniowania elektromagnetycznego w Polsce

Krzysztof Gruszecki
Przedawnienie kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony

Viera Jakušová, Matúš Michalovič
Aktualne i nowe regulacje prawne planowania przestrzennego w warunkach prawnych Republiki Słowackiej ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów planowania przestrzennego i dokumentacji planowania przestrzennego

Paweł Krzyż
Instalacje fotowoltaiczne w procesie inwestycyjnym

Ryszard Mikosz

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykorzystaniem geologicznych zasobów wewnątrz Ziemi. Wybrane problemy transgraniczne

Ilona Przybojewska

Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?

Contents

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Artur Biela, Magdalena Biela, Barbara Stalmachová, Edyta Sierka

The legal and environmental aspects of urban green infrastructure development in the era of climate change, illustrated by green roofs

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Environmental health and health environmental law. The analysis of selected terms

Miłosz Chruściel

Energy performance certificate for buildings as a legal instrument ensuring energy efficiency of the building – the analysis of changes in Polish law

Jakub Czapski

The necessity of introducing a legal definition of microplastics into the Food Safety Law. *De lege ferenda* postulates

Grzegorz Dobrowolski

Evolution of the regulations regarding the emission of electromagnetic radiation in Poland

Krzysztof Gruszecki

The statute of limitations on fines for breach of the conditions of use of the environment or the rules of conducting activities in the field of environmental protection

Viera Jakušová, Matúš Michalovič

The current and new legal regulations of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic with an emphasis on spatial planning documents and spatial planning documentation

Paweł Krzyż

Photovoltaic installations in the investment process

Ryszard Mikosz

Liability for damage caused by the use of geological resources of the Earth's interior.
Selected cross-border problems

Ilona Przybojewska

Carbon Border Adjustment Mechanism and gradual elimination of free emission allowances for sectors at risk of carbon leakage under the EU ETS – is the cake worth the candle?

Содержание

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Артур Бея, Магдалена Бея, Барбара Стальмахова, Эдыта Серка
Правовые и природные аспекты развития зеленой инфраструктуры городов
в эпоху изменения климата на примере зеленых крыш

Томаш Бояр-Фиалковский
Здоровье среды и право об охране здоровья среды. Анализ выбранных концепций

Милош Хрустель
Сертификат энергетической эффективности зданий как инструмент права,
обеспечивающий энергоэффективность здания – анализ изменений в польском
законодательстве

Якуб Чапский
Необходимость введения юридического определения микропластика в закон
о безопасности пищевых продуктов. Постулаты *de lege ferenda* (с точки зрения
желательного закона)

Гжегож Добровольский
Эволюция правовых норм, касающихся электромагнитного излучения
в Польше

Кристофер Грущецкий
Истечение срока давности взыскания денежных штрафов за нарушение условий
использования окружающей среды или правил осуществления деятельности
в области охраны окружающей среды

Вера Якушова, Матуш Михалович
Текущие и новые правила пространственного планирования в правовых условиях
Словацкой Республики с особым акцентом на документы пространственного
планирования и документацию пространственного планирования

Павел Кшиж

Фотоэлектрические установки в инвестиционном процессе

Рышард Микош

Ответственность за ущерб, причиненный использованием геологических ресурсов недр. Выбранные трансграничные проблемы

Илона Пшибоевска

Механизм пограничной углеродной корректировки (СВАМ) и постепенная отмена бесплатных квот на выбросы для секторов, подверженных риску утечки выбросов в рамках EU ETS – стоит ли игра свеч?

Indice

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Artur Biela, Magdalena Biela, Barbara Stalmachová, Edyta Sierka

Aspetti legali e naturali dello sviluppo delle infrastrutture verdi delle città nell'era del cambiamento climatico sull'esempio dei tetti verdi

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Salute ambientale e diritto della salute ambientale. Analisi di concetti selezionati

Miłosz Chruściel

L'attestato di prestazione energetica degli edifici come strumento di legge che garantisce l'efficienza energetica di un edificio – analisi delle modifiche alla legge polacca

Jakub Czapski

La necessità di una definizione legale di microplastica nel Food Safety Act. Proposte di legge

Grzegorz Dobrowolski

Evoluzione della normativa sull'emissione di radiazioni elettromagnetiche in Polonia

Krzysztof Gruszecki

Limitazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente o delle regole di attività nel campo della protezione ambientale

Viera Jakušová, Matúš Michalovič

Le attuali e le nuove normative sulla pianificazione territoriale nelle condizioni giuridiche della Repubblica Slovacca, con particolare attenzione ai documenti di pianificazione territoriale e alla documentazione sulla pianificazione territorial

Paweł Krzyż

Impianti fotovoltaici nel processo di investimento

Ryszard Mikosz

Responsabilità per i danni causati dall'uso delle risorse geologiche dell'interno della Terra. Questioni transfrontaliere selezionate

Ilona Przybojewska

Il Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) e la graduale eliminazione delle quote di emissione gratuite per i settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nell'ambito del sistema ETS dell'UE: il gioco vale la candela?



Od redakcji

W imieniu zespołu redakcyjnego „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” pozwalam sobie przedstawić Szanownym Czytelnikom kolejny numer naszego czasopisma. Ukazuje się on w szczególnym okresie, gdy podejmowane są próby urealnienia oceny merytorycznej czasopism naukowych. Niestety, na razie nastąpiło to w sposób poniekąd automatyczny, stąd zmniejszenie punktacji niemal wszystkich periodyków, które „awansowały” w ostatnich miesiącach. Co więcej, nie podano jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia dokonanych zmian. Redakcja zamierza zdecydowanie dążyć do wyjaśnienia podstaw „nowej” punktacji. Uważamy, że aktualna postać ministerialnego wykazu jest krzywdząca nie tylko dla nas, ale przede wszystkim dla naszych autorów. Wszak o poziomie czasopisma naukowego świadczą zawarte w nim artykuły. A obecny numer PPGiOŚ – podobnie jak poprzednie – stanowi dowód, że w naszym przypadku jest to poziom bardzo wysoki.

Na początek proponuję lekturę tekstu Artura i Magdaleny Bielów, Barbary Stalmachowej i Edyty Sierki *Prawne i środowiskowe aspekty rozwoju zielonej infrastruktury miast w dobie zmian klimatu na przykładzie dachów zielonych*, prezentującego tytułową tematykę w ujęciu multidyscyplinarnym. Przeanalizowanie jej przez przyrodników i prawnika gwarantuje, że została omówiona w sposób merytorycznie prawidłowy, a jednocześnie przydatny z praktycznego punktu widzenia.

Nieustająco aktualną i niezwykle interesującą kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykorzystywaniem geologicznych zasobów wnętrza Ziemi, a zwłaszcza związane z tym problemy transgraniczne, przedstawił Ryszard Mikosz. Wydobywanie kopaliny ze złóż przestało już być sprawą tylko danego państwa. Wyczerpywanie się zasobów geologicznych wymaga sięgnięcia po

takie, które znajdują się na granicy co najmniej dwóch państw lub na obszarach będących poza zwierzchnością państwową. Powoduje to szereg trudności i wątpliwości interpretacyjnych, także w odniesieniu do szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego.

Tomasz Bojar-Fijałkowski podjął się omówienia równie ciekawego tematu o charakterze w istocie interdyscyplinarnym. W tekście *Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska. Analiza wybranych pojęć* wskazał, że wpływ stanu elementów środowiska na zdrowie ludzkie jest w ostatnich dekadach niezaprzeczalnie widoczny. Jednocześnie w ramach zdrowia publicznego rozwija się koncepcja nowego zdrowia publicznego, która wyraźnie uwzględnia problematykę środowiskową. W tym kontekście autor zaprezentował ideę zdrowotnego prawa środowiska jako obszaru badawczego z pogranicza prawa środowiska oraz zdrowia środowiskowego.

Zbliżonej problematyce został poświęcony artykuł Jakuba Czapskiego *Konieczność wprowadzenia definicji legalnej mikroplastiku do ustawy o bezpieczeństwie żywności. Postulaty de lege ferenda*. Akcentuje on powszechność występowania tytułowego zanieczyszczenia w środowisku i wagę tego zjawiska. Autor podkreśla, że skoro plastik doczekał się definicji legalnych sformułowanych na podstawie ustaleń naukowych, to logiczną konsekwencję stanowi podobny krok w przypadku mikroplastiku. Oczywiście, sama definicja nie rozwiąże sprawy, gdyż równie ważne jest opracowanie kompleksowej regulacji dotyczącej ograniczenia wprowadzania owych substancji do środowiska oraz norm maksymalnego ich stężenia w żywności, wodzie i lekach. Precyzyjne nazwanie i opisanie problemu może jednak być przyczynkiem do dalszej regulacji tej kwestii.

Niezwykle ciekawy z perspektywy prawnoporównawczej jest artykuł, którego autorami są Viera Jakušová i Matúš Michalovič, zatytułowany *The current and new legal regulations of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic with an emphasis on spatial planning documents and spatial planning documentation*. Omawiając przyszłe zmiany prawodawstwa słowackiego w zakresie planowania przestrzennego, autorzy skoncentrowali się na dokumentach i dokumentacjach planistycznych oraz na możliwości wykorzystania tych instrumentów do walki ze zmianami klimatycznymi.

Tekst dotyczący problematyki dość szczegółowej, ale niezwykle istotnej z praktycznego punktu widzenia, przygotowała Ilona Przybojewska. W opracowaniu *Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?* oceniła skutki wprowadzenia CBAM przez prawodawcę unijnego, najpierw zaś skrupulatnie przeanalizowała zarówno zalety, jak i wady tego mechanizmu.

Z kolei Krzysztof Gruszecki podjął temat przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia dzia-

łałości w zakresie jego ochrony. Trafnie zwrócił uwagę, że *de lege lata* regulacje te są bardzo mocno rozproszone, wskutek czego w zależności od podstawy prawnej wymierzenia kary należy uwzględniać rozwiązania wynikające zarówno z Ordynacji podatkowej czy z Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i z aktów prawnych, których przepisy w danym wypadku stanowią ową podstawę. Według autora nieodzowne wydaje się ujednoczenie unormowań dotyczących przedawnienia omawianego rodzaju kar. W tym celu można by z aktów prawnych, które stanowią podstawę ich wymierzania, wyeliminować wskazanie, aby stosować odpowiednie przepisy Ordynacji podatkowej. Odkąd do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono rozwiązania poświęcone wymierzaniu kar pieniężnych, takie odesłanie stało się zbędne.

Na zagadnieniu świadectwa charakterystyki energetycznej budynku jako instrumentu prawa zapewniającego energooszczędność budynków skupił się w swoim tekście Miłosz Chruściel. Badacz prześledził zmiany w prawie polskim związane z tym instrumentem i ocenił poziom implementacji przepisów unijnych w rozpatrywanym zakresie.

Interesująco, zwłaszcza z praktycznego punktu widzenia, przedstawia się również artykuł Pawła Krzyża *Instalacje fotowoltaiczne w procesie inwestycyjnym*. Autor omówił w nim kolejne etapy tytułowego procesu w przypadku systemów fotowoltaicznych. Szczególną uwagę zwrócił na sytuacje, w których realizacja przedsięwzięcia wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oraz na analizę zgodności projektowanej inwestycji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wart polecenia jest wreszcie artykuł *Ewolucja przepisów dotyczących emisji promieniowania elektromagnetycznego w Polsce*. Poruszona w nim problematyka stanowi doskonały przykład nienadążania regulacji prawnych za postępem technicznym. Rewolucja teleinformatyczna, która nastąpiła na przełomie wieków, spowodowała, że obowiązujące wcześniej przepisy dotyczące promieniowania niejonizującego okazały się zupełnie nieudane, wobec czego konieczne stały się głębokie zmiany.

Zespół redakcyjny „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” żywi nadzieję, że prezentowane obecnie artykuły zostaną przychylnie przyjęte przez Czytelników i wykorzystane w ich pracy naukowej.

Grzegorz Dobrowolski



Artur Biela

 <https://orcid.org/0000-0001-6733-242X>

Stowarzyszenie „Human Habitat” w Katowicach, Polska

Magdalena Biela

 <https://orcid.org/0000-0001-7589-502X>

Uniwersytet Śląski w Katowicach i Stowarzyszenie „Human Habitat”, Polska

Barbara Stalmachová

 <https://orcid.org/0000-0002-4444-7889>

Uniwersytet Techniczny w Ostrawie, Republika Czeska

Edyta Sierka

 <https://orcid.org/0000-0003-3317-4552>

Uniwersytet Śląski w Katowicach i Stowarzyszenie „Human Habitat”, Polska

Prawne i środowiskowe aspekty rozwoju zielonej infrastruktury miast w dobie zmian klimatu na przykładzie dachów zielonych

The legal and environmental aspects of urban green infrastructure development in the era of climate change, illustrated by green roofs

Summary

This paper explores the environmental and legal aspects of green infrastructure, focusing specifically on green roofs in urban areas. The study highlights the importance of both existing and newly created green infrastructure in mitigating the effects of climate change. Green roofs offer various benefits, including energy efficiency, improved air and water quality, urban regeneration, and biodiversity enhancement, resulting in a higher quality of life in cities. Consequently, there is a need for formal regulations to support the development of green infrastructure in urban

areas. The European legislator has recognized the environmental risks and benefits of green infrastructure and has provided guidelines for its implementation. This article evaluates the legal framework and examines the incorporation of European policy into local spatial plans to promote the integration of green infrastructure.

Key words: legal aspects of green infrastructure, green infrastructure, green roofs, sustainable city, climate changes

1. Wprowadzenie: kontekst i problematyka

Sukcesywny rozwój miast prowadzi do zmniejszania się powierzchni terenów zielonych i powstawania zjawisk uciążliwych dla ludności, takich jak miejskie wyspy ciepła¹, nadmierne zanieczyszczenie powietrza² czy występowanie gwałtownych zjawisk pogodowych w postaci m.in. nawalnych deszczy³. Dlatego też zarówno istniejące, jak i nowo tworzone elementy zielonej infrastruktury miast mają służyć skutecznemu powstrzymaniu negatywnych zmian w środowisku przyrodniczym, co stanowi priorytetowy cel na obszarach miejskich na całym świecie⁴. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu podkreśla się, że eliminacja zanieczyszczeń i działania pośrednie, np. na rzecz zachowania różnorodności biologicznej, są istotne, by kolejne generacje mieszkańców Europy mogły utrzymać zdrowie⁵.

Jednym ze sposobów na podjęcie powyższych wyzwań jest budowanie dachów zielonych jako poziomych systemów życia w mieście. Pomagają one bowiem łagodzić narastające problemy środowiskowe, a zarazem efektywnie realizować cele, które stawia sobie Unia Europejska i do których należą m.in. obniżenie temperatury powietrza, zatrzymywanie wody na obszarach miejskich

¹ E. Sierka, Ł. Pierzchała, *Role of reservoirs of urban heat island effect mitigation in human settlements: Moderate climate zone*, „Journal of Water and Land Development” 2022, special issue, s. 112–118, <https://doi.org/10.24425/jwld.2022.143726>.

² H. Liu et al., *Impacts of green roofs on water, temperature, and air quality: A bibliometric review*, „Building and Environment” 2021, vol. 196, article 107794, <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.107794>.

³ A. Kolasa-Więcek, D. Suszanowicz, *The green roofs for reduction in the load on rainwater drainage in highly urbanised areas*, „Environmental Science and Pollution Research” 2021, vol. 28, s. 34269–34277, <https://doi.org/10.1007/s11356-021-12616-3>.

⁴ K.D. Kanniah, *Quantifying green cover change for sustainable urban planning: A case of Kuala Lumpur, Malaysia*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2017, vol. 27, s. 287–304, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2017.08.016>.

⁵ E. Sierka, O. Sierka et al., *The „European Green Deal” strategy and health: A trivial idea or a real possibility of European community members’ health improvement?*, w: *Zielony ład czy zielony nieporządek? Wybrane zagadnienia*, red. E. Radecka, F. Nawrot, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2021, s. 271–290.

czy zachowanie różnorodności biologicznej⁶. Świadomość szeroko rozumianych zagrożeń środowiskowych, jakie stoją przed współczesnymi społeczeństwami, powinna skutkować reakcją organów władzy w postaci nakazów przeciwdziałania tym zjawiskom i zachęt do takiego postępowania.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwoju zielonej infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem dachów zielonych oraz jej roli w funkcjonowaniu ekosystemów miejskich w kontekście obecnych rozwiązań prawnych, zwłaszcza w obliczu zmian klimatu i coraz większej urbanizacji. Na podstawie literatury przedmiotu i przyjętych aktów prawnych wskazano główne trendy dotyczące omawianego zagadnienia w dwóch ściśle ze sobą powiązanych obszarach wiedzy: prawnym i środowiskowym.

2. Miasto a rozwój zielonej infrastruktury

Miasta w ujęciu ekologii definiuje się jako systemy heterotroficzne, które funkcjonują dzięki zasobom zewnętrznym i doprowadzają do fragmentacji wcześniej tam występujących siedlisk przyrodniczych⁷. W latach 80. XX w., w reakcji na skutki długotrwałej degradacji środowiska, sformułowano koncepcję zrównoważonego rozwoju miast⁸. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje zrównoważony rozwój m.in. jako taki, który odpowiada obecnym potrzebom ludzi bez ograniczania przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia swoich potrzeb⁹. Wymaga on podjęcia wspólnego wysiłku na rzecz kreowania optymalnych warunków życia – rzeczywistości odpornej na konsekwencje katastrof – dla wszystkich osób na świecie oraz dla całej planety. Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, konieczna jest spójność trzech kluczowych elementów: wzrostu gospodarczego, inkluzji społecznej i ochrony środowiska. W tym celu niezbędne staje się promowanie zintegrowanego i zrównoważonego zarządzania surowcami naturalnymi i ekosystemami.

⁶ R. Arabi et al., *Mitigating urban heat island through green roofs*, „Current World Environment” 2015, vol. 10, special issue, s. 918–927, <https://doi.org/10.12944/CWE.10.Special-Issue1.111>.

⁷ E.P. Odum, *Basic ecology: Fundamentals of ecology*, ed. rev. subs., Brooks/Cole, Philadelphia 1983, s. 209.

⁸ D. Saha, R.G. Paterson, *Local government efforts to promote the „three es” of sustainable development: Survey in medium to large cities in the United States*, „Journal of Planning Education and Research” 2008, vol. 28, issue 1, s. 26, <https://doi.org/10.1177/0739456X08321803>.

⁹ UNIC, *Zrównoważony rozwój i cele zrównoważonego rozwoju*, UNIC Warsaw – Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie [online], 24.09.2015, <https://www.unic.un.org.pl/strony-2011-2015/zrownowazony-rozwoj-i-cele-zrownowazonego-rozwoju/2860> [dostęp: 28.08.2023].

Wszystkie tereny zieleni składają się na tzw. system przyrodniczy miasta (SPM), którego istota polega na integracji przestrzennej przyrodniczych elementów miasta i jego otoczenia. Działania podejmowane w tym zakresie zmierzają do stworzenia spójnego i kompleksowego systemu terenów zieleni obejmującego:

- obszary węzłowe i węzły, czyli biocentra będące głównym źródłem zasilania całego systemu (możliwie duże obszarowo obiekty, np. parki miejskie);
- korytarze i sięgacze, czyli powiązania i drogi zasilania (doliny, zadrzewione aleje itp.);
- otoczenie SPM, stanowiące strefę brzegową podstawowych elementów systemu i pozostające z nimi w związku (lasy miejskie, zarośla śródpolne, tereny otwarte)¹⁰.

Idea systemu przyrodniczego miasta znajduje odzwierciedlenie w pojęciach określających zależności funkcjonalne w mieście. Jednym z nich jest „zielona infrastruktura” (*green infrastructure*, GI), tzn. sieć powiązanych obszarów przyrodniczych, obejmująca tereny zieleni, tereny podmokłe (mokradła), formy ochrony przyrody i rodzime zbiorowiska roślinne, które w naturalny sposób regulują temperaturę i stosunki wodne, a także wpływają na jakość wody i powietrza oraz na bioróżnorodność. Z kolei „zazielenienie infrastruktury” oznacza wprowadzanie elementów przyrody wszędzie tam, gdzie to możliwe, zwłaszcza w centrach miast, w postaci np. dachów zielonych i żyjących ścian¹¹. Rozpowszechniona definicja zielonej infrastruktury jako „połączonej sieci terenów zielonych, która chroni naturalne wartości i funkcje ekosystemu oraz zapewnia korzyści populacjom ludzkim”¹², wskazuje, że ekosystem miasta należy rozumieć jako element funkcjonalny środowiska przyrodniczego powiązany z ekosystemami otaczającymi miasto, np. terenami rolniczymi. Zielona infrastruktura, szczególnie dachy zielone, wspiera od wewnątrz poprawne działanie środowiska zabudowanego, przynosząc korzyści m.in. dla zdrowia na poziomie zarówno lokalnym, jak i globalnym¹³.

Żyjące dachy ekologiczne lub dachy z zielenią – będące otwartymi, porośniętymi roślinnością powierzchniami, które oddziela od gruntu budowla bądź

¹⁰ B. Szulczewska, E. Kaliszuk, *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, „Teki Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” 2005, t. 1, s. 11.

¹¹ *Green infrastructure*, European Commission [online], https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/green-infrastructure_en [dostęp: 28.08.2023].

¹² M.A. Benedict, E.T. McMahon, *Green infrastructure: Linking landscapes and communities*, Island Press, Washington–London 2006, s. 1 [tłum. własne].

¹³ Ch. Coutts, M. Hahn, *Green infrastructure, ecosystem services, and human health*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2015, vol. 12, issue 8, s. 9768–9798, <https://doi.org/10.3390/ijerph120809768>.

inna konstrukcja inżynierska¹⁴ – stanowią formę kompensacji ekologicznej (ekokompensacji) w miejscach silnie zmienionych przez człowieka. Ma to ogromne znaczenie ze względu na postępującą urbanizację. UN-Habitat podkreśla, że przyszłość będzie erą miast. Obecnie mieszka w nich ok. 56% światowej populacji (4,4 mld), a według oczekiwań trend ten będzie się utrzymywał i liczba ich mieszkańców podwoi się do 2050 r., kiedy to będzie w nich żyło prawie 7 na 10 osób, a więc blisko 70% ludzi na Ziemi¹⁵. Rozwój miast powoduje rosnące uwalnianie ciepła i zanieczyszczeń do środowiska, zmianę cykli biogeochemicznych i jednoczesną utratę lub fragmentację siedlisk przyrodniczych¹⁶. Dlatego też w szczególności ekstensywne dachy zielone – tworzone zgodnie z szablonem siedliska¹⁷ występującym w przyrodzie m.in. na płytkich i ubogich w składniki odżywcze oraz podatnych na suszę podłożach – odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu zrównoważonych miast świata. Zielona infrastruktura poprawia bowiem jakość życia w środowiskach zabudowanych, umożliwiając ludziom przebywanie bliżej natury, polepszając estetykę krajobrazu, ułatwiając zapewnienie równości społecznej w dostępie do zasobów przyrody i usług ekosystemowych itd.¹⁸

Dachy zielone są sposobem kompensacji i łagodzenia negatywnych warunków środowiska w centrach miast, gdzie duże zagęszczenie ogranicza różnorodność biologiczną, krajobrazową i funkcjonalną¹⁹. Jedną z ich zalet jest brak konieczności specjalnego przeznaczania cennych obszarów urbanistycznych pod ich zakładanie dzięki wykorzystaniu dachów do pełnienia innych funkcji niż tylko te, które wynikają z bycia zwieńczeniem budynku. Gdyby nowo powstające miasta zostały zaprojektowane, a istniejące przekształcone tak, by sprzyjały różnorodności biologicznej i odporności tych ekosystemów na zachodzące zmiany globalne, mogłyby odgrywać aktywną rolę w działaniach na rzecz ochrony przyrody i we wspieraniu usług ekosystemowych, od których zależy życie na Ziemi. Kompleksowe podejście do zrównoważonej urbanistyki oferuje proste i skuteczne rozwiązania służące zwiększeniu różnorodności biologicznej oraz polepszeniu mikroklimatu i społecznych walorów życia w mia-

¹⁴ A. Kania et al., *Zasady projektowania i wykonywania zielonych dachów i żyjących ścian. Poradnik dla gmin*, Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cités”, Kraków 2013, s. 15.

¹⁵ UN-Habitat, *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*, United Nations Human Settlements Programme [online], 2022, <https://unhabitat.org/wcr/> [dostęp: 28.08.2023].

¹⁶ J. Fischer, D.B. Lindenmayer, *Landscape modification and habitat fragmentation: A synthesis*, „Global Ecology and Biogeography” 2007, vol. 16, issue 3, s. 265–280, <https://doi.org/10.1111/j.1466-8238.2007.00287.x>.

¹⁷ J.T. Lundholm, *Green roofs and facades: A habitat template approach*, „Urban Habitats” 2006, vol. 4, no. 1, s. 87–101.

¹⁸ C. Coutts, M. Hahn, *Green infrastructure...*, s. 9768–9798.

¹⁹ J.T. Lundholm, *Green roof plant species diversity improves ecosystem multifunctionality*, „Journal of Applied Ecology” 2015, vol. 52, issue 3, s. 726–734, <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12425>.

stach przez włączenie do zielonej infrastruktury elementów naturalnych, pół-naturalnych lub sztucznych. Obejmują one zatem, oprócz dachów zielonych czy żyjących ścian, również zielone korytarze, zbiorniki wodne, parki miejskie, spontaniczną szatę roślinną i technologie odnawialne²⁰.

Elementy zazieleniania miast wydają się niewielkie, ale mają znaczny wpływ nie tylko na środowisko i zdrowie mieszkańców, lecz także na rozwój biznesu i równości społecznej²¹. Stąd promowane jest nowe podejście, które łączy zarówno wizualną, jak i funkcjonalną rolę zielonej infrastruktury z propozycjami planistów i praktyków, aby zielono-szare kontinuum miasta mogło się rozwijać w sposób zrównoważony²². Kluczem do wszystkich teorii dotyczących rozumienia i wykorzystania zielonej infrastruktury są powiązania obszarów przyrodniczych²³. Obecne i przyszłe metody budowy miast muszą się więc opierać na założeniu, że zielona infrastruktura, w tym dachy zielone, stanowi ich niezbędny komponent, bez którego uwzględnienia warunki życia w mieście będą się stale pogarszać.

3. Ekstensywne dachy zielone – ekosystemy tworzone w miastach

Dach zielony jest pokryciem dachowym, które składa się z kilku warstw umożliwiających wzrost roślin. W zależności od rodzaju funkcji, jakie będzie pełnił, rodzaju zastosowanych warstw, grubości substratu oraz możliwości obciążenia budynku wyróżnia się dachy z roślinnością ekstensywną (popularniejsze) i intensywną. Rośliny na tych pierwszych charakteryzują się płytkim systemem korzeniowym i niedużymi wymaganiami pielęgnacyjnymi. Najczęściej wykorzystywane są tu gatunki z rodzaju rozchodnik (*Sedum* sp.), rojnik (*Semprevivum* sp.), mchy, trawy, byliny i rośliny cebulowe²⁴.

²⁰ A. Cheshmehzangi, C.J. Griffiths, *Development of green infrastructure for the city: A holistic vision towards sustainable urbanism*, „Architecture & Environment” 2014, vol. 2, issue 2, s. 13, <https://doi.org/10.12966/ae.05.01.2014>.

²¹ J.P. Newell et al., *Green alley programs: Planning for a sustainable urban infrastructure?*, „Cities” 2013, vol. 31, s. 144–155, <https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2012.07.004>.

²² I.C. Mell, *Can you tell a green field from a cold steel rail? Examining the „green” of green infrastructure development*, „Local Environment” 2013, vol. 18, issue 2, s. 152–166, <https://doi.org/10.1080/13549839.2012.719019>.

²³ M.A. Benedict, E.T. McMahon, *Green infrastructure: Smart conservation for the 21st century*, „Renewable Resources Journal” 2002, vol. 20, no. 3, s. 14.

²⁴ A. Stec, D. Słyś, *Zielone dachy i ściany. Projektowanie, wykonawstwo, użytkowanie*, Wydawnictwo i Handel Książkami „KaBe”, Krosno 2019, s. 25.

Dachy zielone projektuje się i realizuje jako sztuczne ekosystemy, które spełniają liczne funkcje oraz dostarczają wielu usług i korzyści w różnej skali²⁵. Warto tu wyszczególnić następujące:

1. *Korzyści energetyczne*. Przejawiają się one bezpośrednio przez zmniejszenie obciążenia chłodniczego i grzewczego (obniżenie kosztów klimatyzacji i ogrzewania); zależą w dużym stopniu od parametrów budynku i procesów wymiany ciepła, typu klimatu, a zwłaszcza od charakterystyki roślin wyrażonej wskaźnikiem powierzchni liści (LAI), która wpływa na zacienienie, ewapotranspirację i funkcjonowanie takiego systemu energetycznego²⁶.
2. *Korzyści dla gospodarki przestrzennej i budownictwa*. Dachy zielone służą kompensacji przyrodniczej powstawania budynków oraz rozwojowi budownictwa zrównoważonego, w tym przedłużeniu trwałości pokrycia dachowego.
3. *Korzyści dla środowiska – poprawa jakości powietrza i wody*. Dachy zielone przyczyniają się do zwiększenia depozycji zanieczyszczeń powietrza na powierzchniach pokrytych roślinnością, redukują zużycie energii przez budynek i zmniejszają stężenie dwutlenku węgla, który pochłaniają w procesie fotosyntezy²⁷. Ponadto w znaczący sposób regulują objętość wody odpływowej, dzięki czemu łagodzą skutki nawałnych deszczy i powodzi oraz poprawiają jakość wód odpływowych. Rośliny wraz z podłożem glebowym filtrują i absorbują zanieczyszczenia i działają jako pochłaniacze azotu azotanowego i amonowego²⁸.
4. *Korzyści dla ekosystemu*. Dachy zielone „świadczą” różne usługi ekosystemowe sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi miast, przede wszystkim związane z ich renaturyzacją i ze wzrostem różnorodności biologicznej²⁹. Z punktu widzenia środowiska przyrodniczego terenów miejskich dachy

²⁵ K. Vijayaraghavan, *Green roofs: A critical review on the role of components, benefits, limitations and trends*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2016, vol. 57, s. 740–752, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.12.119>.

²⁶ R. Kumar, S.C. Kaushik, *Performance evaluation of green roof and shading for thermal protection of buildings*, „Building and Environment” 2005, vol. 40, issue 11, s. 1505–1511, <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2004.11.015>.

²⁷ R. Seyedabadi, U. Eicker, S. Karimi, *Plant selection for green roofs and their impact on carbon sequestration and the building carbon footprint*, „Environmental Challenges” 2021, vol. 4, article 100119, <https://doi.org/10.1016/j.envc.2021.100119>.

²⁸ W. Liu et al., *The impacts of substrate and vegetation on stormwater runoff quality from extensive green roofs*, „Journal of Hydrology” 2019, vol. 576, s. 575–582, <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.06.061>.

²⁹ S. Pauleit et al., *Urban green infrastructure – connecting people and nature for sustainable cities*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, vol. 40, s. 1–3, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.04.007>.

zielone mogą się stać integralną częścią bardziej rozbudowanej i dzięki temu stabilniejszej sieci ekologicznej³⁰ docelowych biocenoz – węzłami lub ogniwami połączeń między innymi składowymi zielonej infrastruktury, takimi jak zarośla śródpolne, łąki czy lasy.

5. *Korzyści społeczno-estetyczne i psychologiczne.* Dachy zielone mogą zapewniać schronienie, ciszę i spokój wraz z mniejszym zanieczyszczeniem, a w efekcie przyczyniać się do poprawy zdrowia psychicznego, fizycznego i jakości życia³¹.

Pierwsze dachy zielone utworzono w Niemczech, gdzie traktowano je jako sztuczne siedliska, w których mogły żyć zgrupowania bezkręgowców typowych dla brzegów rzek i terenów zalewowych Renu³²; z czasem dzięki takim pokryciom zaczęto maksymalizować wykorzystanie przestrzeni powstających miejscowości. Zastosowanie tej koncepcji w urbanistyce z założeniem, że wszystkie płaskie dachy będą pokryte roślinnością, prowadziłyby do środowiskowej kompensacji budowy całego miasta. Obecnie dachy zielone stanowią jedynie rozproszone elementy tzw. zielonej akupunktury, lecz odgrywają ważną rolę w przyrodniczym ekosystemie miasta.

Dążenie do tego, aby za pomocą zielonej infrastruktury wesprzeć przywracanie przyrody i zwiększać różnorodność biologiczną w miastach, zostało ujęte w dokumentach wyznaczających politykę Unii Europejskiej. Zakres działań jest zgodny z ideą *nature-based solutions*³³, uwzględniającą korzyści środowiskowe (polepszenie jakości części składowych środowiska), społeczne (poprawę zdrowia i jakości życia ludzi) oraz gospodarcze (np. możliwość zatrudnienia) związane z tworzeniem zielonej infrastruktury.

³⁰ R. Catalano, S. Guarino, S. Brenneisen, *A plant sociological approach for extensive green roofs in Mediterranean areas*. The 11th Annual Green Roof and Wall Conference, „Conference Proceedings” 2013, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.21245.49126>.

³¹ K.J.H. Williams et al., *Appraising the psychological benefits of green roofs for city residents and workers*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, vol. 44, article 126399, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126399>.

³² S. Brenneisen, *The benefits of biodiversity from green roofs – key design consequences*, w: *Proclamation of first North American Green Roof Conference: Greening rooftops for sustainable communities*, The Cardinal Group, Toronto 2003, s. 323–329.

³³ N. Kabisch et al., *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas: Linkages between science, policy and practice*, w: *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas*, eds. N. Kabisch et al., Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions, Springer, Cham 2017, s. 3–9, https://doi.org/10.1007/978-3-319-56091-5_1.

4. Zielona infrastruktura w prawie europejskim i krajowym

Termin „zielona infrastruktura” wprowadził do systemu prawnego dokument *Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, przyjęty w 2009 r. przez Komisję Europejską³⁴. Ta biała księga, jak nazwano publikację, została poświęcona zwiększeniu zdolności adaptacyjnych Wspólnoty w obliczu zmian klimatu, które dotyczą państw członkowskie. Na mocy owego dokumentu powołano zespół ds. oddziaływania i adaptacji (IASG), złożony z przedstawicieli państw członkowskich zaangażowanych w tworzenie regionalnych programów adaptacyjnych. W publikacji sugeruje się też, że najskuteczniejsze strategie będą raczej wykorzystywać możliwości przyrody w zakresie niwelowania i kontrolowania skutków zmian klimatycznych, niż tylko polegać na rozwiązaniach technicznych. W części na temat oceny skutków postuluje się podejście uwzględniające zieloną infrastrukturę.

4.1. Zielona infrastruktura w prawie europejskim

Reakcją na białą księgę był komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy*³⁵. Na potrzeby dokumentu przyjęto, że przez tytułowy termin rozumie się „strategicznie zaplanowaną sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowaną i zarządzaną w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych”. Obejmuje ona „obszary zielone (lub »niebieskie« w przypadku ekosystemów wodnych) oraz inne cechy fizyczne obszarów lądowych (w tym przybrzeżnych) oraz morskich. Na lądzie zielona infrastruktura jest obecna na terenach wiejskich i w środowisku miejskim”.

Na oficjalnej stronie WWW Unii Europejskiej jako trzon zielonej infrastruktury Wspólnoty wskazano sieć obszarów chronionych Natura 2000³⁶, a w celu przybliżenia tego pojęcia posłużono się następującymi przykładami:

1. Zróżnicowane lasy mieszane pochłaniają duże ilości wody i chronią glebę, dzięki czemu zapobiegają powodziom i osuwiskom lub zmniejszają ich skutki,

³⁴ *Biała księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, 1.04.2009, KOM(2009) 147 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A52009DC0147> [dostęp: 28.08.2023].

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy*, 6.05.2013, COM(2013) 249 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013DC0249> [dostęp: 28.08.2023].

³⁶ *Green infrastructure*, European Commission [online], https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/green-infrastructure_en [dostęp: 28.08.2023].

stanowią również ważne siedliska dla zwierząt i miejsca rekreacji oraz przyczyniają się do sekwestracji dwutlenku węgla.

2. Dobrze zaprojektowane miejskie tereny zielone (parki, ogrody, dachy zielone, działki itp.) mogą wspierać ochronę różnorodności biologicznej, a jednocześnie pomagać w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, zmniejszeniu ryzyka powodziowego, utrzymaniu właściwej temperatury w miastach oraz poprawie zdrowia i dobrostanu ich mieszkańców.
3. Odbudowa terenów podmokłych jest odpowiednią, często tańszą, alternatywą dla budowy nowych oczyszczalni wody; tereny takie mogą też zapewnić wiele innych usług naturalnych, w tym tworzyć przestrzeń dla migrujących ptaków i wpływać na rozwój owadów zapylających.
4. Odbudowa terenów zalewowych jest znacznie tańsza i często znacznie skuteczniejsza w zapobieganiu powodziom niż budowa wyższych grobli.

We wnioskach Komisji dotyczących Funduszu Spójności³⁷ oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)³⁸ zieloną infrastrukturę uznano za jeden z priorytetów inwestycyjnych o dużej stopie zwrotu, a także za inicjatywę, która wpisuje się w politykę regionalną i ułatwia zrównoważony wzrost gospodarczy w Europie poprzez inteligentne specjalizacje³⁹. Aby można było uzyskać przewidywany skutek, zielona infrastruktura musi stać się standardowym elementem planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, w pełni włączonym w proces wdrażania polityki UE w tych dziedzinach.

Opinię w sprawie komunikatu *Zielona infrastruktura...* wystosował Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny⁴⁰, który stwierdził, że główna odpowiedzialność za projekty opisane w dokumencie leży po stronie państw człon-

³⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006, COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD) (Dz. Urz. UE C 191 z dnia 29 czerwca 2012 r., s. 38–43).

³⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD) (Dz. Urz. UE C 191 z dnia 29 czerwca 2012 r., s. 44–48).

³⁹ COM(2011) 17 final: *Regional policy contributing to sustainable growth in Europe 2020*, Commission staff working document, SEC(2011) 92 final, EU Monitor [online], <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vimh9eb4vaz9> [dostęp: 28.08.2023]; *Connecting smart and sustainable growth through smart specialisation: A practical guide for ERDF managing authorities*, DG REGIO (2012), European Commission [online], https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2012/connecting-smart-and-sustainable-growth-through-smart-specialisation-a-practical-guide-for-erdf-managing-authorities [dostęp: 28.08.2023].

⁴⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy*, COM(2013) 249 final (Dz. Urz. UE C 67 z dnia 6 marca 2014 r., s. 153–156).

kowskich, w szczególności instytucji zajmujących się planowaniem regionalnym i lokalnym. Kwestią decydującą o powodzeniu realizacji projektów zielonej infrastruktury będzie ich inicjowanie, akceptacja i wcielanie w życie właśnie przez te podmioty. Jednocześnie zwrócono uwagę, że w komunikacie nie zostały wymienione żadne konkretne środki tworzące program działań w tym zakresie.

Mając na względzie m.in. ustalenia zawarte w komunikacie, Parlament Europejski w rezolucji z dnia 12 grudnia 2013 r.⁴¹ wezwał państwa członkowskie, aby włączyły zieloną infrastrukturę do planowania przestrzennego i planowania użytkowania gruntów, a także by traktowały ją priorytetowo, czego wyrazem będzie prowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami i lokalnymi społecznościami oraz zwiększanie ich świadomości dzięki kampaniom edukacyjnym obejmującym wszystkie szczeble decyzyjne (lokalny, regionalny i krajowy). Organ zwrócił się również do Komisji o poparcie opracowania wytycznych i poziomów odniesienia w tej dziedzinie w celu dopilnowania, by zielona infrastruktura stała się standardową częścią planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego w całej Unii.

Omówione dokumenty nie pozostawiają wątpliwości co do pierwszorzędного znaczenia rozwoju owej sieci obszarów w polityce wspólnotowej. Przytoczona definicja i przywołane przykłady pozwalają dokonać podziału zielonej infrastruktury na dwie główne kategorie: tę, która służy zachowaniu lub przywróceniu naturalnych siedlisk (np. lasów, terenów podmokłych czy zalewowych), oraz tę, którą można stosować na terenach miejskich, gdzie zasadniczym celem jest poprawa dobrostanu mieszkańców. Wspólnym elementem obu kierunków działań są korzyści w postaci usług ekosystemowych, ale rozwiązania techniczne i regulacje prawne w tym zakresie zapewne będą odmienne. Wprowadzone tu rozróżnienie stanie się istotne podczas analizy rozwiązań prawnych i wniosków *de lege ferenda*. Należy podkreślić, że choć komunikaty Komisji oraz informacje dostępne na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej mają charakter polityczny i nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, to jednak wyznaczają kierunek legislacyjny i pełnią funkcję pomocniczą przy wykładni przepisów wydanych pod ich wpływem.

4.2. Zielona infrastruktura w prawie krajowym

W polskim prawie zielona infrastruktura została uwzględniona w uchwale Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.⁴², w części dotyczącej realizacji celu

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zielonej infrastruktury – zwiększania kapitału naturalnego Europy (2013/2663(RSP)) (Dz. Urz. UE C 468 z dnia 15 grudnia 2016 r., s. 190–194).

⁴² Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).

nr 5 – „zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa”. Zaplanowano, że na obszarach aglomeracji wprowadzi się obowiązek retencjonowania wód opadowych, aby zmniejszyć wezbrania powodziowe w rejonach gęstej zabudowy, a uzyskany zasób wykorzystywać do utrzymania zielonej infrastruktury obszarów zurbanizowanych oraz – w miarę wzrostu wartości wód ujmowanych na potrzeby bytowe ludności – do innych zastosowań.

W kolejnej uchwale⁴³ założono – w ramach Strategii Rozwoju Kraju 2020 (na lata 2016–2020) – zwiększanie powierzchni obszarów chronionych, jak również tworzenie zielonej infrastruktury na terenach poza systemem obszarów objętych ochroną. Prowadzona ma być renaturyzacja niekorzystnie przekształconych ekosystemów, w tym ekosystemów wodnych, bagien, mokradeł i torfowisk, oraz terenów zdegradowanych i porzuconych przez dotychczasowych użytkowników. Owym działaniom będzie towarzyszyć integracja aktywnej ochrony krajobrazów kulturowych i przyrodniczych jako nośnika potencjału rozwoju. Przewiduje się działania na rzecz zrównoważonego planowania przestrzennego miast służącego wzrostowi jakości życia, m.in. kreowanie przestrzeni publicznej, zielonej infrastruktury miejskich obszarów funkcjonalnych, stref napowietrzania czy stref cichych. Uchwała z dnia 15 kwietnia 2014 r.⁴⁴ uwzględniła zieloną infrastrukturę wyłącznie jako narzędzie do zahamowania spadku różnorodności biologicznej, czyli pozwalające zapewnić właściwy stan ochrony możliwie dużej liczbie gatunków i siedlisk przyrodniczych.

Najwięcej uwagi analizowanemu tu zagadnieniu poświęcono w uchwale nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia *Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej* wraz z *Planem działań na lata 2015–2020*⁴⁵. Dokument ten został opracowany z myślą o zasobach przyrodniczych całego kraju, przy czym większość inicjatyw ma być realizowana na obszarach chronionych i właśnie w zielonej infrastrukturze, której częścią są korytarze ekologiczne łączące system tych obszarów. Dzięki wyznaczeniu takich korytarzy i ocenie funkcji ekosystemów powinien nastąpić istotny postęp w rozwoju zielonej infrastruktury, co w powiązaniu z porządkiem zagadnień planowania przestrzennego oraz rosnącą świadomością społeczeństwa w zakresie zagrożenia powodziowego winno wpłynąć na zmniejszenie skali zjawiska chaotycznej zabudowy. Zielona infrastruktura będzie sprzyjała równoważeniu fragmentacji środowiska powodowanej przez

⁴³ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. z 2012 r. poz. 882).

⁴⁴ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. z 2014 r. poz. 469).

⁴⁵ M.P. z 2015 r. poz. 1207.

budowę sieci dróg szybkiego ruchu i autostrad, z powodu której funkcjonalność lądowych korytarzy ekologicznych jest coraz wyraźniej determinowana przejściami dla zwierząt.

Żeby utrzymać i odbudować funkcje ekosystemów będących źródłem usług dla człowieka, przewidziano wdrożenie koncepcji zielonej infrastruktury jako narzędzia pozwalającego zachować i wzmocnić istniejące ekosystemy oraz ich usługi. Za miernik realizacji tego zadania uznano powstanie publikacji w formie wytycznych do stworzenia zielonej infrastruktury i systemu oceny wartości usług ekosystemowych. Założono również opracowanie krajowych wytycznych umożliwiających nadanie zielonej infrastrukturze statusu standardowego elementu planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, z miernikiem realizacji w postaci liczby dokumentów planistycznych, w których uwzględniono ten element zgodnie ze wskazaniami Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione uchwały utraciły moc (ostatnia – 31 grudnia 2020 r.). W najnowszej uchwale zawierającej termin „zielona infrastruktura”⁴⁶ dostrzeżono jej potencjał jedynie w osiągnięciu „wszystkich strategii politycznych” i poza powtórzeniem definicji za komunikatem Komisji nie poświęcono temu zagadnieniu większej uwagi. Opisane uchwały nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, są dokumentami o charakterze wewnętrznym i obowiązują tylko jednostki podległe organowi, który je wydaje. Implementacji ustaleń Rady Ministrów trzeba się dopatrywać przede wszystkim w aktach prawa miejscowego. Zgodnie z zaleceniami organów Unii Europejskiej zielona infrastruktura powinna zostać uwzględniona przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego.

4.2.1. Zielona infrastruktura w planowaniu przestrzennym

Dostosowując układ przestrzenny obszarów miejskich w ramach prac planistycznych, szczególną uwagę należy zwrócić na rolę zielonej infrastruktury, która może pomóc zredukować skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych⁴⁷. Na podstawie art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸

⁴⁶ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. z 2019 r. poz. 794).

⁴⁷ I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Sterowanie rozwojem aglomeracji i planowanie strategiczne rozwoju miast z punktu widzenia adaptacji do zmian klimatu*, w: *Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu*, red. A. Kalinowska, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem, Warszawa 2015, s. 132.

⁴⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

organy samorządu województwa sporządzają m.in. plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Niemniej w dziennikach urzędowych, w których publikowane są uchwały sejmików wojewódzkich, trudno doszukać się aktów prawnych zawierających sformułowanie „zielona infrastruktura”. Jako jedyne uwzględniły wytyczne w tej dziedzinie władze województwa dolnośląskiego, które w uchwale z dnia 16 czerwca 2020 r.⁴⁹ dla części województwa sporządziły *Plan zagospodarowania przestrzennego Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego. System Zielonej Infrastruktury*. Oprócz rysunku planu w dokumencie zamieszczono wskazania dla gmin objętych zakresem opracowania określające współpracę nad realizacją postanowień planu. Organy gminne powinny zatem priorytetowo wybierać przeznaczenie terenów pod zieloną infrastrukturę, która umożliwi dostarczanie usług ekosystemowych. Dodatkowo mają one promować rozwiązania, które zapobiegają nadmiernemu odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych, czyli zarówno rozwiązania NBS (oparte na przyrodzie), jak i rozwiązania techniczne służące do retencji tych wód. Uchwała zawiera także konkretne wytyczne dla gmin, obejmujące zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych wraz z odpowiednimi zaleceniami.

Odmienny zakres wdrożenia zielonej infrastruktury wyznacza uchwała sejmiku województwa mazowieckiego „w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalny dwutlenku siarki w powietrzu”⁵⁰. Jako dobre praktyki dotyczące pochłaniania i zatrzymywania zanieczyszczeń wymieniono tam tworzenie zielonej infrastruktury (żyjących ścian, przystanków, słupów, ekranów akustycznych), a ponadto zwiększanie i odzyskiwanie powierzchni biologicznie czynnych, wprowadzanie elementów odpowiednio zaprojektowanej zielono-niebieskiej infrastruktury na obszary miejskie, w tym zdominowane przez gęstą zabudowę, zakładanie parków kieszonkowych, rewitalizację zieleni, wzbogacanie terenów zieleni (zagęszczanie, dosadzenia) czy zwiększanie różnorodności biologicznej tych już istniejących. Przewiduje się również konieczność wdrożenia zasad i działań pomagających ograniczać emisję tlenków siarki do powietrza, takich jak zalecenie dla jednostek samorządu terytorialnego, aby w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględniły sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu umożliwiające pochłanianie tlenków siarki, czyli m.in. tworzenie zielonej infrastruktury.

⁴⁹ Uchwała nr XIX/482/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego” (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r. poz. 4036).

⁵⁰ Uchwała nr 134/23 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalny dwutlenku siarki w powietrzu (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 8527).

Głównym podmiotem planowania przestrzennego jest gmina, która została wyposażona w szereg kompetencji władczych, dlatego w największym stopniu odpowiada za skonkretyzowanie i urealnienie pojęcia ładu przestrzennego⁵¹. Ona również będzie odgrywać podstawową rolę we wprowadzaniu zielonej infrastruktury zgodnie z polityką krajową i unijną. Przykładowym aktem planistycznym, w którym wzięto pod uwagę zasady kształtowania takich obszarów, jest uchwała Rady Miejskiej w Lęborku⁵², gdzie postanowiono, że co najmniej 30% powierzchni biologicznie czynnej należy zagospodarować w formie grup drzew i krzewów o zróżnicowanym składzie gatunkowym, dopasowanym do warunków siedliskowych, a do kształtowania zasobu zieleni wykorzystana się istniejące drzewa i krzewy. W zagospodarowaniu powierzchni biologicznie czynnej trzeba zastosować rozwiązania, które pozwalają na retencję wód opadowych i roztopowych, np. łąki kwietne i ogrody deszczowe.

Inne podejście władz gminnych do problematyki zielonej infrastruktury można zauważyć w odpowiedzi na wystąpienia mieszkańców podczas wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Pasaż Apollo w Poznaniu⁵³. Na zastrzeżenie, że dokument ten zawiera zbyt małe wymogi dotyczące zachowania powierzchni biologicznie czynnej i powinno się rozważyć takie rozwiązania jak dachy zielone czy posadzenie większej liczby drzew, organ gminy odpowiedział, że przecież zapisy planu nie wykluczają realizacji dachów zielonych ani wertykalnych ogrodów lub żyjących ścian.

Dach zielony zazwyczaj bywa uwzględniany w aktach planistycznych jako jedna z możliwości pokrycia dachów (np. oprócz przykrycia żwirem)⁵⁴. Stosunkowo rzadko napotyka się zachętę do jego instalacji, lub wręcz taki obowiązek. Do nielicznych przykładów nakazu tworzenia zielonej infrastruktury

⁵¹ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 172, <https://doi.org/10.15290/bsp.2015.18.13>.

⁵² Uchwała nr L-644/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy zabudową przy ul. 8 Maja (dawna 9 Maja) a rzeką Okalicą w Lęborku (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r. poz. 1402). Podobny zapis zawierają również pozostałe plany uchwalone na terenie miasta.

⁵³ Uchwała nr XXXIII/549/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 14 lipca 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie Pasażu Apollo” w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 5998).

⁵⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Ozimku nr XV/127/04 z dnia 5 stycznia 2004 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Krasiejów” (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2004 r. Nr 9, poz. 176; zm.: Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2010 r. Nr 29, poz. 431).

należy uchwała w sprawie jednej z ulic we Wrocławiu⁵⁵; w tym akcie prawnym postanowiono, że dachy zielone muszą zajmować przynajmniej 20% powierzchni wszystkich dachów budynków usługowych, a żyjące ściany – co najmniej 10% ogólnej powierzchni ścian budynków przemysłowych.

Trzeba podkreślić, że w wielu miejscach wprowadza się rozwiązania techniczne zgodne z definicją zielonej infrastruktury, lecz w aktach planistycznych nie zostają one tak nazwane. Z jednej strony świadczy to o postrzeganiu ich jako korzystnych dla mieszkańców, z drugiej natomiast wskazuje na niską świadomość strategii wdrażania zielonej infrastruktury. Z przykładami jej intencjonalnego kreowania spotykamy się tam, gdzie uchwalane są budżety obywatelskie lub tzw. budżety zielone, np. w Katowicach. W takich przypadkach zielona infrastruktura często stanowi główny, albo nawet jedyny cel inwestycji, na którą zdobywa się środki finansowe.

5. Podsumowanie

Dachy zielone tworzone na nowych lub istniejących budynkach⁵⁶ doskonale wpisują się w założenia definicji zielonej infrastruktury⁵⁷, gdyż „wzbogacając strategicznie zaplanowaną sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych, zapewniają szeroką gamę usług ekosystemowych”⁵⁸. Rozwój zielonej infrastruktury, w tym ekstensywnych dachów zielonych, stanowi jedno z wielu rozwiązań, które minimalizują skutki zmian klimatu i poprawiają jakość życia mieszkańców miast. Dlatego też konieczne jest opracowanie systemów rozwijających owo narzędzie, np. w postaci zachęt i nakazów do jego wdrażania w społecznościach miejskich.

⁵⁵ Uchwała nr LXIX/1798/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Kowalskiej we Wrocławiu (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2023 r. poz. 4069).

⁵⁶ E.D. Kooijman et al., *Innovating with nature: From nature-based solutions to nature-based enterprises*, „Sustainability” 2021, vol. 13, issue 3, article 1263, <https://doi.org/10.3390/su13031263>.

⁵⁷ C.S.C. Calheiros, B. Castiglione, P. Palha, *Nature-based solutions for social and environmental responsible new cities: The contribution of green roofs*, w: *Circular economy and sustainability*, vol. 2, *Environmental engineering*, eds. A.I. Stefanakis, I. Nikolaou, Elsevier Publishing, Amsterdam 2021, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-821664-4.00015-7>.

⁵⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy*, 6.05.2013, COM(2013) 249 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013DC0249> [dostęp: 28.08.2023].

Ponieważ powierzchnie dachowe budynków zajmują średnio ok. 20–25% obszarów miejskich, mogą być skutecznie wykorzystywane m.in. do obniżenia temperatury powietrza na tych obszarach oraz temperatury utwardzonych i zabudowanych powierzchni w miastach. W poziomych systemach życia – dachach z roślinnością – upatruje się szansę na złagodzenie narastających problemów środowiskowych współczesnego świata⁵⁹. Przyrodnicze aspekty rozwoju zielonej infrastruktury wskazują, że dachy zielone są pożądanym elementem systemu ekologicznego miasta i terenów z nim funkcjonalnie powiązanych.

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zwiększenia kapitału naturalnego Europy zakładał stworzenie dodatkowych wytycznych dotyczących wykorzystania środków przystosowawczych opartych na ekosystemie. W dokumencie tym zaakcentowano również rolę państw członkowskich i polityki regionalnej w kształtowaniu działań na rzecz ochrony środowiska. Chociaż coraz częściej akcentuje się konieczność rozwoju zielonej infrastruktury, nie precyzuje się, jakie formy należy preferować, np. nie określono jeszcze, czy powinna ona przybierać postać głównie dachów zielonych.

W planowaniu przestrzennym organy samorządowe także niewystarczająco biorą pod uwagę znaczenie zielonej infrastruktury dla mieszkańców miast. Inicjatywę przejęli więc sami mieszkańcy, którzy wraz z organizacjami społecznymi angażują się w projekty służące krzewieniu owej idei i rozwojowi takich obszarów na poziomie lokalnym. Jedynym skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie, na mocy ustawy lub rozporządzenia, legalnej podstawy działania organów samorządu terytorialnego w tym zakresie, co wymusiłoby uwzględnianie konkretnych rozwiązań technicznych dotyczących tworzenia zielonej infrastruktury w procesie planowania przestrzennego.

Warunkiem konstruktywnego udziału różnych grup w jej upowszechnianiu jest odpowiedni poziom świadomości społecznej obejmującej zarówno widziały w dłuższej perspektywie interes własny, jak i okoliczności ogólnospołeczne. Wymaga to dostarczenia niezbędnej wiedzy w zrozumiałej formie oraz kształtowania umiejętności i motywacji do poszukiwania równowagi między interesem indywidualnym a ogólnym⁶⁰. Sporo nadziei pokłada się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (*nature restoration law*)⁶¹, nad którym obecnie trwają prace. Projekt ten jako cel dla ekosystemów miejskich zakłada m.in. brak utraty netto zielonej przestrzeni miejskiej do 2030 r. oraz zwiększenie całkowitej powierzchni objętej taką przestrzenią do 2040 r. i 2050 r.

Ponieważ rozwijanie zielonej infrastruktury jest kosztowne i czasochłonne, zdecydowane działania ze strony władz krajowych mogą pomóc osiągnąć

⁵⁹ R. Arabi et al., *Mitigating urban heat island...*, s. 918–927.

⁶⁰ I. Zwierchowska, *Sterowanie rozwojem aglomeracji...*, s. 132.

⁶¹ *Nature restoration law*, European Commission [online], <https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law> [dostęp: 28.08.2023].

pożądane wyniki jak najszybciej i z jak najmniejszym obciążeniem finansowym. Za istotne należy uznać również interdyscyplinarne podejście do zagadnienia zielonej infrastruktury miasta, np. do terminologii stosowanej w naukach przyrodniczych i prawnych. Wymaga ona szczegółowej analizy i standaryzacji, aby umożliwić efektywne przeniesienie wiedzy i potrzeb zidentyfikowanych przez przyrodników na płaszczyznę legislacyjną. Ostatni postulat staje się wyzwaniem na najbliższe lata.

Literatura

- Arabi R. et al., *Mitigating urban heat island through green roofs*, „Current World Environment” 2015, vol. 10, special issue, s. 918–927, <https://doi.org/10.12944/CWE.10.Special-Issue.111>.
- Benedict M.A., McMahon E.T., *Green infrastructure: Linking landscapes and communities*, Island Press, Washington–London 2006.
- Benedict M.A., McMahon E.T., *Green infrastructure: Smart conservation for the 21st century*, „Renewable Resources Journal” 2002, vol. 20, no. 3, s. 12–17.
- Brenneisen S., *The benefits of biodiversity from green roofs – key design consequences*, w: *Proclamation of first North American Green Roof Conference: Greening rooftops for sustainable communities*, The Cardinal Group, Toronto 2003, s. 323–329.
- Calheiros C.S.C., Castiglione B., Palha P., *Nature-based solutions for social and environmental responsible new cities: The contribution of green roofs*, w: *Circular economy and sustainability*, vol. 2, *Environmental engineering*, eds. A.I. Stefanakis, I. Nikolaou, Elsevier Publishing, Amsterdam 2021, s. 235–255, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-821664-4.00015-7>.
- Catalano Ch., Guarino R., Brenneisen S., *A plant sociological approach for extensive green roofs in Mediterranean areas*, The 11th Annual Green Roof and Wall Conference, „Conference Proceedings” 2013, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.21245.49126>.
- Cheshmehzangi A., Griffiths C.J., *Development of green infrastructure for the city: A holistic vision towards sustainable urbanism*, „Architecture & Environment” 2014, vol. 2, issue 2, s. 13–20, <https://doi.org/10.12966/ae.05.01.2014>.
- Coutts Ch., Hahn M., *Green infrastructure, ecosystem services, and human health*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2015, vol. 12, issue 8, s. 9768–9798, <https://doi.org/10.3390/ijerph120809768>.
- Fischer J., Lindenmayer D.B., *Landscapes modification and habitat fragmentation: A synthesis*, „Global Ecology and Biogeography” 2007, vol. 16, issue 3, s. 265–280, <https://doi.org/10.1111/j.1466-8238.2007.00287.x>.
- Kabisch N. et al., *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas: Linkages between science, policy and practice*, w: *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas*, eds. N. Kabisch et al., Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions, Springer, Cham 2017, s. 1–11, https://doi.org/10.1007/978-3-319-56091-5_1.
- Kania A. et al., *Zasady projektowania i wykonywania zielonych dachów i żyjących ścian. Poradnik dla gmin*, Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cités”, Kraków 2013.
- Kanniah K.D., *Quantifying green cover change for sustainable urban planning: A case of Kuala Lumpur, Malaysia*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2017, vol. 27, s. 287–304, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2017.08.016>.

- Kolasa-Więceć A., Suszanowicz D., *The green roofs for reduction in the load on rainwater drainage in highly urbanised areas*, „Environmental Science and Pollution Research” 2021, vol. 28, s. 34269–34277, <https://doi.org/10.1007/s11356-021-12616-3>.
- Kooijman E.D. et al., *Innovating with nature: From nature-based solutions to nature-based enterprises*, „Sustainability” 2021, vol. 13, issue 3, article 1263, s. 1–17, <https://doi.org/10.3390/su13031263>.
- Kumar R., Kaushik S.C., *Performance evaluation of green roof and shading for thermal protection of buildings*, „Building and Environment” 2005, vol. 40, issue 11, s. 1505–1511, <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2004.11.015>.
- Liu H. et al., *Impacts of green roofs on water, temperature, and air quality: A bibliometric review*, „Building and Environment” 2021, vol. 196, article 107794, s. 1–16, <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.107794>.
- Liu W. et al., *The impacts of substrate and vegetation on stormwater runoff quality from extensive green roofs*, „Journal of Hydrology” 2019, vol. 576, s. 575–582, <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.06.061>.
- Lundholm J.T., *Green roof plant species diversity improves ecosystem multifunctionality*, „Journal of Applied Ecology” 2015, vol. 52, issue 3, s. 726–734, <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12425>.
- Lundholm J.T., *Green roofs and facades: A habitat template approach*, „Urban Habitats” 2006, vol. 4, no. 1, s. 87–101.
- Mell I.C., *Can you tell a green field from a cold steel rail? Examining the „green” of green infrastructure development*, „Local Environment” 2013, vol. 18, issue 2, s. 152–166, <https://doi.org/10.1080/13549839.2012.719019>.
- Newell J.P. et al., *Green alley programs: Planning for a sustainable urban infrastructure?*, „Cities” 2013, vol. 31, s. 144–155, <https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2012.07.004>.
- Odum E.P., *Basic ecology: Fundamentals of ecology*, ed. rev. subs., Brooks/Cole, Philadelphia 1983.
- Pauleit S. et al., *Urban green infrastructure – connecting people and nature for sustainable cities*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, vol. 40, s. 1–3 <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.04.007>.
- Saha D., Paterson R.G., *Local government efforts to promote the „three es” of sustainable development: Survey in medium to large cities in the United States*, „Journal of Planning Education and Research” 2008, vol. 28, issue 1, s. 21–37, <https://doi.org/10.1177/0739456X08321803>.
- Seyedabadi R., Eicker U., Karimi S., *Plant selection for green roofs and their impact on carbon sequestration and the building carbon footprint*, „Environmental Challenges” 2021, vol. 4, article 100119, s. 1–11, <https://doi.org/10.1016/j.envc.2021.100119>.
- Sierka E., Pierzchała L., *Role of reservoirs of urban heat island effect mitigation in human settlements: Moderate climate zone*, „Journal of Water and Land Development” 2022, special issue, s. 112–118, <https://doi.org/10.24425/jwld.2022.143726>.
- Sierka E., Sierka O. et al., *The „European Green Deal” strategy and health: A trivial idea or a real possibility of European community members’ health improvement?*, w: *Zielony ład czy zielony nieporządek? Wybrane zagadnienia*, red. E. Radecka, F. Nawrot, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2021, s. 271–290.
- Stec A., Słyś D., *Zielone dachy i ściany. Projektowanie, wykonawstwo, użytkowanie*, Wydawnictwo i Handel Książkami „KaBe”, Krosno 2019.
- Szulczewska B., Kaliszuk E., *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” 2005, t. 1, s. 7–24.

- Vijayaraghavan K., *Green roofs: A critical review on the role of components, benefits, limitations and trends*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2016, vol. 57, s. 740–752, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.12.119>.
- Williams K.J.H. et al., *Appraising the psychological benefits of green roofs for city residents and workers*, „Urban Forestry & Urban Greening” 2019, vol. 44, article 126399, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126399>.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 167–182, <https://doi.org/10.15290/bsp.2015.18.13>.
- Zwierzchowska I., Mizgajski A., *Sterowanie rozwojem aglomeracji i planowanie strategiczne rozwoju miast z punktu widzenia adaptacji do zmian klimatu*, w: *Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu*, red. A. Kalinowska, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem, Warszawa 2015, s. 127–133.

Źródła internetowe:

- Connecting smart and sustainable growth through smart specialisation: A practical guide for ERDF managing authorities*, DG REGIO (2012), European Commission [online], https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2012/connecting-smart-and-sustainable-growth-through-smart-specialisation-a-practical-guide-for-erdf-managing-authorities [dostęp: 28.08.2023].
- Green infrastructure*, European Commission [online], https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/green-infrastructure_en [dostęp: 28.08.2023].
- Nature restoration law*, European Commission [online], <https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law> [dostęp: 28.08.2023].
- UN-Habitat, *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*, United Nations Human Settlements Programme [online], 2022, <https://unhabitat.org/wcr/> [dostęp: 28.08.2023].
- UNIC, *Zrównoważony rozwój i cele zrównoważonego rozwoju*, UNIC Warsaw – Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie [online], 24.09.2015, <https://www.unic.un.org.pl/strony-2011-2015/zrownowazon-y-rozwoj-i-cele-zrownowazonego-rozwoju/2860> [dostęp: 28.08.2023].

Artur Biela, Magdalena Biela, Barbara Stalmachová, Edyta Sierka

Prawne i środowiskowe aspekty rozwoju zielonej infrastruktury miast w dobie zmian klimatu na przykładzie dachów zielonych

Streszczenie

W niniejszej pracy zestawiono środowiskowy i prawny aspekt rozwoju zielonej infrastruktury na terenach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem dachów zielonych. Wykazano, że zarówno istniejąca zielona infrastruktura, obejmująca parki, obszary chronione, lasy, pola itd., jak i kreowana *de novo*, np. w postaci dachów zielonych, minimalizuje skutki zmian klimatu i jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju. Zidentyfikowane korzyści płynące z wprowadzania dachów zielonych to m.in.: oszczędność energii, poprawa jakości powietrza i wody, wspieranie renaturyzacji miast i wzrost różnorodności biologicznej, które łącznie sprzyjają polepsze-

niu jakości życia w miastach. Dlatego też wskazano potrzebę usankcjonowania rozwoju zielonej infrastruktury na terenach miejskich w systemie prawnym.

Dostrzegając aktualne zagrożenia środowiskowe oraz korzyści z zielonej infrastruktury, ustawodawca europejski podał wytyczne dotyczące jej tworzenia. W artykule dokonano przeglądu stanu prawnego i oceniono, w jaki sposób polityka Unii Europejskiej została zaimplementowana do wspólnotowego oraz krajowego porządku prawnego. W szczególności zbadano, w jakim zakresie organy samorządu terytorialnego uwzględniają zieloną infrastrukturę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: prawne aspekty zielonej infrastruktury, zielona infrastruktura, dachy zielone, zrównoważone miasto, zmiany klimatu

Артур Бея, Магдалена Бея, Барбара Стальмахова, Эдыта Серка

Правовые и природные аспекты развития зеленой инфраструктуры городов в эпоху изменения климата на примере зеленых крыш

Резюме

В представленной работе сопоставляются экологические и правовые аспекты развития зеленой инфраструктуры в городах, в частности, на примере одной из ее форм – зеленых крыш. Показано, что как существующая зеленая инфраструктура, включающая парки, природоохранные зоны, леса, поля и т.д., так и создаваемая с нуля (*de novo*), например, в виде зеленых крыш, минимизирует последствия изменений климата и имеет решающее значение для дальнейшего устойчивого развития. К выявленным преимуществам функционирования зеленых крыш в городах относятся энергетические аспекты, улучшение качества воздуха и воды, способствование ренатуризации городов и увеличению биоразнообразия, что ведет к улучшению качества жизни в городах. Таким образом, были выявлены формальные потребности в законодательном закреплении развития зеленой инфраструктуры в городах.

Европейский законодатель, учитывая экологические риски и преимущества зеленой инфраструктуры, включил в законодательство рекомендации по ее созданию. В статье рассматривается правовой статус и оценивается, как европейская политика была имплементирована в правовое поле ЕС и в национальное законодательство, в частности, насколько местные власти учитывают зеленую инфраструктуру в местных планах пространственного развития.

Ключевые слова: правовые аспекты зеленой инфраструктуры, зеленая инфраструктура, зеленые крыши, устойчивый город, изменение климата

Artur Biela, Magdalena Biela, Barbara Stalmachová, Edyta Sierka

Aspetti legali e naturali dello sviluppo delle infrastrutture verdi delle città nell'era del cambiamento climatico sull'esempio dei tetti verdi

Sommario


L'articolo presentato mette a confronto gli aspetti ambientali e legali dello sviluppo delle infrastrutture verdi nelle aree urbane, con particolare riferimento a una delle sue forme – i tetti verdi. È stato dimostrato che sia le infrastrutture verdi esistenti, tra cui parchi, aree di conservazione, foreste, campi, ecc. sia quelle create ex novo, ad esempio sotto forma di tetti verdi, riducono al minimo gli effetti del cambiamento climatico in atto e sono fondamentali per un ulteriore sviluppo sostenibile. Tra i benefici identificati del funzionamento dei tetti verdi nelle città vi sono gli aspetti energetici, il miglioramento della qualità dell'aria e dell'acqua, il sostegno alla rinaturalizzazione urbana e l'aumento della biodiversità, che portano a un miglioramento della qualità della vita nelle città. Pertanto, sono state individuate esigenze formali per sancire lo sviluppo di infrastrutture verdi nelle aree urbane nel sistema giuridico.

Il legislatore europeo, riconoscendo i rischi e i benefici ambientali delle infrastrutture verdi, ha inserito delle linee guida per la loro realizzazione. L'articolo passa in rassegna lo status giuridico e valuta come la politica europea sia stata implementata nell'ordinamento giuridico comunitario e nazionale, in particolare in che misura le autorità locali tengano conto delle infrastrutture verdi nei piani di sviluppo territoriale.

Parole chiave: aspetti legali delle infrastrutture verdi, infrastrutture verdi, tetti verdi, città sostenibile, cambiamento climatico



Tomasz Bojar-Fijałkowski

 <https://orcid.org/0000-0001-6979-8207>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Polska

Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska Analiza wybranych pojęć

Environmental health and health environmental law The analysis of selected terms

Summary

When it comes to public health, the issue of environmental health is worth clarifying and analysing more extensively, which may be of interest to lawyers. At the same time, in respect of public law, which may be of interest to the representatives of fields of sciences other than law, it is necessary to define terms in the sphere of legal protection of environmental elements. Such an analysis will lead us indisputably to the idea of health environmental law, which creates legal instruments for the implementation of environmental health demands. The text's first part introduces the concept and evolution of public health as well as the idea of new public health that emerges from it. The second part focuses on indicating the place in public health which is occupied by the environmental strands that form the concept of environmental health and on presenting its characteristics. The third and final part presents the conception of health environmental law as a research area at the borderline between environmental law, as defined in this part, and environmental health, as defined earlier. The whole ends with conclusions *de lege lata* and postulates *de lege ferenda*. The work is based on national and foreign literature on public health, environmental law and environmental management. Legal status current as of 30 April 2023.

Key words: environment, health environmental law, environmental health

1. Wstęp

Wpływ stanu elementów środowiska na zdrowie człowieka jest w ostatnich dekadach niezaprzeczalnie widoczny. Jednocześnie w ramach zdrowia publicznego rozwija się, od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej, kierunek zwany nowym zdrowiem publicznym, który wyraźnie uwzględnia problematykę środowiskową. Na gruncie zdrowia publicznego na wyjaśnienie i szerszą analizę zasługuje więc wątek zdrowia środowiskowego, co może być ciekawe dla prawników. Równolegle na gruncie prawa publicznego warto omówić pojęcia należące do sfery prawnej ochrony elementów środowiska, co może z kolei zainteresować przedstawicieli innych dziedzin nauki. Rozważania takie doprowadzą do charakterystyki pojęcia zdrowotnego prawa środowiska, które – jak postara się wykazać autor – tworzy prawne instrumenty realizacji postulatów zdrowia środowiskowego, podobnie jak prawo ochrony zabytków stanowi instrumentarium do ich ochrony uzasadnionej z perspektywy nauk historycznych czy też sztuk pięknych, jak prawo karne służy utrzymaniu moralności powszechnej albo jak prawo ochrony konkurencji i konsumentów służy realizacji celów etycznych. Każde bowiem prawo służy realizacji pewnych założeń i celów prawodawcy, które w wypadku prawa publicznego często dotyczą ochrony określonych dóbr i wartości.

Próba rozpatrzenia tych zagadnień wymaga zastosowania analizy dogmatycznoprawnej wobec regulacji aktualnie obowiązujących, a metody historycznoprawnej, aby pełniej zrozumieć wcześniejsze regulacje. Tak sformułowane problemy badawcze determinują również układ niniejszej pracy. Część pierwsza przedstawia pojęcie zdrowia publicznego, jego ewolucję oraz ideę wyodrębniającego się z niego nowego zdrowia publicznego. Część druga skupia się na wskazaniu miejsca, jakie w zdrowiu publicznym i w nowym zdrowiu publicznym zajmują wątki środowiskowe tworzące pojęcie zdrowia środowiskowego, a także na prezentacji cech tego ostatniego. Część trzecia zawiera omówienie koncepcji zdrowotnego prawa środowiska jako obszaru badawczego z pogranicza prawa środowiska (zdefiniowanego w tejże części) i zdrowia środowiskowego (scharakteryzowanego wcześniej). Całość kończą wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*. Pracę oparto na krajowej i zagranicznej literaturze z zakresu zdrowia publicznego oraz prawa i zarządzania środowiskowego¹.

¹ Artykuł przedstawia stan prawny obowiązujący 30 kwietnia 2023 r.

2. Od zdrowia publicznego do nowego zdrowia publicznego

Zdrowie publiczne – utożsamiane z działaniami podejmowanymi przez władze publiczne zmierzającymi do utrzymania lub poprawy jego stanu – dotyczy społeczności (w przeciwieństwie do zdrowia jednostki), jego cechą charakterystyczną jest bowiem postrzeganie problemów zdrowotnych w perspektywie populacji. Bywa ono definiowane także w kategoriach czynności ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów zdrowotnych społeczeństwa. Należy tu zauważyć, że po pierwsze, problemy takie, w rozumieniu zdrowia publicznego, nie mają zasięgu wyłącznie jednostkowego, lecz występują w większej ilości na określonym terenie i mogą przybierać nawet wymiar epidemiologiczny. Po drugie, zjawiska te traktowane są jako niepożądane, wymagające usunięcia lub co najmniej ograniczenia dzięki zorganizowanym akcjom. Organizacja tychże stanowi obowiązek państwa, stąd różne państwa, stosownie do przyjętej doktryny politycznej, będą odmiennie widziały swoją rolę, funkcjonowanie i interweniowanie w sferze zdrowia publicznego. Po trzecie, na problemy zdrowotne społeczeństwa wpływają czynniki o różnorodnym charakterze, m.in. ekonomiczne, społeczne, demograficzne, kulturowe, etyczne, a także środowiskowe. Po czwarte, omawiane zjawiska można też oceniać pod kątem ich wagi w zestawieniu z innymi zadaniami państwa, szybkości jego reagowania, kompleksowości jego działań bądź zaniechań. Umożliwia to szczególnie wyraźne porównania między zdrowiem publicznym a pozostałymi sferami aktywności państwa, w tym ochroną środowiską i zarządzaniem nim.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, pojęcie „zdrowie publiczne” ma różne wymiary², a dotyczące go przedsięwzięcia są zawsze związane z aktywnością państwa (w wielu obszarach)³, które z całokształtu swej odpowiedzialności jest rozliczane w procesie politycznym. Chodzi o czynności ponadindywidualne odnoszące się do potrzeb zdrowotnych, których nie zaspokoją działania indywidualne. Można wskazać tu pewną analogię do zasady subsydiarności⁴

² C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Pojęcie i zakres zdrowia publicznego*, w: *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Czupryna et al., t. 1, wyd. 2 popr. i poszerz., Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków 2000, s. 23–25.

³ Są to więc nie tylko ochrona zdrowia i opieka medyczna, lecz także polityka społeczna, gospodarcza czy środowiskowa.

⁴ Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000; Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, wyd. 2 uzup., Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 32–38; A. Estella de Noriega, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, Oxford–New York 2002; *Global perspectives of subsidiarity*, eds. M. Evans, A. Zimmermann, Springer, Dordrecht 2014.

(pomocniczości)⁵, znanej prawnie administracyjnie. Zdrowie publiczne stanowi więc naukę (a także, jak podają autorzy doktryny nieprawniczej⁶, sztukę) skupioną na zapobieganiu chorobom, wydłużaniu życia oraz promowaniu zdrowia fizycznego i sprawności poprzez zorganizowane wysiłki państwa mające na celu higienizację środowiska, zwalczanie zakażeń występujących w zbiorowościach, edukację na temat zasad higieny osobistej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgniarskich służących wczesnej diagnozie i profilaktycznie ukierunkowanemu leczeniu, jak również rozwój mechanizmów społecznych, które zapewnią każdej jednostce standard życia pozwalający utrzymać zdrowie⁷.

Innymi słowy: zdrowie publiczne oznacza troskę organów administracji (zarówno publicznej, jak i prywatnej) o zachowanie i umacnianie zdrowia w wymiarze makrospołecznym, a także wynikające z niej działania polegające na naukowym rozpoznawaniu stanu zdrowia i potrzeb zbiorowości w tym zakresie. Służą temu przede wszystkim kontrola elementów środowiska, tworzenie warunków społeczno-ekonomicznych sprzyjających zdrowiu, prewencja chorób zakaźnych i niezakaźnych, powszechny i równy dostęp do opieki medycznej oraz edukacja i promocja zdrowia. Zdrowie publiczne można zapewnić m.in. dzięki analizie czynników wpływających na jego stan. Istotne są tu czynniki genetyczne, społeczno-ekonomiczne, kulturowe, chemiczne, biologiczne i klimatyczne, a ponadto aktywna rola państwa w inicjowaniu, organizowaniu, koordynowaniu i kontrolowaniu wspólnych wysiłków na rzecz osiągnięcia wytyczonych celów zdrowotnych i pożądaných standardów zdrowia⁸.

Już w 1997 r. na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), opracowującej strategię „Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku”, przeprowadzono badanie, na podstawie którego przygotowano listę działań niezbędnych dla zdrowia publicznego⁹. Obejmuje ona:

⁵ Szerzej na ten temat zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007; P. Wilczyński, *Pomocniczość jako zasada udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” 2009, t. 69, s. 125–145; Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995; *The principle of proportionality in the laws of Europe*, ed. E. Ellis, Hart Publishing, Oxford–Portland 1999; K. Shaw, *The Court of Justice of the European Union: Subsidiarity and proportionality*, Brill Nijhoff, Leiden–Boston 2018.

⁶ J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenia do zagadnienia*, w: *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. J. Opolski, t. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 2011, s. 17.

⁷ C.-E.A. Winslow, *The untilled fields of public health*, „Science” 1920, vol. 51, no. 1306, s. 23–33, <https://doi.org/10.1126/science.51.1306.23>.

⁸ J. Nosko, *Zachowania zdrowotne i zdrowie publiczne. Aspekty historyczno-kulturowe*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź 2005, s. 137, 283–284.

⁹ M.J. Wysocki, M. Miller, *Paradygmat Lalonde’a, Światowa Organizacja Zdrowia i nowe zdrowie publiczne*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2003, t. 57, nr 3, s. 509.

- profilaktykę, aktywne monitorowanie i zwalczanie chorób zakaźnych oraz ważnych społecznie chorób niezakaźnych;
- monitorowanie sytuacji zdrowotnej, czyli zbieranie i wykorzystywanie podstawowych informacji o stanie zdrowia ludności;
- promocję zdrowia i edukację zdrowotną;
- medycynę pracy;
- ochronę środowiska;
- legislację dotyczącą zdrowia publicznego;
- badania naukowe w zakresie zdrowia publicznego i zarządzanie nim;
- funkcjonowanie niezbędnych służb zdrowia publicznego;
- opiekę zdrowotną dla grup wysokiego ryzyka i osób specjalnej troski.

Warto zwrócić uwagę na wskazania ekspertów, które są zbieżne z aktualnymi zadaniami państwa wobec środowiska, takimi jak jego ochrona, dobra legislacja, efektywne działanie odpowiednich instytucji¹⁰, promocja i edukacja.

Na podstawie owych rekomendacji T.H. Tulchinsky i E.A. Varavikova zaproponowali pojęcie „nowe zdrowie publiczne”¹¹. Według nich jest ono całościowym podejściem do ochrony i propagowania zdrowia jednostek i społeczeństwa, opartym na wyważonym działaniu służb sanitarnych i środowiskowych, promocji zdrowia oraz czynnościach zapobiegawczych, skoordynowanych z szeroką gamą świadczeń leczniczych, rehabilitacyjnych i związanych z długoterminową opieką medyczną dla społeczeństwa. Nowe zdrowie publiczne wymaga zorganizowanych programów ukierunkowanych na tworzenie sprzyjających zdrowiu warunków społecznych, środowiskowych oraz dotyczących żywienia i żywności¹², a jego sprawne wdrażanie zależy od organizacji odpo-

¹⁰ Krytycznie o tym: T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty de lege ferenda oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016, s. 177–188; A. Barczak, *Co dalej z administracją ochrony środowiska?*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 471–479.

¹¹ Zob. T.H. Tulchinsky, E.A. Varavikova, *The new public health*, Academic Press, New York 2000. Jako pewną analogię wskazać można relację między pojęciami „zarządzanie publiczne” i „nowe zarządzanie publiczne” ukształtowaną na gruncie nauki o administracji. Szerzej na ten temat zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, w: *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk et al., Wyższa Szkoła Handlowa, Radom 2013, s. 127–130; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

¹² Szerzej na ten temat zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Zdrowie i środowisko jako wartości prawnie chronione. Analiza wybranych aspektów bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz bezpieczeństwa ekologicznego*, w: *Medycyna i zdrowie. Wybrane aspekty ratownictwa*, red. D. Skalski,

wiednich służb i od dobrego zawiadywania nimi. Jak przekonuje J. Nosko¹³, nowe zdrowie publiczne jest kompleksowym postępowaniem zmierzającym do zachowania i umacniania zdrowia ludności w wymiarze makrospołecznym i lokalnym. Cele te są zbieżne z celami ochrony środowiska i zarządzania nim, tyle że przedmiot aktywności państwa zmienia się ze środowiska na zdrowie publiczne.

Ewolucja zdrowia publicznego w stronę nowego zdrowia publicznego przebiegała od działań *stricte* sanitarnych i zwalczania chorób zakaźnych do uwzględnienia również zagadnień społecznych, kulturowych i ekonomicznych oraz ich związku ze zdrowiem. Dlatego omawiane podejście nie skupia się tylko na higienie środowiskowej, higienie komunalnej oraz bezpieczeństwie żywności i żywienia, lecz obejmuje również wszystkie inne determinanty zdrowia w ich wzajemnych uwarunkowaniach¹⁴. Co warto podkreślić, teoria nowego zdrowia publicznego dotyczy także prozdrowotnego rozwoju środowiska otaczającego człowieka w kontekście szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju¹⁵. Chodzi o to, aby miał on wymiar prozdrowotny¹⁶, nierówności społeczne i materialne przekładają się bowiem na nierówności w dostępie do zdrowia i w jego poziomie. Nowe zdrowie publiczne stanowi syntezę klasycznego zdrowia publicznego i współczesnych osiągnięć innych nauk, takich jak: medycyna kliniczna, psychologia i socjologia, epidemiologia, demografia, ekonomia, zarządzanie i prawo. Stąd może być ono postrzegane jako dyscyplina obejmująca wszystko, co jest ważne dla zdrowia¹⁷. W tym świetle na pierwszy plan wysuwa się problematyka stanu środowiska¹⁸.

P. Lizakowski, Kocięskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Gdynia–Gdańsk–Skarszewy 2016, s. 140–161.

¹³ J. Nosko, *O potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, „Zdrowie Publiczne” 2001, t. 111, nr 2, s. 75–80.

¹⁴ Idem, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres...*, s. 19.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. E. Mazur-Wierzbička, *Zdrowie publiczne jako element zrównoważonego rozwoju – analiza komparatywna. Polska na tle Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 310, s. 53–67; A. Haines et al., *From the Earth Summit to Rio+20: Integration of health and sustainable development*, „The Lancet” 2012, vol. 379, issue 9832, s. 2189–2197, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60779-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60779-X).

¹⁷ J. Leowski, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 35.

¹⁸ Chociażby w przypadku ochrony powietrza w Polsce, gdyż wyraźnie widać korelację między jego jakością a zdrowiem społeczeństwa. Zob. też *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. Nawrot, E. Radecka, Grupa Infomax, Katowice 2018.

3. Zdrowie środowiskowe

Relacje między zdrowiem a środowiskiem skupiają się jak w soczewce na gruncie ochrony praw człowieka. Po pierwsze, model tych ostatnich ma wiele wspólnego z prawnym modelem ochrony środowiska. Po drugie, prawa człowieka mogą służyć jako instrument zapewniający wysokie standardy ochrony środowiska¹⁹, gdyż obejmują gwarancje ochrony życia i zdrowia. Prawo do zdrowia wymusza więc ochronę środowiska²⁰, ona zaś zwrótnie skutkuje polepszeniem standardów praw człowieka²¹.

W 1968 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych uznało związek między jakością środowiska otaczającego człowieka a korzystaniem z praw podstawowych²². Na początku lat 70. w prawie międzynarodowym praw człowieka pojawiło się pojęcie prawa do zdrowego środowiska, czasem utożsamiane z prawem do środowiska należytej jakości²³, i od tej pory stale się rozwija²⁴. Obecnie wiele umów międzynarodowych z zakresu środowiska zawiera punkty dotyczące aspektów zdrowotnych²⁵. Analogicznie nauka o zdrowiu coraz wyraźniej wskazuje zanieczyszczone środowisko jako główne zagrożenie dla zdrowia ludzi. Tak rozumiane prawo do zdrowego środowiska jest współcześnie celem – lub wręcz wartością – nie tylko prawa środowiska czy prawa zdrowia, lecz także prawa gospodarczego²⁶. Zarówno prawo do zdrowia, jak i prawo do zdrowego środowiska są antropocentryczne, a ich związek z jakością ludzkiego życia pozwala włączyć je w obręb praw człowieka²⁷. Oba te prawa często stanowią przedmiot tych samych regulacji, ale doktryna niezwykle rzadko analizuje je wspólnie²⁸.

¹⁹ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 44.

²⁰ M. Nyka, P. Zieliński, *The right to health, the right to healthy environment*, w: *Health law: Selected issues*, red. E. Sarnacka, Black Unicorn, Jastrzębie-Zdrój 2015, s. 140.

²¹ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, s. 44; J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 189–194; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 83.

²² K. Drzewicki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 10, s. 5.

²³ Szerzej na ten temat zob. K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2015.

²⁴ M. Nyka, P. Zieliński, *The right to health...*, s. 142.

²⁵ Ibidem, s. 147–148.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2018.

²⁷ M. Nyka, P. Zieliński, *The right to health...*, s. 156.

²⁸ Ibidem, s. 157.

Należy więc uznać, że prawo środowiska służy *de facto* ochronie zdrowia jednostek oraz zdrowia publicznego. O ile w doktrynie tego prawa ów cel nie jest prezentowany jako priorytetowy, o tyle np. na gruncie prawa sanitarnego widać to bardzo wyraźnie²⁹. Ochronie życia i zdrowia ludzkiego służą w nim w pierwszej kolejności regulacje odnoszące się do jakości wody (szczególnie tej przeznaczonej do spożycia przez ludzi), dostępu do infrastruktury sanitarnej, bezpieczeństwa chemicznego i ochrony radiologicznej, które WHO ujmuje w obszarze nazwanym „zdrowie publiczne, środowiskowe i społeczne determinanty zdrowia”³⁰. W drugiej kolejności są to regulacje ze sfery gospodarki odpadami, projektowania i użytkowania różnego rodzaju budowli, bezspornie chroniące elementy środowiska i mające bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi³¹.

Podsumowując, zdrowie środowiskowe zawiera aspekty zdrowia człowieka (m.in. jakość życia) warunkowane przez czynniki biologiczne, chemiczne, fizyczne, psychiczne i społeczne środowiska; obejmuje też założenia teoretyczne i praktykę w zakresie oceny, eliminacji i zapobiegania obecności w środowisku tych czynników, które mogą oddziaływać negatywnie na zdrowie współczesnych ludzi i przyszłych pokoleń (dlatego pojęcie czynników środowiskowych jest rozumiane szeroko). W omawianym tu sformułowaniu można odnaleźć zarówno elementy definicji zdrowia – określanego jako pełny dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny, a nie jedynie brak choroby lub niedomagania – jak i elementy definicji zrównoważonego rozwoju.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2019.

³⁰ Zob. *Public health, environmental and social determinants of health (PHE) during the 70th World Health Assembly* [Geneva, May 2017], World Health Organization [online], [www.who.int/news-room/events/detail/2017/05/22/default-calendar/public-health-environmental-and-social-determinants-of-health-\(phe\)-during-the-70th-world-health-assembly](http://www.who.int/news-room/events/detail/2017/05/22/default-calendar/public-health-environmental-and-social-determinants-of-health-(phe)-during-the-70th-world-health-assembly) [dostęp: 24.04.2023].

³¹ *De facto* jedynie ochrona przyrody, choć najstarsza spośród dyscyplin tworzących prawo środowiska, nie służy ochronie zdrowia jednostek ani zdrowia publicznego. Także w niewielkim stopniu celowi temu służą ochrona zasobów naturalnych oraz horyzontalne regulacje dostępu do informacji o środowisku i do udziału w ochronie środowiska, zarządzania środowiskowego. Mimo że wpływ jakości powietrza na zdrowie jest dziś bezsporny, korelację tę ustalono stosunkowo niedawno. Prawna ochrona klimatu oddziałuje pośrednio na ochronę zdrowia poprzez problematykę jakości powietrza, która stanowi część prawa klimatycznego. Szerzej na ten temat zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2016; T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1, s. 25–36; idem, *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2, s. 25–37.

4. Zdrowotne prawo środowiskowe

W polskiej doktrynie zwykło się używać zwrotu „prawo ochrony środowiska”, w dużej mierze ze względu na tytuł ustawy kluczowej dla tej materii³². Warto jednak rozdzielić zadania i regulacje w zakresie ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem³³. Dopiero „prawo ochrony środowiska” oraz „prawo zarządzania środowiskiem” wspólnie tworzą „prawo środowiska”. Powinno ono być zatem rozumiane jako reguły dotyczące środowiska i różnych aktywności z nim związanych czy też na nim prowadzonych. W tym ujęciu środowisko jest zarówno podmiotem, jak i przedmiotem regulacji. Tak pojmowane prawo środowiska – które można równie dobrze określić jako prawo bezpośredniego oddziaływania na środowisko – obejmuje m.in. prawo geologiczne, prawo wodne, prawo łowieckie, prawo ochrony przyrody, prawo klimatu, prawo krajobrazu, prawo ochrony zwierząt, gdyż wszystkie te obiekty stanowią składniki środowiska. Trzeba się więc zgodzić z B. Rakoczym, który rozważa, czy nie należałoby zweryfikować owej tradycyjnej nazwy „prawo ochrony środowiska”, by w efekcie zamiast niej przyjąć nazwę „prawo środowiska”³⁴. Stąd dalszy wywód odwołuje się do tego ostatniego zwrotu.

Parafrazując pojęcie „gospodarcze prawo środowiska” wprowadzone przez J. Ciechanowicz-McLean³⁵, można zaproponować i poddać analizie termin badawczy „zdrowotne prawo środowiska”, powstały w konsekwencji zainteresowań naukowych obszarami środowiska i zdrowia. Zdrowotne prawo środowiska obejmuje zagadnienia zdrowia publicznego i prawa publicznego, zwłaszcza środowiskowego i gospodarczego. Wyrazem hasłowym jest tu rzeczownik „prawo”, akcent merytoryczno-treściowy pada na słowo „środowiska”, a uszczegółowienie stanowi przymiotnik „zdrowotne”. Stąd „zdrowotne prawo środowiska” – w analogii do gospodarczego prawa środowiska, medycznego prawa karnego czy egzekucyjnego postępowania sądowego.

Uzasadnieniem wyodrębnienia takiego terminu badawczego są bezsporne korelacje między jakością środowiska a stanem zdrowia publicznego, szczególnie zdrowia środowiskowego, ponieważ m.in. sprawy, które wskazuje się w nim jako główne źródła zagrożeń, będą obszarem regulacji zdrowotnego

³² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2256 ze zm.).

³³ W ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6) określanego jako „kształtowanie”.

³⁴ B. Rakoczy, *Environmental law or environmental protection law? A comparative legal analysis*, „Comparative Law Review” 2013, vol. 15, s. 91–102, <https://doi.org/10.12775/CLR.2013.005>.

³⁵ Zob. *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.

prawa środowiska. Obecnie stan elementów środowiska jest bodaj kluczowym czynnikiem wpływającym na zdrowie publiczne. Gdy ma się na uwadze prewencję³⁶, czyli przeciwdziałanie (w obszarze zdrowia określane jako „zapobieganie”), w pierwszej kolejności należy się skupić na składnikach środowiska. Poza chorobami genetycznymi i epidemiami większość współczesnych zagrożeń zdrowotnych pochodzi bowiem z niego, szczególnie z powietrza, wody i klimatu. W tej sytuacji zdrowotne prawo środowiska jawi się jako obszar badawczy prawa publicznego, który łączy prawo środowiska jako instrumentarium ze zdrowiem publicznym jako celem regulacji. Wspólną przestrzenią są tu elementy środowiska, których jakość mają gwarantować i chronić regulacje prawne przyjęte, aby eliminować, lub przynajmniej ograniczać, zagrożenia dla stanu zdrowia publicznego.

5. Zakończenie

Przedstawione rozważania pozwalają na następujące podsumowanie oraz wysunięcie postulatów *de lege ferenda*:

1. Zdrowie publiczne należy utożsamiać z działaniami podejmowanymi przez władze publiczne zmierzającymi do utrzymania i poprawy jego stanu. Jest ono zdrowiem społeczności (w przeciwieństwie do zdrowia jednostki); jego cechą charakterystyczną stanowi bowiem widzenie problemów zdrowotnych w szerszej perspektywie (populacji).
2. Nowe zdrowie publiczne – pojęcie będące wynikiem ewolucji teorii zdrowia publicznego – jest z kolei całościowym podejściem do ochrony i promowania zdrowia jednostki i społeczeństwa, opartym na wyważonym działaniu służb sanitarnych, administracji środowiska, promocji zdrowia oraz na czynnościach zapobiegawczych, skoordynowanych z szeroką gamą świadczeń leczniczych, rehabilitacyjnych i związanych z długoterminową opieką medyczną dla społeczeństwa. Ewolucja zdrowia publicznego w stronę nowego zdrowia publicznego przebiegała od działań *stricte* sanitarnych i zwalczania chorób zakaźnych do uwzględnienia również zagadnień społecznych, kulturowych i ekonomicznych oraz relacji między nimi a zdrowiem.
3. Zdrowie środowiskowe zawiera aspekty zdrowia człowieka (m.in. jakość życia) determinowane przez czynniki biologiczne, chemiczne, fizyczne, psychiczne i społeczne środowiska; obejmuje też założenia teoretyczne i praktykę w zakresie oceny, eliminacji i zapobiegania obecności w środowisku tych

³⁶ Jest ona zasadą prawa środowiska. Szerzej na ten temat zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 363–440.

czynników, które mogą oddziaływać negatywnie na zdrowie zarówno współczesnych ludzi, jak i przyszłych pokoleń.

4. Prawo do zdrowia i prawo do zdrowego środowiska często są przedmiotem tych samych regulacji w obszarze praw człowieka, prawa środowiskowego i prawa gospodarczego.
5. Dopiero połączone zadania państwa w zakresie ochrony środowiska i zarządzania nim tworzą zakres pojęcia „prawo środowiska”, które należy rozumieć jako reguły dotyczące środowiska i różnych rodzajów aktywności z nim związanej czy też na nim prowadzonej. Termin ten powinien zastąpić powszechnie, choć niepoprawnie, używane w polskiej doktrynie pojęcie „prawo ochrony środowiska”.
6. „Zdrowotne prawo środowiska” to termin badawczy powstały w konsekwencji równoległych i zbieżnych zainteresowań naukowych obszarami środowiska i zdrowia, obejmujący zagadnienia zdrowia publicznego i prawa publicznego, szczególnie środowiskowego i gospodarczego. Zdrowotne prawo środowiska jest zatem instrumentarium prawnośrodowiskowym w działaniach ukierunkowanych na zdrowie publiczne. Wspólną przestrzenią są tu elementy środowiska, których jakość mają gwarantować i chronić regulacje prawne przyjęte, aby eliminować, lub przynajmniej ograniczać, zagrożenia dla stanu zdrowia publicznego.

Literatura

- Barczak A., *Co dalej z administracją ochrony środowiska?*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 471–479.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, w: *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk et al., Wyższa Szkoła Handlowa, Radom 2013, s. 127–141.
- Bojar-Fijałkowski T., *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty de lege ferenda oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016, s. 177–188.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2, s. 25–37.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1, s. 25–36.

- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2019.
- Bojar-Fijałkowski T., *Zdrowie i środowisko jako wartości prawnie chronione. Analiza wybranych aspektów bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz bezpieczeństwa ekologicznego*, w: *Medycyna i zdrowie. Wybrane aspekty ratownictwa*, red. D. Skalski, P. Lizakowski, Kociewskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Gdynia–Gdańsk–Skarszewy 2016, s. 140–161.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Human rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 81–109.
- Drzewicki K., *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 10.
- Estella de Noriega A., *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, Oxford–New York 2002.
- Global perspectives of subsidiarity*, eds. M. Evans, A. Zimmermann, Springer, Dordrecht 2014.
- Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
- Haines A. et al., *From the Earth Summit to Rio+20: Integration of health and sustainable development*, „The Lancet” 2012, vol. 379, issue 9832, s. 2189–2197, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60779-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60779-X).
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Mazur-Wierzbicka E., *Zdrowie publiczne jako element zrównoważonego rozwoju – analiza komparatywna. Polska na tle Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 310, s. 53–67.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, wyd. 2 uzupeł., Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 44–46.
- Nosko J., *O potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, „Zdrowie Publiczne” 2001, t. 111, nr 2, s. 75–80.
- Nosko J., *Zachowania zdrowotne i zdrowie publiczne. Aspekty historyczno-kulturowe*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź 2005.
- Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2018.
- Nyka M., Zieliński P., *The right to health, the right to healthy environment*, w: *Health law: Selected issues*, red. E. Sarnacka, Black Unicorn, Jastrzębie-Zdrój 2015, s. 129–158.
- Opolski J., *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenia do zagadnienia*, w: *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. J. Opolski, t. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 2011, s. 9–30.

- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.
- Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, red. F. Nawrot, E. Radecka, Grupa Infomax, Katowice 2018.
- The principle of proportionality in the laws of Europe*, ed. E. Ellis, Hart Publishing, Oxford–Portland 1999.
- Rakoczy B., *Environmental law or environmental protection law? A comparative legal analysis*, „Comparative Law Review” 2013, vol. 15, s. 91–102, <https://doi.org/10.12775/CLR.2013.005>.
- Shaw K., *The Court of Justice of the European Union: Subsidiarity and proportionality*, Brill Nijhoff, Leiden–Boston 2018.
- Tulchinsky T.H., Varavikova E.A., *The new public health*, Academic Press, New York 2000.
- Urbańska K., *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2015.
- Wilczyński P., *Pomocniczość jako zasada udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, t. 69, s. 125–145.
- Winslow C.-E.A., *The untilled fields of public health*, „Science” 1920, vol. 51, no. 1306, s. 23–33, <https://doi.org/10.1126/science.51.1306.23>.
- Włodarczyk C., Poździoch S., *Pojęcie i zakres zdrowia publicznego*, w: *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Czupryna, t. 1, wyd. 2 popr. i poszerz., Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków 2000, s. 13–25.
- Wysocki M.J., Miller M., *Paradygmat Lalonde’a, Światowa Organizacja Zdrowia i nowe zdrowie publiczne*, „Przegląd Epidemiologiczny” 2003, t. 57, nr 3, s. 505–512.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

Źródła internetowe:

- Public health, environmental and social determinants of health (PHE) during the 70th World Health Assembly* [Geneva, May 2017], World Health Organization [online], [www.who.int/news-room/events/detail/2017/05/22/default-calendar/public-health-environmental-and-social-determinants-of-health-\(phe\)-during-the-70th-world-health-assembly](http://www.who.int/news-room/events/detail/2017/05/22/default-calendar/public-health-environmental-and-social-determinants-of-health-(phe)-during-the-70th-world-health-assembly) [dostęp: 24.04.2023].

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska Analiza wybranych pojęć

Streszczenie

Na gruncie zdrowia publicznego wart wyjaśnienia i szerszej analizy jest wątek zdrowia środowiskowego, co może być ciekawe dla prawników. Równoległe na gruncie prawa publicznego należy zdefiniować pojęcia z zakresu ochrony elementów środowiska, co może zainteresować przedstawicieli innych dziedzin nauki. Analiza taka doprowadzi bezspornie do pojęcia zdrowotnego prawa środowiska, które tworzy prawne instrumenty realizacji postulatów zdrowia środowiskowego. Część pierwsza tekstu zawiera charakterystykę pojęcia zdrowia publicznego oraz

wyodrębniającej się z niego koncepcji nowego zdrowia publicznego. W części drugiej autor skupia się na wskazaniu w nim miejsca wątków środowiskowych tworzących pojęcie zdrowia środowiskowego oraz na omówieniu jego cech. Część trzecia i ostatnia prezentuje koncepcję zdrowotnego prawa środowiska jako obszaru badawczego z pogranicza prawa środowiska, zdefiniowanego w tejże części, oraz zdrowia środowiskowego, przybliżonego wcześniej. Całość kończą wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*. Pracę oparto na krajowej i zagranicznej literaturze dotyczącej zdrowia publicznego oraz prawa i zarządzania środowiskowego. Przedstawiono stan prawny aktualny 30 kwietnia 2023 r.

Słowa kluczowe: środowisko, zdrowotne prawo środowiska, zdrowie środowiskowe

Томаш Бояр-Фиалковский

Здоровье среды и право об охране здоровья среды Анализ выбранных концепций

Резюме

В контексте общественного здравоохранения тема здоровья среды заслуживает уточнения и более подробного анализа, что может представлять интерес для юристов. Параллельно в контексте общественного права, что, как я полагаю, может представлять интерес для представителей других областей науки, помимо права, необходимо определить понятия в правовой сфере охраны элементов окружающей среды. Такой анализ, несомненно, приведет нас к понятию права об охране здоровья среды, которое создает правовые инструменты для реализации требований здоровья среды. Первая часть текста знакомит с концепцией и эволюцией общественного здоровья и возникающей на ее основе концепцией нового общественного здоровья. Вторая часть посвящена определению места в общественном здравоохранении экологических аспектов, формирующих концепцию здоровья среды, и представлению ее характеристик. В третьей и последней части представлена концепция права об охране здоровья среды как области исследования на границе между экологическим правом, как определено в этой же части, и здоровьем среды, как определено ранее. В заключении приводятся выводы и постулаты *de lege lata* (с точки зрения действующего закона) и *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона). Работа основана на отечественной и международной литературе по общественному здравоохранению, экологическому праву и управлению окружающей средой. Правовой статус актуален по состоянию на 30 апреля 2023 года.

Ключевые слова: окружающая среда, право об охране здоровья, здоровье среды

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Salute ambientale e diritto della salute ambientale Analisi di concetti selezionati

Sommario

Sul piano della salute pubblica, il tema della salute ambientale merita di essere chiarito e analizzato più a fondo, il che può essere interessante per i giuristi. Allo stesso tempo, sul terreno del diritto pubblico, che spero possa interessare anche i rappresentanti di settori scientifici diversi dal diritto, è necessario definire i termini della sfera giuridica della protezione degli elementi ambientali. Tale analisi ci condurrà indiscutibilmente al concetto di diritto sanitario ambientale, che crea strumenti giuridici per l'attuazione delle richieste di salute ambientale. La prima parte del testo introduce il concetto e l'evoluzione della salute pubblica e il concetto di nuova salute pubblica che ne deriva. La seconda parte si concentra sull'indicazione della collocazione nella sanità pubblica dei filoni ambientali che compongono il concetto di salute ambientale e sulla presentazione delle sue caratteristiche. La terza e ultima parte presenta il concetto di diritto della salute ambientale come area di ricerca al confine tra il diritto ambientale, come definito in questa parte, e la salute ambientale, come definita in precedenza. Il tutto si conclude con conclusioni *de lege lata* e postulati *de lege ferenda*. L'opera si basa sulla letteratura nazionale e internazionale in materia di salute pubblica e di diritto e gestione ambientale. Stato giuridico aggiornato al 30 aprile 2023.

Parole chiave: ambiente, diritto sanitario ambientale, salute ambientale



Miłosz Chruściel

 <https://orcid.org/0000-0002-8854-7371>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Polska

Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku jako instrument prawa zapewniający energooszczędność budynków – analiza zmian w prawie polskim

Energy performance certificate for buildings as a legal instrument ensuring energy efficiency of the building – the analysis of changes in Polish law

Summary

The subject of the article is an attempt to assess the level of implementation of European Union law into the Polish legal system in the field of the functioning of the energy performance certificate for buildings, which assesses the energy consumption of a building, its parts or investment. Thanks to this, it shows the need to introduce changes in order to reduce the energy consumption of the building. An energy certificate is prepared by an authorized person. Buildings with lower energy consumption, that are heated using modern technologies and renewable energy sources, are becoming more attractive in economic terms. In addition, they implement the objectives of the provisions of EU directives that provide for the strategy of environmental protection and the reduction of greenhouse gas emissions by humans.

Key words: energy certificate, energy characteristics, building, property, environmental protection

1. Wstęp

Jednym z priorytetów polityki Unii Europejskiej jest stworzenie w państwach członkowskich gospodarki umożliwiającej zrównoważony rozwój – rozumiany jako ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii oraz ochrona zdrowia i dobrostanu jej obywateli przed zagrożeniami związanymi z degradacją środowiska. Wynikiem tych działań ma być m.in. zapewnienie prawidłowej transformacji energetycznej i cyfrowej¹. Realizacja założeń zrównoważonego rozwoju powinna obejmować wymiar społeczny, przestrzenny, ekologiczny i ekonomiczny. Rozważne gospodarowanie terenami, przemysłana urbanistyka, niska emisyjność spalin, energooszczędne budownictwo i ochrona środowiska bywają jednak trudne do połączenia². W ujęciu prawnym interesujące są m.in. wprowadzenie i ewolucja norm służących zagwarantowaniu energooszczędności budynków poprzez obowiązek sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej dla określonych nieruchomości. Aktywność legislacyjna w tym zakresie na poziomie unijnym trwa od 2002 r., a na krajowym – od 2007 r.

Celem artykułu jest przeglądowa analiza rozwiązań w prawie polskim dotyczących wymogu posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku lub jego części. Konieczne było więc zastosowanie mieszanego podejścia badawczego, czyli posłużenie się zarówno metodą historycznoprawną, by przedstawić normy unijne i ich implementację do prawa polskiego z 2014 r., jak i metodą teoretycznoprawną, by omówić zmiany w rodzimych regulacjach. W pierwszej części opracowania nakreślono rys historyczny oraz przeobrażenia przepisów wynikające z wytycznych zawartych w dyrektywach unijnych, które składają się na tzw. Energy Performance of Buildings Directive i zmierzają do osiągnięcia maksymalnej energooszczędności budynków na terenie Unii Europejskiej³. Druga część artykułu poświęcona jest ocenie zmian prawnych w Polsce poczynionych od wprowadzenia w życie zapisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁴ po uchwalenie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane⁵. Kluczową rolę odgrywa tutaj prezentacja aktualnych wymogów prawa związanych z posiadaniem świadectwa

¹ L. Bogusz, A. Sarnacka, I. Skubiszak-Kalinowska, *Aspekty zrównoważonego rozwoju w projektach PPP*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2022, nr 11 [Legalis].

² A. Hulicka, *Miasta zrównoważone. Green city, eco-city i smart city – koincydencja pojęć*, „Prace Komisji Kulturobrazu Kulturowego” 2023, nr 49, s. 44, <https://doi.org/10.30450/202303>.

³ R. Caranta, *Sustainability takes centre stage in public procurement [Zrównoważony rozwój jako determinanta zamówień publicznych]*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, t. 85, z. 1, s. 46–47, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.1.05>.

⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1200; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 497.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2206.

charakterystyki energetycznej budynku lub jego części przez władającego nieruchomością. Analiza obowiązujących przepisów pozwoli sformułować wnioski *de lege ferenda* i da odpowiedź na pytania, czy rodzime przepisy spełniają kryteria unijne, czy ich stosowanie zapewnia efektywne osiągnięcie energooszczędności budownictwa i czyni zadość wymogom zrównoważonego rozwoju oraz – co najistotniejsze – czy proces certyfikacji przebiega optymalnie i nie budzi wątpliwości w adresatach norm prawnych.

2. Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku – wprowadzenie

Pojawienie się w polskim systemie prawa uregulowań dotyczących funkcjonowania świadectwa charakterystyki energetycznej wynika z implementacji wytycznych Unii Europejskiej. Wprowadzając do systemu prawa pojęcie „świadectwo charakterystyki energetycznej” w 2009 r. (tj. w momencie wejścia w życie ustawy z 2007 r.)⁶, ustawodawca polski spełnił wymóg płynący z następujących aktów prawnych:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/91/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁷,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁸,
- dyrektywy 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/WE⁹,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej¹⁰.

Wskazane akty prawa unijnego tworzą tzw. Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Wykonanie zawartych w nich wytycznych ma skutkować rozwojem budownictwa opartego na efektywności energetycznej i zastosowaniu

⁶ Ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1373). W obrocie gospodarczym świadectwo charakterystyki energetycznej określa się również jako certyfikat energetyczny i pojęcia te będą dalej stosowane zamiennie.

⁷ Dz. Urz. UE L 1 z dnia 4 stycznia 2003 r., s. 65–71.

⁸ Dz. Urz. UE L 153 z dnia 18 czerwca 2010 r., s. 13–35.

⁹ Dz. Urz. UE L 315 z dnia 14 listopada 2012 r., s. 1–56.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 75–91.

w tym zakresie nowoczesnych technologii, które będą spójne z wizją szczególnej ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. EPBD nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek dostosowania budynków znajdujących się na ich terenie w taki sposób, by stały się jak najbardziej energooszczędne, a tym samym wprowadza konieczność stworzenia systemu oceny i certyfikacji energetycznej budynków. Zgodnie z typologią zaproponowaną przez K. Witczaka pierwszą z dyrektyw określić można jako budowanie świadomości, drugą i trzecią – jako nową jakość i optymalizację, ostatnią zaś – jako przyszłość, gdyż jej normy przewidują, że niezbędne jest opracowanie długoterminowej strategii renowacji budynków¹¹. Do wykonania założeń zawartych w dyrektywach musiał powstać zbiór aktów prawnych zapewniający ich wdrożenie w poszczególnych krajach członkowskich.

W art. 1 dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków znajdujemy informację, że określono w niej:

- ramy ogólne metodologii obliczania zintegrowanej charakterystyki energetycznej budynków;
- zastosowanie minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej nowych budynków;
- zastosowanie minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej dużych budynków istniejących, podlegających ważniejszej renowacji;
- certyfikację energetyczną budynków;
- regularne kontrole kotłów i systemów klimatyzacji w budynkach oraz dodatkowo ocenę instalacji grzewczych, w których kotły mają więcej niż 15 lat.

W art. 2 zdefiniowano „charakterystykę energetyczną budynku” i „świadectwo charakterystyki energetycznej”. *Charakterystyka energetyczna budynku* to wartość energii zużywanej rzeczywiście lub szacowanej do spełnienia różnych potrzeb związanych ze znormalizowanym użytkowaniem budynku, która może obejmować m.in. ogrzewanie, ciepłą wodę, chłodzenie, wentylację i oświetlenie. Wartość ta może być odzwierciedlona w jednym wskaźniku numerycznym lub większej liczbie wskaźników, które zostały obliczone z uwzględnieniem izolacji, charakterystyki technicznej i instalacyjnej, projektu i usytuowania w relacji do aspektów klimatycznych, wystawienia na słońce i wpływu konstrukcji sąsiadujących, wytwarzania energii własnej oraz innych czynników, włącznie z klimatem wewnętrznym, mających wpływ na zapotrzebowanie na energię.

Z kolei *świadectwem charakterystyki energetycznej budynku* jest świadectwo uznawane przez państwo członkowskie lub osobę prawną przez nie wyznaczoną i zawierające charakterystykę energetyczną budynku obliczoną zgodnie z metodologią opartą na ogólnych ramach wskazanych w załączniku do dyrektywy.

¹¹ K. Witczak, *Nowa dyrektywa EPBD dotycząca efektywności energetycznej budynków*, „Materiały Budowlane” 2019, nr 1, s. 4–5.

Co ważne z perspektywy omawianej tu problematyki, powinno ono obejmować też wartości referencyjne, m.in. aktualne normy prawne, aby umożliwić ocenę charakterystyki energetycznej danego budynku. Świadectwu towarzyszą zalecenia, które służą poprawie owej charakterystyki pod względem opłacalności (art. 7 ust. 2 dyrektywy 2002/91/WE).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej jasno określa w dodanym do dyrektywy 2010/31/UE art. 2a obowiązki wszystkich państw Wspólnoty polegające na stworzeniu *długoterminowej strategii renowacji*. W myśl ust. 1 tego przepisu służy ona „wspieraniu renowacji krajowych zasobów budynków mieszkaniowych i niemieszkaniowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, aby zapewnić do 2050 r. wysoką efektywność energetyczną i dekarbonizację zasobów budowlanych, umożliwiając opłacalne przekształcenie istniejących budynków w budynki o niemal zerowym zużyciu energii. Każda długoterminowa strategia renowacji jest przedkładana zgodnie z mającymi zastosowanie obowiązkami dotyczącymi planowania i sprawozdawczości [...]”. W ust. 2 doprecyzowano, że każde państwo członkowskie ustala w swoich strategiach plan, który zawiera działania i wymierne wskaźniki postępów, określone na poziomie krajowym i służące osiągnięciu celu na 2050 r., zakładającego zredukowanie emisji gazów cieplarnianych w Unii o 80–95% w porównaniu z 1990 r. Plan działania obejmuje również orientacyjne cele pośrednie na lata 2030, 2040 i 2050 oraz wskazuje, jak przyczyniają się one do realizacji celów Unii w zakresie efektywności energetycznej.

3. Świadectwo charakterystyki energetycznej – polskie regulacje prawne przed nowelizacją z 7 października 2022 r.

Należy się zgodzić z A. i J. Baryłkami, że w implementacji analizowanego tu prawa wspólnotowego do prawa polskiego kluczowe dla właścicieli, inwestorów i zarządców nieruchomości było określenie w przepisach krajowych:

- czym jest świadectwo charakterystyki energetycznej,
- dla jakich budynków niezbędne jest sporządzenie takiego certyfikatu,
- jakie dane i wartości techniczne powinien on zawierać,
- które podmioty są upoważnione do sporządzenia tego świadectwa,

– jaki jest okres ważności świadectwa charakterystyki energetycznej danego budynku¹².

Normy unijne dotyczące świadectwa charakterystyki energetycznej zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego nowelizacją ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³ oraz, w szerszym zakresie, ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków. Obowiązująca ustawa Prawo budowlane¹⁴ zawiera definicję pojęcia budynku (art. 3) i wskazuje, że każdy właściciel lub zarządca nieruchomości musi posiadać świadectwo charakterystyki energetycznej danego budynku bądź obiektu budowlanego niebędącego budynkiem (art. 64 ust. 3).

Z kolei ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. określa zasady sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej, zasady kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji w budynkach, zasady prowadzenia centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków oraz sposób opracowania krajowego planu działań mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii. Z art. 5 wynika, że osoba uprawniona do sporządzania omawianych świadectw przekazuje osobie lub podmiotowi, którzy zlecili wykonanie tego dokumentu, świadectwo charakterystyki energetycznej w postaci papierowej, opatrzone numerem nadanym w centralnym rejestrze charakterystyki energetycznej budynków i podpisem osoby uprawnionej. Zgodnie z art. 10 świadectwo powinno zawierać: dane identyfikacyjne budynku lub jego części, charakterystykę energetyczną budynku lub jego części oraz zalecenia dotyczące zakresu i rodzaju robót budowlano-instalacyjnych, które poprawią ową charakterystykę. Certyfikat taki stanowi więc rodzaj ekspertyzy dokonywanej przez podmiot uprawniony do jego wydania¹⁵.

3.1. Rodzaje budynków objętych wymogiem posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej

Według art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/91/WE z 16 grudnia 2002 r. za budynek uważa się konstrukcję zadaszoną, posiadającą ściany, w której do utrzymania klimatu wewnętrznego stosowana jest energia; definiowane określenie może się odnosić do budynku jako całości lub jego

¹² A. Baryłka, J. Baryłka, *Proces eksploatacyjny obiektów budowlanych*, Centrum Rzecznostwa Budowlanego, Warszawa 2016, s. 145–146.

¹³ Chodzi o wspomnianą już ustawę z dnia 19 września 2007 r., która weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1997 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2029).

¹⁵ U. Winkowska-Zakrzewska, *Wydatek na uzyskanie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku*, w: *Klasyfikacja budżetowa*, red. W. Lachiewicz, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.

części, które zostały zaprojektowane do stosowania oddzielnego lub zmienione w tym celu. W polskim Prawie budowlanym przez „obiekt budowlany” rozumie się całość budynku oraz poszczególne jego części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi. Co istotne pod kątem tematu opracowania, przepisy wskazują, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu, że będą efektywnie wykorzystywane. W myśl art. 5 ust. 2a „[w] nowych budynkach i istniejących budynkach poddawanych przebudowie lub przedsięwzięciu służącemu poprawie efektywności energetycznej, które są użytkowane przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, zaleca się stosowanie urządzeń wykorzystujących energię wytworzoną z odnawialnych źródeł energii oraz umożliwiających wytwarzanie energii z takich źródeł, a także technologie mające na celu budowę budynków o wysokiej charakterystyce energetycznej”. Z kolei art. 5 ust. 2b stanowi, że „[w] przypadku robót budowlanych polegających na dociepleniu budynku obejmujących ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych tego budynku należy spełnić wymagania minimalne dotyczące energooszczędności i ochrony cieplnej przewidziane w przepisach techniczno-budowlanych dla przebudowy budynku”. Szczegółowe regulacje i katalog wymogów technicznych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁶.

Charakterystyka energetyczna stała się więc obligatoryjna dla budynków zarówno istniejących, jak i nowo powstających. Na etapie projektu budowlanego z konieczności załączenia świadectwa charakterystyki energetycznej zwolnione są tylko obiekty o prostej konstrukcji, takie jak budynki mieszkalne jednorodzinne oraz niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe. Niemniej obowiązek sporządzenia owego dokumentu dla tych obiektów pojawi się w momencie złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy. Podzielając stanowisko E. Śleszyńskiej w sprawie optymalizacji norm prawnych dotyczących różnego rodzaju obiektów¹⁷ oraz mając na uwadze regulacje ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, trzeba stwierdzić, że omawiane tu świadectwo powinno zostać sporządzone dla grupy budynków podobnych, części budynków i grupy lokali.

Do *grupy budynków podobnych* (w tym budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane) zalicza się

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690.

¹⁷ E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 194.

budynki o jednakowych rozwiązaniach konstrukcyjno-materiałowych i instalacyjnych, o takim samym przeznaczeniu, stopniu zużycia, sposobie użytkowania i sposobie zaopatrzenia w energię, mających wpływ na ich charakterystykę energetyczną. Opracowanie świadectwa energetycznego następuje tu na podstawie dokumentacji technicznej budynku lub inwentaryzacji techniczno-budowlanej, a w razie braku takiej dokumentacji – na podstawie charakterystyki energetycznej wykonanej dla jednego z owych budynków lub świadectwa jego charakterystyki energetycznej, jeśli już istnieje.

Jeśli *części budynku* mają jednakowe rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe i instalacyjne, takie samo przeznaczenie oraz taki sam stopień zużycia, sposób użytkowania i sposób zaopatrzenia w energię, mające wpływ na ich charakterystykę energetyczną, to opracowanie świadectwa energetycznego również następuje na podstawie dokumentacji technicznej budynku lub inwentaryzacji techniczno-budowlanej, a w razie braku takiej dokumentacji – na podstawie charakterystyki energetycznej wykonanej dla jednej z części budynku lub świadectwa jej charakterystyki energetycznej, jeśli już istnieje¹⁸.

Jako *grupę lokali* określa się w ustawie lokale spełniające przesłanki art. 7 i art. 8, tj. części budynku o jednakowych rozwiązaniach konstrukcyjno-materiałowych i instalacyjnych, o takim samym przeznaczeniu, stopniu zużycia, sposobie użytkowania i sposobie zaopatrzenia w energię, wpływających na ich charakterystykę energetyczną. Części te (lokale) mają jednakową powierzchnię użytkową i są położone w bryle budynku w sposób pozwalający na przyjęcie jednakowych charakterystycznych parametrów technicznych dotyczących ich powierzchni użytkowej, powierzchni przegród zewnętrznych oraz kubatury. Możliwe jest wówczas sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej dla grupy tych lokali, w liczbie egzemplarzy odpowiadającej ich liczbie. Opracowanie go następuje na podstawie dokumentacji technicznej budynku albo inwentaryzacji techniczno-budowlanej, a w razie braku takiej dokumentacji – na podstawie charakterystyki energetycznej wykonanej dla jednego z tych lokali, z uwzględnieniem ewentualnych odstępstw od projektu technicznego w zakresie charakterystyki energetycznej części budynku, lub na podstawie świadectwa charakterystyki energetycznej sporządzonego dla jednej z nich.

3.2. Obowiązek certyfikacji

Obowiązek wyposażenia nieruchomości w świadectwo charakterystyki energetycznej powstaje w trzech przypadkach. Na mocy Prawa budowlanego dotyczy nieruchomości nowo powstałych – na etapie projektu budowlanego lub na etapie wydania zgody przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowla-

¹⁸ Ibidem.

nej na użytkowanie obiektu, o czym była mowa w poprzedniej części opracowania. Pozostałe dwa przypadki są ściśle określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków. Konieczność wydania świadectwa, w myśl art. 3 ust. 1 i art. 11, dotyczy budynku lub jego części, które są zbywane na podstawie umowy sprzedaży, zbywane na podstawie umowy sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu bądź wynajmowane. Za zapewnienie certyfikatu energetycznego dla nieruchomości odpowiada właściciel lub zarządca budynku bądź jego części albo osoba, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. W pierwotnej wersji ustawy przepis art. 11 nakładał ten obowiązek również na nabywcę lub najemcę, ale wyłącznie w sytuacji, gdy świadectwo charakterystyki energetycznej albo jego kopia nie zostaną mu przekazane w dniu nabycia prawa własności lub podpisania umowy najmu. Wówczas nabywca bądź najemca mogli, w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy przeniesienia własności albo umowy najmu, wezwać pisemnie zbywcę lub wynajmującego do wywiązania się z tego obowiązku w ciągu 2 miesięcy od dnia doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie terminu nabywca albo najemca mogli – w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy w przypadku umowy najmu oraz 12 miesięcy w przypadku umowy sprzedaży albo zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, licząc od dnia zawarcia umowy – zlecić sporządzenie certyfikatu energetycznego na koszt zbywcy albo wynajmującego. Z kolei regulacja zawarta w art. 3 ust. 2 omawianej ustawy nakłada na właściciela lub zarządcę obowiązek sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynku, którego powierzchnia użytkowa zajmowana przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę bądź organy administracji publicznej przekracza 250 m² i w którym obsługuje się interesantów.

We wszystkich trzech przypadkach właściciel lub zarządca nieruchomości muszą pamiętać, że w myśl art. 31 świadectwo charakterystyki energetycznej może sporządzić wyłącznie osoba do tego uprawniona i wpisana do wykazu w centralnym rejestrze charakterystyki energetycznej budynków przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Gdy dla budynku lub jego części zostało sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej, właściciel lub zarządca albo podmiot działający na ich zlecenie podają w reklamie dotyczącej sprzedaży bądź najmu budynku lub jego części wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię końcową. Co również istotne, właściciel lub zarządca budynku o powierzchni użytkowej przekraczającej 500 m², w którym są świadczone usługi dla ludności, mają obowiązek umieścić kopię certyfikatu w widocznym miejscu w tym obiekcie.

Świadectwo charakterystyki energetycznej ważne jest przez 10 lat od momentu wystawienia. Może jednak stracić ważność przed upływem tego okresu, jeśli w konsekwencji przeprowadzonych robót budowlano-instala-

cyjnych ulegnie zmianie charakterystyka energetyczna budynku lub jego części. Wówczas właściciel lub zarządca nieruchomości muszą wystąpić z wnioskiem o sporządzenie nowego świadectwa.

Właściciele lub zarządcy budynków, dla których świadectwo zostało sporządzone przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, zgodnie z art. 46 byli zobowiązani do przekazania ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kopii owego świadectwa w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanej ustawy.

Wyłączone z obowiązku sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej, według art. 3 ust. 4 ustawy, są budynki:

- a) podlegające ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- b) używane jako miejsce kultu i do działalności religijnej;
- c) przemysłowe oraz gospodarcze niewyposażone w instalacje zużywające energię, z wyłączeniem instalacji oświetlenia wbudowanego;
- d) mieszkalne przeznaczone do użytkowania nie dłużej niż 4 miesiące w roku;
- e) wolnostojące o powierzchni użytkowej poniżej 50 m²;
- f) gospodarstw rolnych o wskaźniku EP określającym roczne obliczeniowe zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną nie wyższym niż 50 kWh/(m² × rok).

4. Pozytywne skutki wprowadzenia świadectwa charakterystyki energetycznej

Implementacja do prawa polskiego instrumentu prawnego, jakim jest świadectwo charakterystyki energetycznej, nastąpiła w Polsce w 2009 r., a związane z nim regulacje zostały rozbudowane w omawianej ustawie z 2014 r. Doświadczenia z kilku, czy nawet kilkunastu lat obowiązywania tych przepisów skłoniły do refleksji zarówno ustawodawcę, jak i osoby władające nieruchomościami. Na docenienie zasługuje to, że ustawodawca wprowadził do systemu prawa polskiego i jasno określił wymóg istnienia certyfikatu energetycznego dla nowo powstałych budynków oraz budynków podlegających obrotowi gospodarczemu, by zapewnić ich jak największą energooszczędność. Takie działanie, czyniące zadość normom unijnym, stanowiło zdecydowany krok ku realizacji celów zawartych w Energy Performance of Buildings Directive, a także przyniosło wzrost świadomości społecznej w zakresie racjonalnego, efektywnego

i ekonomicznego gospodarowania energią potrzebną do ogrzania budynków, czyli spełniło jeden z postulatów zrównoważonego rozwoju.

Należy się zgodzić z M. Nalewajko, która w tym posunięciu ustawodawcy upatruje wiele bezpośrednich i pośrednich korzyści zarówno dla właścicieli nieruchomości, jak i dla pozostałej części społeczeństwa¹⁹. Do owych zysków zalicza przede wszystkim obniżenie kosztów związanych z eksploatacją budynków i poprawę ich jakości energetycznej, co z kolei wspiera ochronę środowiska naturalnego przez stopniowe zmniejszanie emisji zanieczyszczeń powstałych z gazów cieplarnianych. Profity finansowe płynące z takich rozwiązań są dobrą zachętą dla właścicieli nieruchomości. Rosnące ceny paliw niezbędnych do ogrzania budynków powodują poszukiwanie oszczędności dzięki wykorzystaniu alternatywnych źródeł energii. Wyposażanie budynków w nowe rozwiązania technologiczne nadaje im bardziej funkcjonalny charakter, zgodny z normami energetycznymi nakładanymi na państwa członkowskie Unii, a to zwiększa atrakcyjność inwestycyjną nieruchomości dla potencjalnych nabywców. W obrocie gospodarczym korzystają obie strony transakcji: kupujący, który wie, jak bardzo energochłonną nieruchomość nabywa, oraz sprzedający, który może uzyskać wyższą cenę transakcyjną za nieruchomość nowo budowaną według projektu zawierającego świadectwo charakterystyki energetycznej i zgodnego z obowiązującymi standardami lub za nieruchomość po termomodernizacji. Termomodernizacja istniejących budynków pozwala zmniejszyć zapotrzebowanie na ciepło i poprawia komfort cieplny.

Nadto – jak trafnie podkreśla M. Nalewajko – świadectwo charakterystyki energetycznej budynku określa przede wszystkim jego efektywność energetyczną, która stanowi ważny czynnik ekonomiczny w procesie inwestycyjnym przy szacowaniu opłacalności danej inwestycji. Opłacalność nieruchomości umożliwia zaplanowanie niezbędnych przedsięwzięć zapewniających relatywnie krótki czas zwrotu poniesionych nakładów przy uwzględnieniu jak najwyższego wskaźnika energooszczędności. Takie działanie sprzyja dobrej pozycji energooszczędnego budynku na rynku nieruchomości. Nieruchomości nowe lub po termomodernizacji osiągają wyższe ceny niż nieruchomości o podobnych cechach fizycznych, ekonomicznych i prawnych, lecz będące w znacznie gorszym stanie technicznym. Należy więc zgodzić się z twierdzeniem, że wysoka energooszczędność budynku wpływa na decyzje zakupowe nabywców lub najemców, a to z kolei bezpośrednio wpływa na wartość nabywczą tytułu prawnego do nieruchomości²⁰.

¹⁹ M. Nalewajko, *Przedsięwzięcia termomodernizacyjne a wartość nieruchomości*, „Nieruchomości” 2019, nr 2 [Legalis], <https://doi.org/10.32027/NIER.19.2.12>.

²⁰ Ibidem.

5. Niedostatki pierwotnych regulacji i nowelizacja prawa na mocy ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane

Chociaż kształt regulacji zawartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. należy ocenić w znacznej mierze pozytywnie, część z nich, niestety, zasługuje na ocenę negatywną ze względu na nieprecyzyjność, brak wskazania sankcji wynikających z niestosowania przepisów czy brak zasad realizowania strategii renowacji budynków. Niedostatki te skutkowały koniecznością modyfikacji pierwotnych unormowań, wprowadzonej ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane. Nowelizacja dotyczy takich obszarów, jak:

- obowiązki podmiotów będących w posiadaniu nieruchomości objętej obowiązkiem certyfikacji energetycznej;
- forma sporządzania, przekazywania i udostępniania świadectwa energetycznego;
- okresy kontroli urządzeń termicznych;
- odpowiedzialność podmiotów sporządzających świadectwo i podmiotów zbywających lub oddających w najem nieruchomości, dla której przepisy wskazują konieczność sporządzenia świadectwa energetycznego;
- kontrola i rozszerzenie danych we wpisach do centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków;
- nowe kompetencje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w zakresie długoterminowej strategii renowacji budynków;
- zmiany w Prawie budowlanym.

5.1. Obowiązki podmiotów będących w posiadaniu nieruchomości objętej obowiązkiem certyfikacji energetycznej

Ze znowelizowanego art. 11 ust. 1 wynika, że właściciel lub zarządca budynku lub części budynku, osoba, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, lub osoba, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, przekazują, odpowiednio, nabywcy albo najemcy:

- świadectwo charakterystyki energetycznej – przy sporządzeniu aktu notarialnego umowy zbycia prawa własności albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu

bądź

- kopię świadectwa charakterystyki energetycznej, które przekazano w postaci papierowej, albo wydruk świadectwa, które przekazano w postaci elektronicznej – przy zawarciu umowy najmu.

Istotne jest zastrzeżenie, że w myśl art. 11 ust. 4 nabywca albo najemca nie mogą się zrzec prawa do otrzymania owego świadectwa, jego kopii albo wydruku. Wprowadzono tu bezwarunkowy obowiązek, który wcześniej dotyczył wyłącznie właścicieli nieruchomości. Na podstawie nowelizacji nabywcy lub najemcy nieruchomości powinni otrzymać świadectwo charakterystyki energetycznej w momencie podpisania, odpowiednio, umowy sprzedaży lub najmu, przy czym nie istnieje możliwość dobrowolnej rezygnacji z dopełnienia tego obowiązku za obopólną zgodą stron stosunku prawnego.

5.2. Forma sporządzania, przekazywania i udostępniania świadectwa energetycznego

Zmianie uległa również forma wystawianego świadectwa energetycznego. Dotychczas obowiązywała wyłącznie forma papierowa, natomiast po nowelizacji, według art. 5 ustawy, osoba uprawniona do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej przekazuje ów certyfikat zlecającemu jego sporządzenie wraz z oświadczeniem, że dokument został wygenerowany z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków. Świadectwo w postaci papierowej lub elektronicznej powinno być opatrzone numerem nadanym w rzeczonym rejestrze oraz kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym osoby uprawnionej. Taki zabieg ustawodawcy, oprócz wprowadzenia obowiązku rejestracji, daje możliwość szybszego obiegu informacji. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 5 kopię świadectwa charakterystyki energetycznej umieszcza się w widocznym miejscu w budynku zajmowanym przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę bądź organy administracji publicznej, którego powierzchnia przekracza 250 m² i w którym obsługuje się interesantów. Wymóg ten dotyczy również właściciela lub zarządcy budynku o powierzchni użytkowej przekraczającej 500 m², gdzie są świadczone usługi dla ludności.

5.3. Okresy kontroli urządzeń termicznych

Znowelizowana ustawa w sposób wyczerpujący traktuje o obowiązkowych kontrolach urządzeń grzewczych. Kontrola systemu ogrzewania obejmuje ocenę jego sprawności i doboru wielkości źródła ciepła do wymogów grzewczych budynku oraz ocenę zdolności tego systemu do optymalizacji działania.

Po nowelizacji art. 23 okresowa kontrola polega na sprawdzeniu stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła i dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych:

- a) co najmniej raz na 5 lat – dla kotłów o nominalnej mocy cieplnej od 20 kW do 100 kW;
- b) co najmniej raz na 2 lata – dla kotłów opalanych paliwem ciekłym lub stałym o nominalnej mocy cieplnej większej niż 100 kW;
- c) co najmniej raz na 4 lata – dla kotłów opalanych gazem o nominalnej mocy cieplnej większej niż 100 kW;
- d) co najmniej raz na 3 lata – dla źródeł ciepła niewymienionych w lit. a–c, dostępnych części systemu ogrzewania lub połączonego systemu ogrzewania i wentylacji o sumarycznej nominalnej mocy cieplnej większej niż 70 kW.

Novum stanowi również kontrola systemów klimatyzacji. Ocenie efektywności energetycznej co najmniej raz na 5 lat zostały poddane dostępne części systemu klimatyzacji o nominalnej mocy chłodniczej większej niż 12 kW, a także połączone systemy klimatyzacji i wentylacji o sumarycznej nominalnej mocy chłodniczej większej niż 70 kW. Należy pamiętać, że dla budynków, które przeszły kontrolę polegającą na ocenie doboru wielkości źródła ciepła, zgodnie z art. 23 ust. 3 nie przeprowadza się jej ponownie, jeśli od czasu owej kontroli nie nastąpiły zmiany w systemie ogrzewania lub połączonym systemie ogrzewania i wentylacji ani zmiany w charakterystyce energetycznej budynku²¹.

5.4. Odpowiedzialność podmiotów sporządzających świadectwo i podmiotów zbywających lub oddających w najem nieruchomości, dla której przepisy wskazują konieczność sporządzenia świadectwa energetycznego

W dotychczas obowiązującej ustawie brakowało uregulowań dotyczących odpowiedzialności cywilnej czy karnej władającego nieruchomością, który nie dysponuje jej świadectwem charakterystyki energetycznej. Podmioty dokonujące obrotu prawami do nieruchomości (najmu, dzierżawy, zbycia) za zgodnym oświadczeniem stron zwalniały się z wymogu posiadania certyfikatu, co w praktyce oznaczało, że nie powstawały nowe świadectwa dla już istniejących budynków, i stało w kolizji z założeniami dyrektyw unijnych. Jediną formą odpowiedzialności była odpowiedzialność administracyjna inwestora w procesie budowlanym, który w myśl art. 57 i 64 ustawy Prawo budowlane jest zobowiązany załączyć m.in. świadectwo charakterystyki energetycznej do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub do wniosku o udzielenie pozwo-

²¹ Szczegółowy wykaz budynków poddawanych rzeczowej kontroli znajduje się w art. 23 ust. 3 i art. 28 omawianej ustawy.

lenia na użytkowanie. Jak objaśnia J.M. Góralski, „[n]ieprzedłożenie tego dokumentu powinno prowadzić do wezwania inwestora w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia tego braku formalnego. Nieprzedstawienie świadectwa przez inwestora w przypisanym 7-dniowym terminie będzie prowadzić do pozostawienia wniosku o pozwolenie na użytkowanie bez rozpoznania. Natomiast w sytuacjach wymagających jedynie zawiadomienia o zakończeniu budowy brak świadectwa może również skutkować sprzeciwem właściwego organu, o którym mowa w art. 54 pr. bud. Jednakże jest to sankcja o charakterze procesowym, a nie materialnym”²².

Obecnie, jeśli zostanie zawarta umowa zbycia prawa własności, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowa najmu części budynku, przekazywane świadectwo charakterystyki energetycznej dotyczy części budynku albo lokalu. Zgodnie z art. 11 ust. 6 notariusz przeprowadzający transakcję jest zobowiązany potwierdzić w akcie notarialnym przekazanie nabywcy świadectwa charakterystyki energetycznej. W razie jego nieprzekazania notariusz poucza podmiot obowiązany do tego o karze grzywny za niewykonanie rzeczowego obowiązku. Decyduje o niej sąd, a według art. 24 Kodeksu wykroczeń²³ może ona wynieść do 5000 zł.

Karze grzywny, w myśl art. 41 ust. 1 i 2 znowelizowanej ustawy, podlega również osoba, która sporządza świadectwo charakterystyki energetycznej i zawiera w nim nieprawidłowe dane lub wydaje świadectwo niewpisane do centralnego rejestru charakterystyki energetycznej, lub nie rejestruje tam wydanego świadectwa. (Warto przypomnieć, że jest to rejestr teleinformatyczny prowadzony przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa). Dotychczas taka osoba mogła ponieść odpowiedzialność np. za oszustwo wyłącznie na podstawie art. 286 Kodeksu karnego²⁴.

5.5. Kontrola i rozszerzenie danych we wpisach do centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków

Kluczowa zmiana dotyczy danych umieszczanych w centralnym rejestrze charakterystyki energetycznej budynków. W art. 32 ust. 2 ustawodawca wprowadził możliwość weryfikacji, czy rzeczywiście liczba świadectw energetycznych wzrasta, czy są one aktualne oraz czy informacje w nich zawarte są kompletne. Od 28 kwietnia 2023 r., czyli od wejścia w życie nowelizacji, w rejestrze można znaleźć takie dane, jak: numer świadectwa charakterystyki ener-

²² J.M. Góralski, *Świadectwa energetyczne budynków*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 97.

²³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119).

²⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).

tycznej budynku lub części budynku, adres budynku lub części budynku, data wystawienia świadectwa, jego termin ważności, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię użytkową budynku lub części budynku, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię końcową budynku lub części budynku, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną budynku lub części budynku, udział odnawialnych źródeł energii w rocznym zapotrzebowaniu na energię końcową, a także jednostkowa wielkość emisji dwutlenku węgla.

5.6. Nowe kompetencje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w zakresie długoterminowej strategii renowacji budynków

Do ustawy wprowadzono również dodatkową kompetencję ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W myśl art. 39a ust. 1 i 2 opracowuje on projekt długoterminowej strategii renowacji budynków służącej wspieraniu renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Strategia zawierać ma m.in.: wskazanie opłacalnych sposobów renowacji budynków wraz z oszacowaniem spodziewanych oszczędności energii, a także innych korzyści w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i jakości powietrza, określenie możliwości wsparcia inteligentnych technologii oraz budynków i społeczności korzystających z dobrej łączności, jak również wykaz celów kształcenia w sektorze budownictwa i efektywności energetycznej.

5.7. Zmiany w Prawie budowlanym

Najistotniejszą ze zmian wprowadzonych nowelizacją z 2022 r. do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, nieuwzględnioną we wcześniejszych rozważaniach, jest długość ważności świadectw charakterystyki energetycznej budynku wydanych przed nowelizacją. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 4. ust. 1 świadectwa przekazane przed dniem wejścia w życie znowelizowanej ustawy, tj. przed 28 kwietnia 2023 r., zachowują ważność przez okres, na jaki zostały sporządzone. Nowe certyfikaty energetyczne będą wydawane na 10 lat. Jeśli zaś w budynku dokonano zmian termomodernizacyjnych w trakcie obowiązywania świadectwa, należy sporządzić nowe świadectwo, uwzględniające modernizacje.

6. Podsumowanie

Ochrona środowiska zgodna z wymogami dyrektyw unijnych to proces, który wciąż ewoluuje. Rozważania poświęcone świadectwu charakterystyki energetycznej jako instrumentowi prawnemu zapewniającemu wysoki poziom energooszczędności budynków przynoszą kilka wniosków i pozwalają odpowiedzieć na pytania postawione we wstępie. Ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r. można, według autora, uznać za względnie kompleksowe wdrożenie standardów określonych w dyrektywach, które ówczesnie składały się na Energy Performance of Buildings Directive. Pomimo swej niepełności przepisy zawarte w ustawie sprzyjały zmianom, a ich zadaniem, poza regulacją techniczno-formalną, było uświadomienie społeczeństwu znaczenia energooszczędności budynków w dbaniu o zrównoważony rozwój. Zwiększanie świadomości społecznej dotyczącej ochrony środowiska jest procesem, który wymaga udoskonalania, gdyż jako „ekologicznie skuteczne czy środowiskowo efektywne należy postrzegać takie działania, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel lub przygotowuje dalszy ciąg działania dla osiągnięcia danego celu, umożliwiając lub ułatwiając [...] dążenie do tego celu na przyszłość”²⁵. Tak właśnie powinno się postrzegać ustawę o charakterystyce energetycznej budynków przed nowelizacją. Oddawała ona pierwotną koncepcję wdrożeniową, jednak – jak okazało się po ośmiu latach – ze względu na postępującą informatyzację, brak uszczegółowienia niektórych regulacji oraz brak przepisów w przedmiocie sankcji za nieposiadanie przez władającego nieruchomością obowiązkowego świadectwa charakterystyki energetycznej niezbędna stała się nowelizacja.

Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane precyzuje przepisy, które dotychczas budziły wątpliwości i były trudne w stosowaniu, a także, co istotne, zawiera nowe rozwiązania prawne. Nadto nie odnosi się wyłącznie do nieruchomości prywatnych (tj. do obowiązków ich właścicieli, najemców czy zarządców), ale swoim zakresem obejmuje również budynki użyteczności publicznej. Ustawa w obecnym kształcie zapewnia optymalną realizację norm wynikających z dyrektyw unijnych. Zgodnie z jej przepisami minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ma opracować długoterminową strategię renowacji budynków służącą wspieraniu renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, mającą stanowić załącznik do zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu

²⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1982, s. 104–105, cyt. za: I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.

Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999²⁶. Toteż jako myśl przewodnią ustawy należałoby wskazać nie tylko sam obowiązek certyfikacji budynku, lecz także zwiększanie świadomości, że budynki i ich części wywierają ogromny wpływ na długoterminowe zużycie energii, wobec czego powinny spełniać minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej, dopasowane do lokalnego klimatu²⁷.

Reasumując, zmiany w ustawodawstwie odnoszące się do świadectwa charakterystyki energetycznej zdecydowanie były potrzebne, gdyż pozwoliły na bardziej kompleksowe dostosowanie prawa polskiego do wymogów prawa unijnego w omawianym zakresie. Musi minąć kilka lat, aby móc ocenić ich efektywność w osiąganiu energooszczędności budynków, wpływ na klimat i zrównoważony rozwój. Jednak po przeprowadzonej analizie nasuwa się pozytywny wniosek, że normodawca regularnie kontroluje system stanowionego prawa oraz podejmuje działania zmierzające do zapewnienia jasnych wytycznych i procedur ważnych dla ochrony środowiska.

Literatura

- Baryłka A., Baryłka J., *Proces eksploatacyjny obiektów budowlanych*, Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego, Warszawa 2016.
- Bogusz L., Sarnacka A., Skubiszak-Kalinowska I., *Aspekty zrównoważonego rozwoju w projektach PPP*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2022, nr 11 [Legalis].
- Caranta R., *Sustainability takes centre stage in public procurement [Zrównoważony rozwój jako determinanta zamówień publicznych]*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, t. 85, z. 1, s. 41–54, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.1.05>.
- Góralski J., *Świadectwa energetyczne budynków*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Hulicka A., *Miasta zrównoważone. Green city, eco-city i smart city – koincydencja pojęć*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” 2023, nr 49, <https://doi.org/10.30450/202303>.
- Nalewajko M., *Przedsięwzięcia termomodernizacyjne a wartość nieruchomości*, „Nieruchomości” 2019, nr 2 [Legalis], <https://doi.org/10.32027/NIER.19.2.12>.
- Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r., s. 1–77, ze zm.).

²⁷ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.

- Śleszyńska E., *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Winkowska-Zakrzewska U., *Wydatek na uzyskanie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku*, w: *Klasyfikacja budżetowa*, red. W. Lachiewicz, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2020.
- Witczak K., *Nowa dyrektywa EPBD dotycząca efektywności energetycznej budynków*, „Materiały Budowlane” 2029, nr 1, s. 4–6.

Miłosz Chruściel

Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku jako instrument prawa zapewniający energooszczędność budynków – analiza zmian w prawie polskim

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie poziomu implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego w zakresie funkcjonowania świadectwa charakterystyki energetycznej budynków. Stanowi ono ocenę energochłonności danego budynku lub jego części, a zatem także obrazuje konieczność wprowadzenia zmian zmniejszających ową energochłonność. Certyfikat energetyczny wystawia osoba do tego uprawniona. Budynki o mniejszej energochłonności, do których ogrzania wykorzystuje się nowoczesne technologie i źródła energii odnawialnej, stają się atrakcyjniejsze ekonomicznie. Dodatkowo pozwalają realizować cele przepisów dyrektyw unijnych, które zakładają opracowanie strategii ochrony środowiska i zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie.

Słowa kluczowe: świadectwo energetyczne, charakterystyka energetyczna, budynek, nieruchomości, ochrona środowiska

Милош Хрустель

Сертификат энергетической эффективности зданий как инструмент права, обеспечивающий энергоэффективность здания – анализ изменений в польском законодательстве

Резюме

Предметом данной статьи является попытка показать уровень имплементации положений законодательства Европейского Союза в польскую правовую систему в области использования сертификата энергетической эффективности зданий. Сертификат энергетической эффективности – это оценка энергопотребления данного здания, его части или инвестиционного проекта. Таким образом, он показывает необходимость внесения изменений с целью снижения энергопотребления здания. Сертификат энергетической эффективности выдается уполномоченным лицом. Здания, потребляющие меньше энергии для отопле-

ния, и в которых используются современные технологии и возобновляемые источники энергии, становятся более привлекательными с экономической точки зрения. Кроме того, они позволяют достичь целей положений директив ЕС, предусматривающих стратегию охраны окружающей среды и сокращение антропогенных выбросов парниковых газов.

Ключевые слова: энергетический сертификат, энергетическая эффективность, здание, недвижимость, охрана окружающей среды

Miłosz Chruściel

L'attestato di prestazione energetica degli edifici come strumento di legge che garantisce l'efficienza energetica di un edificio – analisi delle modifiche alla legge polacca

Sommario

L'oggetto di questo articolo è il tentativo di mostrare il livello di implementazione delle disposizioni del diritto dell'Unione Europea nel sistema giuridico polacco nell'ambito del funzionamento dell'attestato di prestazione energetica degli edifici. L'attestato di prestazione energetica è una valutazione dell'intensità energetica di un determinato edificio, di una sua parte o di un investimento. Illustra quindi la necessità di apportare modifiche per ridurre l'intensità energetica dell'edificio. L'attestato di prestazione energetica è rilasciato da un soggetto autorizzato. Gli edifici che richiedono meno energia per il riscaldamento e che utilizzano tecnologie moderne e fonti di energia rinnovabili diventano più interessanti dal punto di vista economico. Inoltre, consentono di raggiungere gli obiettivi delle disposizioni delle direttive UE che prevedono una strategia per la protezione dell'ambiente e la riduzione delle emissioni umane di gas serra.

Parole chiave: certificato energetico, prestazione energetica, edificio, proprietà, protezione ambientale



Jakub Czapski

 <https://orcid.org/0009-0008-3146-6109>

badacz niezależny, adwokat

Polska

Konieczność wprowadzenia definicji legalnej mikroplastiku do ustawy o bezpieczeństwie żywności Postulaty *de lege ferenda*

The necessity of introducing a legal definition of microplastics into the Food Safety Law. *De lege ferenda* postulates

Summary

The present work aims to draw attention to the fact that the language of legal texts (intended to describe all known reality) has not kept pace with the progress of science. Legislators use terms taken from the language of science, but do not always consistently assign uniform definitions to them. This can create difficulties in the application of laws involving scientific terminology. An example of such a definition gap is „microplastic” – it appears in acts enacted at the European Union level, but no definition has been formulated to cover the same designatums by a uniform name.

This article first presents the legal texts that contain the concept of microplastics, which are recognised – along with pharmaceuticals and endocrine disruptors – as a new source of health risk present in food consumed by humans. Microplastic is the only one of the aforementioned triad that does not have a legal definition. Attempts at its definition from the scientific and official communities are discussed next. In Poland, the body that first drew attention to the dangers of microplastics and proposed its formal definition was the Supreme Chamber of Control. This article presents some of the conclusions of the Supreme Audit Office report on microplastics as a factor affecting human health. The review concludes with the author’s attempt to formulate a relatively concise definition that is potentially suitable for implementation in the content of national law.

Key words: microplastics, plastics, polymers, pollution, health risks, legal definitions, legal regulation of microplastics

1. Wstęp

Celem niniejszej pracy jest zwrócenie uwagi na fakt, że język tekstów prawnych (z założenia mający opisywać całą znaną rzeczywistość) nie nadąża za postępkami nauki. Ustawodawca posługuje się pojęciami zaczerpniętymi z jej języka, lecz nie zawsze konsekwentnie przypisuje im jednolite definicje. Może to stwarzać trudności w stosowaniu aktów normatywnych, w których występuje terminologia naukowa. Przykład luki definicyjnej w tekstach prawnych stanowi „mikroplastik”, pojawia się on bowiem w aktach uchwalonych na szczelbu Unii Europejskiej, jednakże nie sformułowano definicji pozwalającej obejmować te same desygnaty wspólną nazwą.

Oczywistym i codziennym doświadczeniem jest współcześnie nasycenie gospodarki oraz rynku towarów konsumpcyjnych wyrobami z tworzyw sztucznych, które potocznie określa się mianem plastiku. Rozwój gospodarczy spowodował, że ich produkcja permanentnie wzrasta – z 1,5 mln ton w 1950 r. do 359 mln ton w 2018 r. na całym świecie¹ – czemu towarzyszy wzrost ilości odpadów i produktów degradacji tworzyw sztucznych. Odpowiedź na zaśmieszenie środowiska tymi materiałami stanowi idea recyklingu i ograniczenia podaży jednorazowych produktów z nich wykonanych. Recykling jest forsowany za pomocą aktów prawnych wprowadzanych na gruncie zarówno krajowym (np. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi², ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji³), jak i unijnym (np. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁴, wniosku Komisji Europejskiej zawierającego propozycję dyrektywy w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko⁵).

O ile problem odpadów z tworzyw sztucznych został uznany przez prawodawców za istotny i zmusił rządy do podjęcia działań zaradczych, o tyle zagadnienie mikroplastiku można uważać za nierozpoznane na niwie legislacyjnej. Brak dotyczących go regulacji niepokoi szczególnie ze względu

¹ *Odpady z tworzyw sztucznych i recykling w UE: fakty i liczby*, Parlament Europejski [online], 18.01.2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20181212STO21610/odpady-z-tworzyw-sztucznych-i-recykling-w-ue-fakty-i-liczby> [dostęp: 17.06.2023].

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1658.

³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.

⁴ Dz. Urz. UE L 312 z dnia 22 listopada 2008 r., s. 3–30.

⁵ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, 28.05.2018, COM(2018) 340 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018PC0340> [dostęp: 17.06.2023].

na jego powszechne występowanie w środowisku i żywności, a w efekcie – także w organizmie człowieka. Skutków oddziaływania mikroplastiku jeszcze dokładnie nie zbadano, gdyż jest on relatywnie nowym czynnikiem środowiskowym, tymczasem konsekwencje zdrowotne obcowania organizmu ludzkiego z określonymi czynnikami często ujawniają się po latach, lub nawet dekadach (tak jak było w przypadku azbestu).

2. Mikroplastik jako zjawisko środowiskowe potencjalnie oddziałujące na zdrowie człowieka

Powszechne występowanie mikroplastiku w środowisku jest pochodną masowej produkcji tworzyw sztucznych, czyli materiałów złożonych z polimerów oraz dodatków poprawiających ich właściwości fizykochemiczne i przetwórcze, takich jak wypełniacze, plastyfikatory, pigmenty, stabilizatory, uniepalniacze, środki antystatyczne i spieniające. Mianem plastiku zwyczajowo określa się właśnie liczne rodzaje tworzyw sztucznych, obejmujące materiały, których głównymi komponentami są syntetyczne, naturalne lub modyfikowane polimery wzbogacone substancjami pomocniczymi. Polimerami (gr. *polymeres* – ‘wieloczęściowy’) nazywamy substancje chemiczne, które cechuje bardzo duża masa cząsteczkowa, składające się z tzw. merów – wielokrotnie powtórzonych, tak samo powiązanych ze sobą jednostek. Wyróżniamy tutaj:

- poliolefiny, np. polietylen (PE), polipropylen (PP)
- poli(chlorek winylu) (PCW)
- polistyren (PS) i inne tworzywa styrenowe, np. poli(akrylonitryl-co-butadien-co-styren) (ABS), poli(styren-co-akrylonitryl) (SAN)
- poliamidy (PA)
- poliestry, np. poli(tereftalan etylenu) (PET)
- poliuretany (PU)⁶.

Tworzywa sztuczne doczekały się definicji prawnej na gruncie prawa unijnego, w którym funkcjonuje definicja plastiku: oznacza on polimer w rozumieniu art. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r.⁷, do którego to polimeru mogły zostać

⁶ K. Borkowski, *Przemysł tworzyw sztucznych – materiałów XXI wieku*, „Mechanik” 2015, nr 4, s. 278–282, <http://dx.doi.org/10.17814/mechanik.2015.4.158>.

⁷ 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

dodane inne komponenty i który może funkcjonować jako główny strukturalny składnik toreb na zakupy (art. 3 ust. 1a dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych)⁸. Za polimer uznaje się zaś substancję złożoną z cząsteczek stanowiących sekwencję jednego rodzaju lub kilku rodzajów jednostek monomeru. Muszą się one charakteryzować statystycznym rozkładem masy cząsteczkowej w pewnym zakresie, a różnice w niej powinny wynikać przede wszystkim z różnic w liczbie jednostek monomeru w cząsteczce. Polimer zawiera: a) cząsteczki stanowiące prostą większość wagową, które zawierają co najmniej trzy jednostki monomeru związane kowalencyjnie z co najmniej jeszcze jedną jednostką monomeru lub z innym reagentem; b) cząsteczki nie-stanowiące prostej większości wagowej (art. 3 pkt 5 rozporządzenia REACH). Z kolei mikroplastikiem naukowcy nazywają mikrodrobiny plastiku, tj. cząstki tworzyw sztucznych o stałym stanie skupienia składające się z mieszaniny polimerów i dodatków funkcjonalnych oraz mogące zawierać pozostałości kontaminacji. Cząstki te powstają wskutek zużywania się produktów wykonanych z polimerów, np. ścierania się tkanin w pralce lub opon na jezdni. Zdarza się też jednak intencjonalne wytwarzanie i dodawanie mikroplastiku do produktów typu peelingi do ciała, pasty do zębów i inne środki kosmetyczne, aby nabrały określonych właściwości.

K. Kadac-Czapska, E. Knez i M. Grembecka wskazują, że nie można rozpatrywać kwestii zanieczyszczenia żywności mikroplastikiem bez odniesienia się do zanieczyszczenia środowiska naturalnego, to pierwsze jest bowiem poważnym problemem środowiskowym o zasięgu globalnym⁹. Badania ujawniły występowanie mikroplastiku w powietrzu na całym świecie, a także jego akumulację w głębiach mórz i oceanów, wodach powierzchniowych i gruntowych, glebach, osadach przybrzeżnych, arktycznym śniegu i antarktycznym lodzie oraz na plażach. Koncentracja drobin tworzyw sztucznych zmniejsza się wraz z odległością od źródeł przemysłowych. Zaobserwowano, że stężenie mikroplastiku wzrasta wraz ze wzrostem zagęszczenia populacji zamieszkującej dane terytorium, czyli wyższe odnotowuje się w regionach zurbanizowanych. Prawdopodobnie z tych miejsc pochodzą cząsteczki mikroplastiku przyjmowane z pożywieniem przez ludzi. K. Kadac-Czapska i jej współpracownicy z Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego przeprowadziły kwerendę w dostępnych opracowaniach dotyczących omawianych tu drobin. W artykule *Food and human safety: The impact of microplastics* zauważyły, że badania nad rozprzestrze-

91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. L 396 z dnia 30 grudnia 2006 r., s. 1–794) [dalej: rozporządzenie REACH].

⁸ Dz. Urz. UE L 365 z dnia 31 grudnia 1994 r., s. 10–23, ze zm.

⁹ K. Kadac-Czapska, E. Knez, M. Grembecka, *Food and human safety: The impact of microplastics*, „Critical Reviews in Food Science and Nutrition” 2022, s. 4, <https://doi.org/10.1080/10408398.2022.2132212>.

nianiem się mikroplastiku wskazują na oczyszczalnie ścieków jako popularne źródło, z którego cząsteczki te mogą się przedostawać do naturalnych zbiorników wodnych, wód gruntowych lub ekosystemów lądowych¹⁰. Przywołany artykuł ma charakter kompendium aktualnego stanu wiedzy na temat pochodzenia mikroplastiku w środowisku, miejsc podatnych na jego odkładanie się i potencjalnego wpływu na zdrowie człowieka.

Jak dowodzą badania, zanieczyszczenie agroekosystemów mikroplastikiem zmniejsza plony żywności. Przeanalizowano występowanie cząstek tworzyw sztucznych w glebach rolniczych i roślinach i stwierdzono, że tego typu zanieczyszczenia mogą być przenoszone z gleby na rośliny, a następnie z pokarmu roślinnego do organizmu człowieka. Wykazano, iż mikroplastik jest w stanie przenosić się z korzeni roślin do liści; akumuluje się w układach naczyniowych tkanek roślinnych, zwłaszcza w steli korzeni, pęczkach naczyniowych łodyg i żyłkach liści oraz w ścianach komórkowych i obszarach międzykomórkowych. Ponadto cząsteczki mikroplastiku mogą wpływać na biotę glebową.

Na podstawie dotychczas przeprowadzonych badań ustalono, że omawiana tu substancja oddziałuje na zdrowie człowieka w sposób pośredni i bezpośredni. Bezpośredni wpływ zależy od samych cząstek, w tym od rodzaju dodatków wykorzystanych na etapie przetwórstwa tworzywa sztucznego, od poziomu stężenia mikroplastiku, a także od miejsca jego występowania w ustroju. Drobinę takie wykrywano wewnątrz organizmów, na skórze i we włosach, występowały w ślinie, były znajdowane w próbkach kału. W kontekście narażenia układu oddechowego na oddziaływanie mikroplastiku istotne stają się też warunki pracy, zwłaszcza że tkanka płucna wykazuje podatność na odkładanie się tego typu cząstek. Również skóra jest wrażliwa na ich działanie – bezpośredni kontakt z nimi może ją uszkadzać, a wchłanianie mikroplastiku przez skórę następuje np. w wyniku stosowania produktów higieny osobistej. Na działanie mikroplastiku pochodzącego z takich źródeł wystawiona jest także błona śluzowa pokrywająca powierzchnię oka.

Co szczególnie groźne, drobinę te są nośnikiem, na którym rozwijają i przemieszczają się patogeny oraz zanieczyszczenia. W ten sposób mikroplastik pośrednio wpływa na zdrowie ludzi. Do czynników chorobotwórczych mogących się rozwijać na powierzchni analizowanych tu cząsteczek zaliczamy grzyby, bakterie i pierwotniaki. Mikroplastik okazuje się sprzyjającym im środowiskiem, gdyż wiąże wodę i substancje odżywcze. Patogeny drobnoustrojowe mogą zaś powodować np. dysbiozę, która obniża odporność gospodarza i zwiększa ryzyko infekcji. Udowodniono, że na powierzchni mikroplastiku gromadzą się chorobotwórcze grzyby, które rosną i rozmnażają się oraz nabierają odporności na temperaturę i promienie słoneczne. Cząstki tworzyw sztucznych mogą być pokryte śluzowatymi warstwami osadu lub biofilmem,

¹⁰ Ibidem.

umożliwiający patogenom przywieranie, mutowanie i wymianę DNA. Mikroplastik służy również jako nośnik bakterii opornych na antybiotyki – powstałe na nim biofilmy zwiększają tę oporność u niektórych szczepów bakterii nawet 30-krotnie¹¹.

Kolejną cechą mikroplastiku zagrażającą zdrowiu ludzkiemu jest wpływ na adsorpcję i desorpcję zanieczyszczeń chemicznych, potencjalnie bowiem nasila on ich szkodliwe działanie. Powinowactwo i uwalnianie szkodliwych substancji różnią się w zależności od rodzaju tworzywa sztucznego i charakteru zanieczyszczenia. Ze względu na mały rozmiar mikroplastiku oraz dużą powierzchnię właściwą i hydrofobowość stanowi on idealny nośnik substancji hydrofobowych, takich jak pestycydy. Wedle aktualnego stanu wiedzy może być odpowiedzialny za transport i osadzanie w organizmie zanieczyszczeń chemicznych typu metale ciężkie, zanieczyszczenia organiczne, antybiotyki, pestycydy i fungicydy¹². Na zagrożenia związane z mikroplastikiem zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli (NIK), która wydała raport pt. *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych*¹³. Jak zaznaczono w tym dokumencie, z opublikowanego w 2019 r. raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) wynika, że wprawdzie naukowcy jeszcze nie dowiedli kategorycznie szkodliwego oddziaływania mikroplastiku obecnego w wodzie pitnej na zdrowie człowieka, lecz niezbędne są dalsze analizy. Z drugiej strony dostępne są badania wskazujące na wzrost perystaltyki jelit wskutek pobudzenia receptorów w ich wyściółce przez cząsteczki mikroplastiku. Powyższy czynnik może wpływać negatywnie na procesy wchłaniania substancji odżywczych, a w konsekwencji stwarzać ryzyko niedoborów żywieniowych.

3. Potrzeba definiowania zjawisk środowiskowych przez prawo

Pomimo że nauka, a coraz częściej także media dostrzegają powszechność mikroplastiku, nie doczekał się on jeszcze obszerniejszej i ogólnie uznanej regulacji prawnej ani definicji legalnej (ustawowej). Brak tej ostatniej jest istotnym problemem, gdyż regulację zjawisk i czynników pochodzenia przemysłowego winno poprzedzać wprowadzenie jednolitej terminologii, do której odnosiłyby się normy, tak aby ta sama zasada była zawsze i wszędzie aplikowana wobec tożsamego desygnatu. W kontekście opisanych uprzednio ustaleń

¹¹ Ibidem, s. 9.

¹² Ibidem, s. 11.

¹³ NIK, *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych. Informacja o wynikach kontroli*, LLO 430.005.2020, nr ewid. 203/2020/P/20/071//LLO, Najwyższa Izba Kontroli [online], 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23774,vp,26512.pdf> [dostęp: 17.06.2023].

co do wpływu mikroplastiku na zdrowie człowieka i na środowisko niewątpliwie potrzebne stało się przyjęcie regulacji prawnych dotyczących owego indywidualium chemicznego.

M. Matczak zauważa, że prawo stanowi instrument projektowania przyszłości danego społeczeństwa, a tworzenie prawa jest jej projektowaniem przez opisanie lub zmianę opisu przyszłego świata możliwego dokonywanym za pomocą tekstu prawnego, rozumianego jako zbiór tekstów wszystkich aktów normatywnych obowiązujących w danym momencie¹⁴. Do chwili obecnej nie ma ani jednego aktu, który obejmowałby tematykę mikroplastiku kompleksowo, tj. normował jego powstawanie i wprowadzanie do środowiska oraz ustalał jednolite limity stężenia tej substancji w żywności i wodzie. Nie wdrożono również żadnych korzyści ekonomicznych dla biznesu, które motywowałyby do podejmowania działań mających na celu redukcję ilości mikroplastiku w środowisku.

Mimo że omawiane zagadnienie nie zostało uregulowane całościowo, podjęto kilka inicjatyw legislacyjnych z nim związanych. Akty prawne, w których zwrócono uwagę na istnienie problemu dotyczącego występowania produktów rozpadu towarów polimerowych w środowisku, to:

- dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego)¹⁵;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003¹⁶;
- rozporządzenie REACH (zob. rozdział 2).

Mikroplastik powstaje wskutek rozpadu produktów z tworzyw sztucznych, a zjawisko jego niezamierzonego wytwarzania zostało dostrzeżone w aktach prawnych zawierających pojęcie „mikrodrobiny tworzyw sztucznych”. Są to:

- dyrektywa plastikowa (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko)¹⁷;
- dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy), wzmiankowana już we wstępie.

¹⁴ M. Matczak, *Tekst prawny jako opis świata możliwego. Rozważania wstępne o modelu interpretacji prawniczej*, w: *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, cz. 1, red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 199–200, <https://dx.doi.org/10.18778/7969-150-0.16>.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 164 z dnia 25 czerwca 2008 r., s. 19–40.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 170 z dnia 25 czerwca 2019 r., s. 1–114.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 155 z dnia 12 czerwca 2019 r., s. 1–19.

Kilka aktów prawnych obowiązujących na terenie Unii Europejskiej wpływa na produkcję mikrodrobin plastiku lub ich uwalnianie do środowiska zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Są to:

- dyrektywa w sprawie ekoprojektu (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią)¹⁸;
- dyrektywa w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych (dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG))¹⁹;
- dyrektywa w sprawie osadów ściekowych (dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie)²⁰;
- dyrektywa w sprawie jakości powietrza (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy)²¹;
- dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola))²²;
- rozporządzenie w sprawie etykietowania opon (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/740 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych parametrów, zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1369 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1222/2009)²³;
- rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdu silnikowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2144 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, w odniesieniu do ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 78/2009, (WE) nr 79/2009 i (WE) nr 661/2009 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 631/2009, (UE) nr 406/2010, (UE) nr 672/2010, (UE) nr 1003/2010, (UE) nr 1005/2010, (UE) nr 1008/2010, (UE) nr 1009/2010, (UE) nr 19/2011, (UE) nr 109/2011, (UE)

¹⁸ Dz. Urz. UE L 285 z dnia 31 października 2009 r., s. 10–35.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 135 z dnia 30 maja 1991 r., s. 40–52.

²⁰ Dz. Urz. UE L 181 z dnia 4 lipca 1986 r., s. 6–12.

²¹ Dz. Urz. UE L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r., s. 1–44.

²² Dz. Urz. UE L 334 z dnia 17 grudnia 2010 r., s. 17–119.

²³ Dz. Urz. UE L 177 z dnia 5 czerwca 2020 r., s. 1–31.

nr 458/2011, (UE) nr 65/2012, (UE) nr 130/2012, (UE) nr 347/2012, (UE) nr 351/2012, (UE) nr 1230/2012 i (UE) 2015/166)²⁴.

W wymienionych aktach prawodawca unijny wprawdzie nie posługuje się określeniem „mikroplastik”, ale opisuje problem polegający na tym, że pochodne rozpadu towarów plastikowych występują w środowisku w coraz większym stężeniu.

Pierwszym tekstem prawnym, w którym pojawia się analizowane tu pojęcie (bez podania jego wyjaśnienia), jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁵. Akt ten stanowi narzędzie oddziaływania na rzeczywistość – ustawodawca unijny bierze pod lupę mikroplastik i zakłada wprowadzenie go na listę obserwacyjną substancji potencjalnie zagrażających zdrowiu. Jednak aby przedsięwzięcie to przyniosło skutek, omawiane cząsteczki powinny być definiowane tożsamo w każdym kraju członkowskim oraz we wszystkich instytucjach naukowych i urzędach na terenie Unii Europejskiej. Ewentualne przyszłe wytyczne, ograniczenia i wymogi dotyczące mikroplastiku muszą się odnosić do dokładnie opisanego indywiduum chemicznego. Brak precyzji w tym zakresie może powodować, że normy będą stosowane wobec zbyt wąskiej lub zbyt szerokiej kategorii materiałów.

Jak wspomniano, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 wprowadziła mechanizm w postaci listy obserwacyjnej, na której będzie się umieszczać substancje i związki wzbudzające zainteresowanie opinii publicznej lub naukowców z powodu potencjalnego wpływu na zdrowie człowieka. W zamierzeniu ustawodawcy unijnego zestawienie to ma obejmować takie zanieczyszczenia wody, jak farmaceutyki, substancje zaburzające gospodarkę hormonalną i mikroplastik. Pierwsza lista obserwacyjna, ogłoszona 19 stycznia 2022 r., zawiera na razie 17-beta-estradiol i nonylphenol. Substancje i związki będą do niej dodawane, gdy pojawi się prawdopodobieństwo, że mogą być obecne w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi i stwarzają ryzyko dla zdrowia.

Przy określaniu substancji kwalifikujących się do umieszczenia na liście obserwacyjnej Komisja Europejska korzysta przede wszystkim z badań WHO. Na mocy dyrektywy ustalono, że do 12 stycznia 2024 r. Komisja przyjmuje akty delegowane w celu uzupełnienia tego dokumentu o metodykę pomiaru zawartości mikroplastiku. Nie później niż 12 stycznia 2029 r., a następnie w stosownych przypadkach zobowiązana jest przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące potencjalnego zagrożenia dla źródeł wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi stwarzanego przez mikroplastik,

²⁴ Dz. Urz. UE L 325 z dnia 16 grudnia 2019 r., s. 1–40.

²⁵ Dz. Urz. UE L 435 z dnia 23 grudnia 2020 r., s. 1–62.

farmaceutyki oraz ewentualne inne, nowo pojawiające się zanieczyszczenia, a także charakteryzujące związane z tym ryzyko dla zdrowia.

Komisja uznała więc mikroplastik za indywidualnie chemiczne, które może szkodzić zdrowiu ludzkiemu, lub przynajmniej ingerować w jego stan. Pomimo ustalenia terminów na przedłożenie organom prawodawczym Unii sprawozdania o wpływie mikroplastiku na zdrowie nie został on formalnie zdefiniowany. W efekcie jako jedyny z wymienionej triady potencjalnych zagrożeń (farmaceutyki, substancje zaburzące gospodarkę hormonalną, mikroplastik) nie ma definicji legalnej na poziomie krajowym ani unijnym. Dla farmaceutyków (produktów leczniczych) sformułowano ją w art. 2 pkt 32 ustawy Prawo farmaceutyczne²⁶, gdzie wyjaśniono, że są to substancje lub mieszaniny substancji przedstawiane jako posiadające właściwości zapobiegania lub leczenia chorób występujących u ludzi bądź zwierząt lub podawane w celu postawienia diagnozy bądź w celu przywrócenia, poprawienia lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne. Z kolei „substancje zaburzące gospodarkę hormonalną” zostały zdefiniowane w art. 57 lit. f przywołanego wcześniej rozporządzenia REACH, gdzie mianem tym określa się substancje, w odniesieniu do których istnieją naukowe dowody prawdopodobnych poważnych skutków dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska dające powody do obaw równoważnych obawom stwarzanym przez substancje spełniające kryteria klasyfikacji jako rakotwórcze, mutagenne, działające szkodliwie na rozrodczość bądź substancje trwałe, wykazujące zdolność do bioakumulacji i toksyczne, bądź substancje bardzo trwałe i wykazujące bardzo dużą zdolność do bioakumulacji.

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁷ w art. 3 zawiera tzw. słowniczek ustawowy, tj. zbiór definicji stosowanych w treści aktu prawnego. W literaturze przedmiotu (komentarzach do tej ustawy) zalicza się mikroplastik do kategorii zanieczyszczeń, o których traktuje art. 3 pkt 57. Zgodnie z nim przez „zanieczyszczenie” rozumie się substancje zanieczyszczające, zanieczyszczenia biologiczne oraz ciała obce, szkodniki lub ich części. Mikroplastik może zostać uznany za „ciało obce”, lecz kategoria ta jest zbyt szeroka, gdyż obejmuje wszelkie składniki materialne występujące w żywności, ale nią niebędące; dlatego z uwagi na prawdopodobny negatywny wpływ analizowanej tu substancji na zdrowie człowieka wymaga ona wyszczególnienia jako podtyp zanieczyszczenia²⁸.

Gremia naukowe dysponują wystarczającym dorobkiem badawczym pozwalającym zidentyfikować główne cechy mikroplastiku. Trudność przedstawia

²⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.).

²⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.

²⁸ K. Leśkiewicz, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.

przełożenie ustaleń nauki na sformalizowany język prawny tak, by stworzyć definicję przydatną w prawodawstwie. Języki, a właściwie żargony branżowe, jakimi posługują się prawnicy i naukowcy, nie zawsze są zbieżne. Ci drudzy dążą do maksymalnie precyzyjnego opisu świata, pierwszych zaś interesują pojęcia, które będzie można wykorzystywać wielokrotnie oraz względnie łatwo przykładać do określonych stanów faktycznych. Jak wskazuje M. Bartoszewicz, zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)²⁹, mają wyraźne tło językowe. Z językiem bowiem nieodłącznie związane są standardy ujęte w zasadzie określoności prawa, która wymaga formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny oraz poprawny z punktu widzenia logiki³⁰. Definicje legalne muszą być zrozumiałe dla każdego dojrzałego użytkownika języka oraz umożliwiać subsumpcję, tj. przyporządkowanie (podciągnięcie) stanu faktycznego do ogólnej normy (reguły).

Wytyczne dotyczące redagowania i stosowania definicji prawnych zostały zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³¹. Zgodnie z § 146 ust. 1 w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

W kontekście wytycznych ZTP potrzeba zdefiniowania mikroplastiku wynika z faktu, że nie jest to określenie powszechnie zrozumiałe. Należy jednak pamiętać, że elementami jego definicji są pojęcia takie jak „tworzywa sztuczne” lub „plastik”, które same w sobie w publicznym odbiorze mogą być wieloznaczne i trudno uznać je za ogólnie zrozumiałe. Niemniej zasada spójności systemu prawnego skutkuje obowiązkiem dostosowywania nowych aktów prawnych lub jednostek redakcyjnych istniejących aktów do dotychczasowego dorobku ustawodawczego. Skoro w korpusie prawa unijnego wypracowano definicję plastiku, to koherencja systemu wymaga odwołania się do niej przy opisie mikroplastiku. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne, a nawet postulowane w świetle ZTP, zgodnie z którymi w celu osiągnięcia skrótości

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰ M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 355.

³¹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 [dalej: ZTP].

tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych w akcie normatywnym można się posłużyć odesłaniami (§ 156).

Technika prawodawcza wymaga również, aby definicja wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: „określenie *a* oznacza *b*” albo „określenie *a* znaczy tyle co wyrażenie *b*”; jeżeli zaś względy stylistyczne przemawiają za inną formą, używa się zwrotu łączącego „jest to” (§ 151 ZTP). Pojęcie obejmujące inne pojęcia może zostać opisane za pomocą tzw. definicji zakresowej, czyli wyliczającej elementy składowe zakresu. Formuluje się ją w jednym przepisie i obejmuje nią cały zakres definiowanego pojęcia (§ 153 ZTP).

4. Dotychczasowe próby definicji mikroplastiku

Pomimo że ustalenia nauki w zakresie mikroplastiku wyprzedzają legislację, niektóre instytucje publiczne podjęły samodzielne próby zdefiniowania tego zjawiska. Godny uwagi jest fakt, że NIK – konstytucyjny organ kontroli w Polsce – w swoim raporcie sformułowała definicję mikroplastiku, przez który rozumie „cząstki i fragmenty tworzywa sztucznego o wielkości od 1 mikrometra do 5 milimetrów. Występują [one – J.C.] w różnych kształtach i kolorach oraz pochodzą z wielu rodzajów tworzyw. Najpopularniejsze z nich to polietylen (PE), polipropylen (PP), polichlorek winylu (PCW), polistyren (PS), poliuretan (PUR) oraz politereftalan etylenu (PET)”³². Definicja robocza ułożona na potrzeby raportu może się stać przyczynkiem do sformułowania propozycji definicji legalnej mikroplastiku, którą będzie można implementować w słowniczku terminów zawartym w ustawie o bezpieczeństwie żywności. Definicja NIK jest jednak niepoprawna terminologicznie z punktu widzenia miar wielkości funkcjonujących w inżynierii materiałowej. Na końcu niniejszego rozdziału zostanie przedstawiona propozycja badaczek z Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, spełniająca wymogi urzędowej zwięzłości i poprawności naukowej.

Na poziomie ogólnoeuropejskim temat mikroplastiku podjęli naukowcy zgrupowani w Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA). Projekt SAPEA stanowi część Scientific Advice Mechanism (SAM), czyli Mechanizmu Doradztwa Naukowego Komisji Europejskiej – niezależnej organizacji, która wspiera kolegium komisarzy w kształtowaniu polityki unijnej. W 2019 r. SAPEA wydała raport *A scientific perspective on microplastics in nature and society*, w którym opisano tytułowe zjawisko jako cząsteczki o dłu-

³² NIK, *Ochrona ludzi...*, s. 4.

gości poniżej 5 mm, obecne w powietrzu, glebie i osadach, wodach słodkich, morzach i oceanach, roślinach i zwierzętach oraz w kilku składnikach diety człowieka³³. Wskazano, że mikroplastik jest podfrakcją plastikowych śmieci, a w innych opracowaniach pragmatycznie definiuje się go jako cząstki resztek tworzyw sztucznych mniejsze niż 5 mm (np. w ujęciu National Oceanic and Atmospheric Administration – agencji rządowej USA)³⁴.

Jako dolną granicę wielkości dla mikroplastiku zazwyczaj przyjmuje się 0,1 μm ³⁵ lub 1 μm ³⁶, tworzywa sztuczne o mniejszym rozmiarze są zaś określane jako nanoplastiki. Jednakże wartość 0,1 μm należy uznać za odpowiedniejszą, może bowiem stanowić granicę pomiędzy mikroplastikiem a nanoplastikiem, która nie koliduje z funkcjonującym obecnie w inżynierii materiałowej pojęciem nanocząstki (definiowanej jako obiekt, którego przynajmniej jeden wymiar zawiera się w przedziale poniżej 100 nm, czyli właśnie 0,1 μm)³⁷.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności wydaje czasopismo „EFSA Journal”, gdzie w styczniu 2016 r. opublikowano artykuł *Obecność mikroplastiku i nanoplastiku w żywności, ze szczególnym uwzględnieniem owoców morza* opracowany przez Panel EFSA ds. Zanieczyszczeń w Łańcuchu Żywnościowym (CONTAM). Autorzy stwierdzili, że nie funkcjonuje jeszcze międzynarodowo uznana definicja mikroplastiku, i zaproponowali opis oparty na cechach fizycznych: „niejednorodna mieszanina materiałów o różnych kształtach, określanych jako fragmenty, włókna, sferoidy, granulki, peletki, płatki lub kulki, mierzące od 0,1 do 5000 μm ”³⁸.

Europejska Agencja Chemikaliów (dalej: ECHA) – instytucja odpowiedzialna za realizację rozporządzenia REACH w zakresie utworzenia systemu rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń dotyczących substancji chemicznych na szczeblu Unii Europejskiej oraz zarządzania tym systemem – wypracowała wstępną, roboczą definicję mikroplastiku. Scharakteryzowała go jako „dowolny polimer lub zawierającą polimer stałą lub pół-

³³ Science Advice for Policy by European Academies, *A scientific perspective on microplastics in nature and society*, SAPEA, Berlin 2019, s. 10, 107, <https://doi.org/10.26356/microplastics>.

³⁴ Ibidem, s. 17, 123.

³⁵ A. Yusuf et al., *Updated review on microplastics in water, their occurrence, detection, measurement, environmental pollution, and the need for regulatory standards*, „Environmental Pollution” 2022, vol. 292, part B, article 118421, <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2021.118421>.

³⁶ J.P.G.L. Frias, R. Nash, *Microplastics: Finding a consensus on the definition*, „Marine Pollution Bulletin” 2019, vol. 138, s. 145–147, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.11.022>.

³⁷ K. Kadac-Czapska et al., *Microplastics in food – a critical approach to definition, sample preparation, and characterisation*, „Food Chemistry” 2023, vol. 418, article 135985, s. 2, <https://doi.org/10.1016/j.foodchem.2023.135985>.

³⁸ EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain, *Presence of microplastics and nanoplastics in food, with particular focus on seafood*, „EFSA Journal” 2016, vol. 14, issue 6, article 4501, s. 3 [tłum. własne], <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2016.4501>.

stałą cząstkę o wielkości 5 mm lub mniejszej w co najmniej jednym wymiarze zewnętrznym³⁹, przy czym „polimer” odnosi się do definicji z rozporządzenia REACH.

Ostatecznie w styczniu 2019 r. ECHA przygotowała raport, który przewiduje daleko posunięte ograniczenia dotyczące mikrodrobin plastiku w produktach wprowadzanych na rynek Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, mające na celu uniknięcie lub zminimalizowanie ich uwalniania do środowiska. W raporcie zaproponowano precyzyjniejszą definicję mikroplastiku – mianem tym określono materiał złożony ze stałych cząstek zawierających polimer, do których mogły zostać dodane inne komponenty oraz gdzie $\geq 1\%$ wagowych cząstek ma wszystkie wymiary $1 \text{ nm} \leq x \leq 5 \text{ mm}$ lub, dla włókien, długość $3 \text{ nm} \leq x \leq 15 \text{ mm}$ i stosunek długości do średnicy >3 . W ocenie ECHA polimery występujące w przyrodzie, które nie zostały zmodyfikowane chemicznie (inaczej niż przez hydrolizę), winny zostać wykluczone z definicji mikroplastiku, podobnie jak polimery (bio)degradowalne⁴⁰.

Z kolei K. Kadac-Czapska i współpracownicy definiują mikroplastik jako fragmenty tworzyw sztucznych o wielkości od $0,1 \text{ }\mu\text{m}$ do $5000 \text{ }\mu\text{m}$, występujące w różnych kolorach lub przezroczyste, o regularnym lub nieregularnym kształcie, nierozpuszczalne w wodzie, bez względu na ich pierwotne lub wtórne pochodzenie, jednakże z uwzględnieniem materiałów biodegradowalnych⁴¹. Podkreślają, że jest on materiałem niezwykle złożonym, wielopostaciowym, co wynika przede wszystkim z jego składu, obejmującego różne rodzaje polimerów, których właściwości są zależne od mas cząsteczkowych oraz od dodatków poprawiających właściwości fizykochemiczne i użytkowe⁴².

5. Podsumowanie

Występowanie mikroplastiku w środowisku jest bezsporne. Środki masowego przekazu coraz częściej poruszają temat wszechobecności tego rodzaju cząstek, a ich wpływ na zdrowie i życie człowieka stanowi przedmiot intensywnych badań. Dotychczasowe ustalenia utwierdzają naukowców w przekonaniu, że mikroplastik należy do czynników szkodliwych dla organizmu ludzkiego. Zanieczyszczenie środowiska naturalnego plastikiem zostało już zgodnie uznane

³⁹ European Chemicals Agency, *Annex to the Annex XV restriction report: Proposal for a restriction – intentionally added microplastics*, ECHA, 22.08.2019, [tłum. własne], <https://echa.europa.eu/documents/10162/db081bde-ea3e-ab53-3135-8aaffe66d0cb> [dostęp: 15.08.2023].

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ K. Kadac-Czapska et al., *Microplastics in food...*, s. 3.

⁴² K. Kadac-Czapska, E. Knez, M. Grembecka, *Food and human safety...*, s. 9.

za problem przez władze publiczne i gremia naukowe. Obecnie dostrzega się, że występowanie mikroplastiku jest przynajmniej równie powszechne. Ujawnienie jego zawartości w glebach rolnych i w organizmach noworodków może być wysoce niepokojące. Skoro plastik doczekał się definicji legalnych sformułowanych na podstawie ustaleń naukowych, to konieczną i logiczną konsekwencją wydaje się przyjęcie prawnej definicji mikroplastiku. Oczywiście, ona sama nie rozwiązuje sprawy, gdyż równie pilne jest uchwalenie kompleksowych przepisów, które posłużą ograniczeniu wprowadzania mikroplastiku do środowiska, oraz norm dotyczących maksymalnego stężenia tych drobin w żywności, wodzie i lekach. Precyzyjne nazwanie i opisanie problemu może być punktem wyjścia do dalszej regulacji omawianego tu zjawiska.

Literatura

- Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 355–364.
- Borkowski K., *Przemysł tworzyw sztucznych – materiałów XXI wieku*, „Mechanik” 2015, nr 4, s. 278–282, <http://dx.doi.org/10.17814/mechanik.2015.4.158>.
- EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain, *Presence of microplastics and nanoplastics in food, with particular focus on seafood*, „EFSA Journal” 2016, vol. 14, issue 6, article 4501, s. 1–30, <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2016.4501>.
- Frias J.P.G.L., Nash R., *Microplastics: Finding a consensus on the definition*, „Marine Pollution Bulletin” 2019, vol. 138, s. 145–147, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.11.022>.
- Kadac-Czapska K. et al., *Microplastics in food – a critical approach to definition, sample preparation, and characterisation*, „Food Chemistry” 2023, vol. 418, article 135985, s. 1–17, <https://doi.org/10.1016/j.foodchem.2023.135985>.
- Kadac-Czapska K., Knez E., Grembecka M., *Food and human safety: The impact of microplastics*, „Critical Reviews in Food Science and Nutrition” 2022, s. 1–20, <https://doi.org/10.1080/10408398.2022.2132212>.
- Leśkiewicz K., *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.
- Matczak M., *Tekst prawny jako opis świata możliwego. Rozważania wstępne o modelu interpretacji prawniczej*, w: *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, cz. 1, red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 199–213, <https://dx.doi.org/10.18778/7969-150-0.16>.
- Yusuf A. et al., *Updated review on microplastics in water, their occurrence, detection, measurement, environmental pollution, and the need for regulatory standards*, „Environmental Pollution” 2022, vol. 292, part B, article 118421, <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2021.118421>.

Źródła internetowe:

- European Chemicals Agency, *Annex to the Annex XV restriction report: Proposal for a restriction – Intentionally added microplastics*, ECHA, 22.08.2019, <https://echa.europa.eu/documents/10162/db081bde-ea3e-ab53-3135-8aaffe66d0cb> [dostęp: 15.08.2023].
- NIK, *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych. Informacja o wynikach kontroli*, LLO 430.005.2020, nr ewid. 203/2020/P/20/071//LLO, Najwyższa Izba Kontroli [online], 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23774,vp,26512.pdf> [dostęp: 17.06.2023].
- Odpady z tworzyw sztucznych i recykling w UE: fakty i liczby*, Parlament Europejski [online], 18.01.2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20181212STO21610/odpady-z-tworzyw-sztucznych-i-recykling-w-ue-fakty-i-liczby> [dostęp: 17.06.2023].
- Science Advice for Policy by European Academies, *A scientific perspective on microplastics in nature and society*, SAPEA, Berlin 2019, <https://doi.org/10.26356/microplastics>.

Jakub Czapski

**Konieczność wprowadzenia definicji legalnej mikroplastiku
do ustawy o bezpieczeństwie żywności
Postulaty *de lege ferenda***

Streszczenie

Niniejsza praca ma na celu zwrócenie uwagi na fakt, że język tekstów prawnych (z założenia mający opisywać całą znaną rzeczywistość) nie nadąża za postępami nauki. Ustawodawca posługuje się zaczerpniętymi z niej pojęciami, lecz nie zawsze konsekwentnie przypisuje im jednolite definicje. Może to powodować trudności w stosowaniu aktów normatywnych, w których występuje terminologia naukowa. Przykładem takiej luki definicyjnej jest „mikroplastik” – pojawia się on w aktach uchwalonych na szczeblu Unii Europejskiej, ale nie sformułowano jego definicji pozwalającej na obejmowanie tych samych desygnatów jednolitą nazwą.

W artykule prezentowane są najpierw teksty prawne zawierające pojęcie mikroplastiku, który uznano – obok farmaceutyków i substancji zaburzających gospodarkę hormonalną – za nowe źródło zagrożenia dla zdrowia występujące w żywności spożywanej przez człowieka. Mikroplastik jako jedyny z wymienionej triady nie ma definicji legalnej. Następnie autor omawia jego robocze definicje stworzone przez przedstawicieli środowisk naukowych i urzędowych. Na terenie Polski organem, który pierwszy zwrócił uwagę na zagrożenia związane z mikroplastikiem i zaproponował jego formalną definicję, była Najwyższa Izba Kontroli. Artykuł zawiera niektóre wnioski z raportu NIK poświęconego mikroplastikowi jako czynnikowi wpływającemu na stan zdrowia człowieka. Przegląd wieńczy autorska próba sformułowania względnie zwięzłej definicji, która potencjalnie będzie się nadawać do ujęcia w treści prawa krajowego.

Słowa kluczowe: mikroplastik, tworzywa sztuczne, polimery, zanieczyszczenia, zagrożenie zdrowia, definicje legalne, prawna regulacja mikroplastiku

Якуб Чапский

**Необходимость введения юридического определения
микропластика в закон о безопасности пищевых продуктов
Постулаты *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона)**

Резюме

Цель данной работы – обратить внимание на то, что язык юридических текстов (который по определению должен описывать всю известную действительность) не успевает реагировать на прогресс науки, в том числе и на открытия броматологии. Законодатель использует понятия, взятые из научного языка, но он не всегда достаточно последователен, чтобы давать этим понятиям единые определения. Это может создавать сложности в случае применения законов, содержащих научную терминологию. Примером отсутствия определения в юридических текстах является микропластик, который встречается в актах, принятых на уровне ЕС, однако не сформулировано определение, позволяющее использовать единое название для одних и тех же предметов.

В публикации в первую очередь представлены юридические тексты, содержащие понятие микропластика, который, наряду с фармацевтическими препаратами и веществами, нарушающими работу эндокринной системы, признан новым источником риска для здоровья в пищевых продуктах, потребляемых человеком. Микропластик – единственный из триады новых угроз не имеет юридического определения. Далее представлены отдельные попытки дать определение микропластика из научных и официальных кругов. В Польше органом, который первым попытался привлечь внимание к рискам, связанным с микропластиком, и предложил его формальное определение, была Верховная контрольная палата (NIK). В публикации представлены некоторые выводы из доклада Верховной контрольной палаты, посвященного проблеме микропластики как фактора, влияющего на здоровье человека. Обзор попыток дать определение завершается попыткой автора сформулировать по возможности лаконичное определение, которое потенциально может быть включено в текст национального законодательства.

Ключевые слова: микропластик, пластмассы, полимеры, загрязнение, опасность для здоровья, юридические определения, правовое регулирование микропластик

Jakub Czapski

**La necessità di una definizione legale di microplastica
nel Food Safety Act. Proposte di legge**

Sommario

Il presente lavoro intende richiamare l'attenzione sul fatto che il linguaggio dei testi giuridici (destinato a descrivere tutta la realtà conosciuta) non ha tenuto il passo con i progressi della scienza, comprese le scoperte della bromatologia. Il legislatore utilizza termini tratti dal linguaggio della scienza, ma non è sempre abbastanza coerente da assegnare definizioni uniformi a questi termini. Ciò può creare difficoltà nell'applicazione delle leggi in cui compare la terminologia

scientifico. Un esempio di lacuna definitoria nei testi giuridici è la microplastica, che compare in atti adottati a livello comunitario, ma non è stata formulata una definizione che consenta di chiamare le stesse denominazioni con un nome uniforme.

Questa pubblicazione presenta innanzitutto i testi giuridici in cui compare il concetto di microplastica che, insieme ai farmaci e agli interferenti endocrini, è stato riconosciuto come una nuova fonte di rischio per la salute presente negli alimenti consumati dall'uomo. La microplastica è l'unica della triade dei nuovi pericoli a non avere una definizione giuridica. Verranno poi presentati i vari tentativi di definire la microplastica da parte delle comunità scientifiche e ufficiali. In Polonia, l'organismo che per primo ha cercato di attirare l'attenzione sui pericoli della microplastica e ne ha proposto una definizione formale è stata la Camera Suprema di Controllo. Questa pubblicazione presenta alcune delle conclusioni del rapporto della Camera Suprema di Controllo sulla questione delle microplastiche come fattore che influisce sulla salute umana. Una rassegna dei tentativi di definizione si concluderà con il tentativo dell'autore di formulare una possibile definizione concisa che potrebbe essere implementata nel corpo della legge nazionale.

Parole chiave: microplastica, plastica, polimeri, contaminanti, rischi per la salute, definizioni legali, regolamentazione della microplastica



Grzegorz Dobrowolski

 <https://orcid.org/0000-0002-2758-3467>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Ewolucja przepisów dotyczących emisji promieniowania elektromagnetycznego w Polsce

Evolution of the regulations regarding the emission of electromagnetic radiation in Poland

Summary

The article is devoted to the issue of legal instruments for the protection of the environment against electromagnetic radiation. The threats of this pollution have been recognized relatively recently. No wonder that an efficient legal model for the above-mentioned issues has not yet been developed. However, the regulations in force in Poland should be considered adequate to the risks and effective.

Key words: electromagnetic radiation, environmental protection

I

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji przepisów regulujących emisję promieniowania niejonizującego w Polsce. Problematyka ta nie doczekała się dotąd szerszego opracowania, chociaż prawne podstawy ochrony środowiska przed tym oddziaływaniem ulegały licznym interesującym zmianom. Można postawić tezę, że wywoływał je rozwój badań nad wpływem fal elektromagnetycznych na zdrowie i życie człowieka. Wprowadzane regulacje często

były determinowane obawami przed tym, co „niewidzialne”, które nie mają wiele wspólnego z rzeczywistością. Dopiero w ostatnich latach następuje znaczna liberalizacja obowiązujących przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do emisji powodowanych przez stacje bazowe GSM.

II

Promieniowanie elektromagnetyczne rozumiane jako zjawisko fizyczne występuje w środowisku w sposób naturalny. Warto tu wskazać choćby magnetyzm Ziemi, jej pole elektryczne, wyładowania powstające w wyniku różnicy potencjałów między chmurą a powierzchnią Ziemi czy wreszcie – niektóre zjawiska kosmiczne¹.

W XX i XXI w. pojawiło się również promieniowanie elektromagnetyczne o charakterze antropogenicznym. Jego źródła można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje maszyny i urządzenia emitujące wspomniane promieniowanie niejako „przy okazji”, podczas korzystania z nich zgodnie z przeznaczeniem. Dotyczy to w zasadzie każdego urządzenia zasilanego energią elektryczną oraz sieci energetycznych. Jednak wynalezienie radia na początku XX w. spowodowało, że naturalne zjawisko promieniowania elektromagnetycznego (w tym wypadku określanego jako fale radiowe) zaczęto wykorzystywać do komunikacji (przekazywania wiadomości), orientacji w terenie i w wielu innych celach.

Zagrożenia związane z promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzenia antropogenicznego dostrzeżono stosunkowo późno. Przede wszystkim dotyczyło to nadajników radiowych o dużej mocy (zwłaszcza w zakresie fal długich). Doskonałym przykładem jest tu historia masztu nadawczego w Konstancynie. Powstał on w latach 1970–1974 i mierzył 647 m – był ówczesnie najwyższą budowlą na świecie. Moc tego urządzenia (wynosząca 2 MW) wywoływała spory niepokój u okolicznej ludności². Obiekt uległ zniszczeniu na skutek katastrofy budowlanej w 1991 r., a 14 grudnia 1994 r. Sejm RP uchwalił

¹ R. Pawlak, *Pole elektromagnetyczne – źródła, regulacje, pomiary*, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy [online], <http://dlibra.itl.waw.pl/dlibra-webapp/dlibra/doccontent?id=2048&dirids=1> [dostęp: 2.04.2023].

² Zob. *Najwyższa budowla świata. Z polskim rekordzistą z „Księgi rekordów Guinnessa” inż. Janem Polakiem rozmawia Jolanta Olejniczak*, „Szósty Zmysł”, artykuł dostępny na stronie WWW Instytutu Radioelektroniki i Technik Multimedialnych: https://www.ire.pw.edu.pl/~jjarkow/RADIO_DRM/rcn_01.pdf [dostęp: 2.04.2023]. Zob. też *RCN Konstancynów bez wieży. Konstrukcja leży na ziemi*, portal Teraz Gąbin, 1.10.2021, https://terazgabin.pl/pl/19_wiadomosci-z-regionu/51991_rcn-konstancynow-bez-wiezy-konstrukcja-lezy-na-ziemi-.html [dostęp: 1.04.2023].

ustawę o Radiofonicznym Ośrodku Nadawczym w Konstancynie³, która przewidywała odbudowę konstrukcji oraz wyznaczenie stref ochronnych. Ostatecznie z uwagi na liczne protesty odstąpiono od tego zamierzenia, wskazany akt prawny został zaś uchylony ustawą z dnia 14 marca 2002 r. o uchyleniu ustawy o Radiofonicznym Ośrodku Nadawczym w Konstancynie⁴.

III

Pierwsza w miarę usystematyzowana regulacja dotycząca ochrony środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym pojawiła się w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵, której rozdział 9 zatytułowano *Ochrona przed promieniowaniem*. Nie była to jednak regulacja zbyt szczęśliwa. Przede wszystkim ustawodawca próbował w czterech artykułach określić zasady ochrony środowiska zarówno przed promieniowaniem jonizującym, jak i przed promieniowaniem niejonizującym (elektromagnetycznym)⁶. Bardziej drobiazgową regulację zawierało wydane na podstawie tych przepisów rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym szkodliwym dla ludzi i środowiska⁷. Normowało ono zasady ochrony ludzi i środowiska przed promieniowaniem niejonizującym w postaci pól elektromagnetycznych o częstotliwości 50 herców (Hz), wytwarzanych m.in. przez stacje i linie elektroenergetyczne, oraz w postaci pól elektromagnetycznych o częstotliwościach od 0,1 do 300 000 megaherców (MHz), wytwarzanych w szczególności przez urządzenia radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne. Przewidywało możliwość utworzenia stref ochronnych wokół źródeł emisji (§ 3) oraz wprowadzało metodologię pomiarów.

Problematyka zanieczyszczenia środowiska promieniowaniem elektromagnetycznym nabrała znaczenia w związku z pojawieniem się telefonii komórkowej w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Niestety, ówczesna regulacja opierała się na przepisach ustawy z 1980 r., wysoce niewystarczających. Warto tu jednak odnotować rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 11 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopusz-

³ Dz.U. z 1995 r. Nr 2, poz. 4.

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 553.

⁵ Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6.

⁶ *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1995, s. 224.

⁷ Dz.U. z 1980 r. Nr 25, poz. 101.

czalnych poziomów promieniowania, jakie mogą występować w środowisku, oraz wymagań obowiązujących przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania⁸. Określiło ono dopuszczalną wartość mocy urządzeń tego typu (0,1 W/m²).

Dopiero wejście w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁹ zmieniło sytuację w omawianym zakresie. W art. 121 tego aktu scharakteryzowano ochronę przed polami elektromagnetycznymi jako:

- 1) utrzymanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych poziomów lub co najmniej na nich;
- 2) zmniejszanie poziomów pól elektromagnetycznych co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane.

Poziomy te zostały wyznaczone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów¹⁰. Zachowano dotychczasową wartość gęstości mocy, a jednocześnie wprowadzono poziom składowej elektrycznej (7 V/m).

Co istotne, ustawa Prawo ochrony środowiska w swej pierwotnej wersji przewidywała instytucję pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych. Zgodnie z art. 234 było ono wymagane w przypadku:

- 1) linii i stacji elektroenergetycznych o napięciu znamionowym 110 kV lub wyższym;
- 2) instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, których równoważna moc promieniowana izotropowo jest równa 15 W lub wyższa, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz.

Jednakże przepisy te nie zostały wykorzystane w praktyce. Na mocy ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹¹ zlikwidowano instytucję wspomnianych pozwoleń. Co prawda nowelizacja wprowadziła obowiązek dokonywania odpowiednich pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku (nowy art. 122a ustawy), lecz przyczyniła się do faktycznej zmiany modelu ochrony przed promieniowaniem niejonizującym.

⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 107, poz. 676.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

¹⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 192, poz. 1883.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 113, poz. 954.

IV

Dnia 9 listopada 2004 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹². Instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne (z wyłączeniem radiolinii), które emitują pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, zaliczono w nim do przedsięwzięć mogących wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (wymagających sporządzenia raportu). Rozwiązanie takie należy uznać za nie do końca zrozumiałe. Ówczesnie obowiązująca dyrektywa Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹³ nie przewidywała konieczności objęcia tego typu instalacji procedurą oceny, choć oczywiście była ona dopuszczalna w świetle art. 193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴. Nie wydaje się to jednak przemyślanym krokiem na początku XXI w., gdy trwała rewolucja cyfrowa wymagająca powszechnego dostępu do internetu szerokopasmowego.

Zaliczenie instalacji, które emitują promieniowanie elektromagnetyczne, do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w istotny sposób wydłużyło proces inwestycyjny, zwłaszcza związany z budową stacji bazowych GSM. Konieczne bowiem stało się uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, często poprzedzonej obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Część tych instalacji w ogóle nie mogła powstać, choć w wielu przypadkach nie było ku temu racjonalnych podstaw¹⁵. Warto również zwrócić uwagę, że 7 maja 2010 r. została uchwalona ustawa o wspie-

¹² Dz.U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573.

¹³ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (Official Journal L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40–48; polska wersja językowa: Dz. Urz. UE 2004, wyd. spec., rozdz. 15, t. 1, s. 248–256 ze zm.).

¹⁴ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360. W świetle tego przepisu „środki ochronne przyjęte na podstawie artykułu 192 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z Traktatami. Są one notyfikowane Komisji”.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. G. Dobrowolski, *Prawne podstawy budowy stacji bazowych telefonii komórkowej. Pomiędzy prawodawcą a sądem*, w: *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 103–116. Zob. też F. Wasilewski, *Problematyka kwalifikacji robót budowlanych polegających na sytuowaniu stacji bazowych telefonii komórkowej na istniejących obiektach budowlanych*, w: *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 191–199.

raniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁶, która w założeniu miała uprościć lokalizację tego typu infrastruktury.

Kolejno obowiązujące rozporządzenia Rady Ministrów, z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁷ oraz z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁸, utrzymały omawiany stan. Jednakże 4 czerwca 2022 r. nastąpiła fundamentalna zmiana w tym zakresie, gdyż weszło wówczas w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹. Na jego mocy instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz zostały w ogóle wyłączone z katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z § 2 w przypadku przedsięwzięć „elektromagnetycznych”, dla których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, o których mowa w art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 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 środowisko²⁰, lub zgłoszeń, o których mowa w art. 72 ust. 1a tej ustawy, stosuje się przepisy rozporządzenia zmienianego w § 1 w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem. W myśl § 3 umarza się postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczących tych przedsięwzięć wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie rozporządzenia²¹.

Przedstawione zmiany w kwestii lokalizowania instalacji emitujących promieniowanie elektromagnetyczne należy ocenić pozytywnie. *De lege lata* realizacja tego typu urządzeń o niewielkiej mocy (chodzi głównie o stacje bazowe GSM) została znacznie odformalizowana na gruncie przepisów zarówno prawa

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 733.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1071.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029.

²¹ Warto tu zasygnalizować, że w 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą „przy kwalifikacji instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, na podstawie § 3 ust. 1 pkt 8 i § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko [...], jako inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy brać pod uwagę równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny także wówczas, gdy w skład instalacji wchodzi kilka anten” (uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. III OPS 1/22, LEX nr 3429156). Uchwała ta ostatecznie rozstrzygnęła główny problem związany z wykładnią przepisów dotyczących kwalifikacji przedsięwzięć „elektromagnetycznych” do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

środowiskowego, jak i prawa budowlanego. Trzeba bowiem mieć świadomość, że zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²² „nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na [...] instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości nieprzekraczającej 3 m”.

V

Analizując obowiązujące obecnie uregulowania dotyczące emisji pól elektromagnetycznych, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku²³. W dokumencie tym wyznaczono zróżnicowane dopuszczalne poziomy owych pól dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludności, wskazując:

- 1) zakresy częstotliwości pól elektromagnetycznych, dla których określa się parametry fizyczne charakteryzujące oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych;
- 2) dopuszczalne wartości parametrów fizycznych, o których mowa w pkt 1, dla poszczególnych zakresów częstotliwości, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych.

Odrębnie zostały ujęte zakresy częstotliwości pola elektromagnetycznego, dla których określa się parametry fizyczne charakteryzujące oddziaływanie pola elektromagnetycznego na środowisko oraz dopuszczalne poziomy pola elektromagnetycznego charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych, w przypadku terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a także zakresy częstotliwości pól elektromagnetycznych, dla których określa się parametry fizyczne charakteryzujące oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko oraz dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych, w przypadku miejsc dostępnych dla ludności²⁴.

²² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2448.

²⁴ Zmiany wprowadzone owym aktem wywołały spory niepokój społeczny, czego dowodem było wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Klimatu, nr V.7200.1.2020.GH,

Warto dodać, że rozporządzenie to znacznie złagodziło dopuszczalne parametry promieniowania w porównaniu z przywołanym już rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Przykładem mogą być normy w zakresie od 300 MHz do 300 GHz. Poprzednio obowiązujący poziom składowej elektrycznej wynosił 7 m/V, a gęstość mocy – 0,1 W/m², obecnie zaś te wielkości wynoszą odpowiednio 61 m/V i 10 W/m². Funkcję służebną pełni tu rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku²⁵.

Konsekwencją określenia dopuszczalnych natężeń pola elektromagnetycznego jest wprowadzenie systemu monitoringu działającego w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 123 ustawy Prawo ochrony środowiska). Szczegóły reguluje wspomniane rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. Jednocześnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska został zobowiązany do prowadzenia aktualizowanego corocznie rejestru zawierającego informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem przekroczeń dotyczących terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oraz miejsc dostępnych dla ludności.

VI

W obecnym stanie prawnym podstawowym instrumentem reglamentującym emisje promieniowania elektromagnetycznego jest zgłoszenie instalacji niewymagającej uzyskania pozwolenia emisyjnego, przewidziane w art. 152–157a ustawy Prawo ochrony środowiska. Instytucja ta istnieje od początku obowiązywania ustawy, jednakże dopiero na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia²⁶, nałożono wskazany obowiązek na użytkowników instalacji emitujących promieniowanie elektromagnetyczne. Zgodnie z § 2 ust. 2 w analizowanym zakresie dotyczy on:

2.03.2020, dostępne na stronie WWW RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf//2020/3/V.7200.1.2020/1908437.pdf> [dostęp: 15.09.2023].

²⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2630.

²⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 880.

- 1) stacji elektroenergetycznych lub napowietrznych linii elektroenergetycznych o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV;
- 2) instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz²⁷.

Procedura zgłoszenia eksploatacji instalacji wytwarzających promieniowanie elektromagnetyczne nie odbiega zasadniczo od zgłoszenia instalacji, które powodują inne emisje do środowiska²⁸. Może ono nastąpić w formie pisemnej lub elektronicznej, a jego treść (wymagania wniosku) określa art. 152 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgłoszenie winno zostać dokonane przynajmniej na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem eksploatacji instalacji, gdyż w takim czasie organ ochrony środowiska (najczęściej jest to starosta) może wyrazić swój sprzeciw w formie decyzji. W rezultacie eksploatację instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można rozpocząć wtedy, gdy organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku instalacji lub urządzenia, o którym mowa w art. 122a ust. 1, zmienionego w sposób istotny lub będącego przenośnym wolnostojącym masztem antenowym (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane) do eksploatacji można przystąpić bezpośrednio po doręczeniu zgłoszenia. Oczywiście, jeśli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia wniesie sprzeciw w drodze decyzji, eksploatacja musi zostać wstrzymana (art. 152 ust. 4c ustawy).

²⁷ Nie dotyczy to:

- 1) instalacji laboratoryjnych;
- 2) instalacji użytkowanych przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub organy właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa, których działalność wiąże się bezpośrednio z obronnością i bezpieczeństwem państwa;
- 3) instalacji używanych w służbie radiokomunikacyjnej amatorskiej przez okres nie dłuższy niż 90 dni:
 - a) zgodnie z przepisami międzynarodowymi – w okresie ważności zagranicznego dokumentu uprawniającego do używania urządzeń radiowych,
 - b) w miejscu innym niż stała lokalizacja.

²⁸ Objętość tego opracowania nie pozwala na dokładne omówienie instytucji zgłoszenia zamiaru eksploatacji instalacji. Można w tym zakresie odesłać Czytelnika do bogatej literatury przedmiotu. Zob. np.: A. Kosieradzka-Federczyk, *Ochrona przed polami elektromagnetycznymi; Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 243–247, 266–269; M. Górski, *Instalacje i urządzenia*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 651–660; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 500–520.

Novum w procedurze dokonywania zgłoszeń dotyczących instalacji, które wytwarzają pole elektromagnetyczne, jest obecność swoistej namiastki zapewnienia udziału społeczeństwa. Uprawnionymi są tu organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹ (prowadzące działalność w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 6 lub 18 tej ustawy) bądź osoby zamieszkałe w gminie, na której terenie ma być lub jest eksploatowana instalacja³⁰. Podmioty te w terminie 14 dni od dnia udostępnienia zgłoszenia mogą wnieść do organu ochrony środowiska uwagi (wraz ze szczegółowym uzasadnieniem uprawdopodobniającym zasadność ich wniesienia) na temat okoliczności możliwości przekroczenia standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska przez instalację bądź niespełniania przez nią wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Treść skutecznie wniesionych uwag organ ochrony środowiska niezwłocznie przekazuje prowadzącemu instalację lub użytkownikowi urządzenia, którego one dotyczą. Ten ostatni, w myśl art. 152b ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, może złożyć na nie odpowiedź w terminie 14 dni.

Wszelkie próby „uspołecznienia” procedur podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie instalacji mogących negatywnie wpłynąć na środowisko należy ocenić pozytywnie. Odnosi się to również do rozwiązań przewidzianych w art. 152b ustawy Prawo ochrony środowiska. Uwagi i odpowiedzi na nie winny być traktowane jako informacje, które podlegają ocenie przez organ prowadzący postępowanie w kontekście art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³¹. Wątpliwości jednak może budzić umożliwienie ich składania wszystkim organizacjom pozarządowym (w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolon-

²⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

³⁰ Wiąże się z tym wprowadzenie obowiązku o charakterze informacyjnym. Zgodnie z art. 152b ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska organ ochrony środowiska udostępnia na stronie podmiotowej urzędu, który go obsługuje, następujące informacje o instalacjach wytwarzających pole elektromagnetyczne objętych obowiązkiem zgłoszenia:

- 1) zgłoszenie, o którym mowa w art. 152 ust. 1 lub 6 pkt 2;
- 2) informacje, o których mowa w art. 152 ust. 6 pkt 1;
- 3) sprzeciw, o którym mowa w art. 152 ust. 4 lub 4c, a w razie jego braku – zaświadczenie, o którym mowa w art. 152 ust. 4b;
- 4) uwagi, o których mowa w ust. 3, oraz odpowiedzi na wniesione uwagi, o których mowa w ust. 6.

Informacje te udostępnia się nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia dokonania zgłoszenia, przedłożenia informacji, wniesienia sprzeciwu, upływu terminu do wniesienia sprzeciwu, wydania zaświadczenia, wniesienia uwag oraz odpowiedzi na uwagi (art. 152b ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska).

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

tariacie) prowadzącym działalność w zakresie ochrony i promocji zdrowia, w tym działalność leczniczą, czy też tym, które zawarły umowę w zakresie realizacji zadania publicznego. Zdecydowanie lepsze byłoby w tej sytuacji odwołanie się do definicji organizacji ekologicznej, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r.

VII

Eksploatacja instalacji wytwarzającej pole elektromagnetyczne wiąże się z obowiązkiem prowadzenia pomiarów. Dotyczy to obiektów emitujących takie pole, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV bądź instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, a częstotliwości wynoszą od 30 kHz do 300 GHz. Eksploatujący takie instalacje (urządzenia) zostali na podstawie art. 122a ustawy Prawo ochrony środowiska zobowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku:

- 1) bezpośrednio przed rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia;
- 2) każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile mogą one mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie;
- 3) każdorazowo w przypadku zmiany istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji lub urządzenia – na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła ta zmiana³².

Wyniki przekazuje się w postaci elektronicznej wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu w terminie 30 dni od dnia wykonania pomiarów (art. 122a ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska)³³.

³² Pomiarów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, nie przeprowadza się, o ile ostatnie pomiary nie wykazały przekroczeń dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych na terenie objętym wnioskiem. O wynikach ostatnich pomiarów informuje się wnioskodawcę.

³³ W świetle art. 122 ust. 1b ustawy Prawo ochrony środowiska „w przypadku wprowadzenia na części albo całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [...], lub stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w art. 46 ustawy

VIII

Reasumując niniejsze rozważania, można dojść do wniosku, że polska regulacja dotycząca emisji fal elektromagnetycznych kształtowała się niejako metodą prób i błędów. W pierwotnym założeniu podstawową rolę miały odgrywać instrumenty reglamentacyjne. Następnie ciężar zabezpieczenia środowiska przed tym rodzajem oddziaływania został przeniesiony na etap realizacji przedsięwzięcia. Należy uznać, że obowiązujący obecnie model regulacji w tej dziedzinie jest, mimo pewnych niedoskonałości, prawidłowy. Jego główną zaletę stanowi wprowadzenie jasno określonych kryteriów, które pozwalają inwestorom planować przedsięwzięcie, oraz minimalnych gwarancji powodzenia owych planów.

Więszym problemem wydają się niedostatki po stronie organów administracji publicznej. W opublikowanej w 2019 r. informacji o wynikach kontroli *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej*³⁴ wskazano wyraźnie, że NIK negatywnie ocenia działania tych organów związane z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym z powyższych źródeł w okresie objętym kontrolą. Jak zauważono, „organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie są organizacyjnie i technicznie przygotowane do realizacji zadań kontrolnych dotyczących PEM. Ich kompetencje nakładają się, a przepisy prawa nie określają jednoznacznie ich roli w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Sześć z 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz sześć z 16 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych nie miało potwierdzonych przez Polskie Centrum Akredytacji kompetencji do wykonywania pomiarów PEM”³⁵. Niewątpliwie dopiero połączenie prostych, acz skutecznych, regulacji prawnych z działaniami kompetentnych i odpowiednio wyposażonych organów administracji publicznej sprawi, że środowisko będzie we właściwy sposób chronione przed promieniowaniem niejonizującym.

z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [...], pomiarów, o których mowa w ust. 1, nie przeprowadza się w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych zlokalizowanych na terytorium objętym stanem nadzwyczajnym, stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii”.

³⁴ NIK, *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Informacja o wynikach kontroli*, LLU.430.006.2018, nr ewid. 186/2018/P/17/082/LLU, Najwyższa Izba Kontroli [online], 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20005.vp,22625.pdf> [dostęp: 15.09.2023].

³⁵ Ibidem, s. 9.

Literatura

- Dobrowolski G., *Prawne podstawy budowy stacji bazowych telefonii komórkowej. Pomiedzy prawodawcą a sądem*, w: *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 103–116.
- Górski M., *Instalacje i urzędnicy*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 651–660.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Ochrona przed polami elektromagnetycznymi; Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 243–247, 266–269.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1995.
- Wasilewski F., *Problematyka kwalifikacji robót budowlanych polegających na sytuowaniu stacji bazowych telefonii komórkowej na istniejących obiektach budowlanych*, w: *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 191–199.

Źródła internetowe:

- Najwyższa budowla świata. Z polskim rekordzistą z „Księgi rekordów Guinnessa” inż. Janem Polakiem rozmawia Jolanta Olejniczak, „Szósty Zmysł”, artykuł dostępny na stronie WWW Instytutu Radioelektroniki i Technik Multimedialnych: https://www.ire.pw.edu.pl/~jjarkow/RADIO_DRM/rcn_01.pdf [dostęp: 2.04.2023].
- NIK, *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urzędzeń telefonii komórkowej. Informacja o wynikach kontroli*, LLU.430.006.2018, nr ewid. 186/2018/P/17/082/LLU, Najwyższa Izba Kontroli [online], 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20005,vp,22625.pdf> [dostęp: 15.09.2023].
- Pawlak R., *Pole elektromagnetyczne – źródła, regulacje, pomiary*, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy [online], <http://dlibra.itl.waw.pl/dlibra-webapp/dlibra/doccontent?id=2048&dirids=1> [dostęp: 2.04.2023].
- RCN Konstaktynow bez wieży. Konstrukcja leży na ziemi, portal Teraz Gąbin, 1.10.2021, https://terazgabin.pl/pl/19_wiadomosci-z-regionu/51991_rcn-konstaktynow-bez-wiezy-konstrukcja-lezy-na-ziemi-.html [dostęp: 1.04.2023].
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Klimatu, nr V.7200.1.2020.GH, 2.03.2020, dostępne na stronie WWW RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2020/3/V.7200.1.2020/1908437.pdf> [dostęp: 15.09.2023].

Grzegorz Dobrowolski

Evolucja przepisów dotyczących emisji promieniowania elektromagnetycznego w Polsce

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest poświęcony zagadnieniu prawnych instrumentów ochrony środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym. Zagrożenia tym zanieczyszczeniem dostrzeżono stosunkowo niedawno, nic więc dziwnego, że nie wypracowano jeszcze sprawnego modelu prawnego dotyczącego tej problematyki. Niemniej przepisy obowiązujące w Polsce należy uznać za adekwatne do zagrożeń i skuteczne.

Słowa kluczowe: promieniowanie elektromagnetyczne, ochrona środowiska

Гжегож Добровольский

Эволюция правовых норм, касающихся электромагнитного излучения в Польше

Резюме

Данная статья посвящена проблеме правовых инструментов для защиты окружающей среды от электромагнитного излучения. Угроза данного загрязнения была замечена относительно недавно. Поэтому неудивительно, что эффективная правовая модель по данному вопросу еще не разработана. Однако действующие в Польше правовые нормы следует считать адекватными угрозам и эффективными.

Ключевые слова: электромагнитное излучение, охрана окружающей среды

Grzegorz Dobrowolski

Evoluzione della normativa sull'emissione di radiazioni elettromagnetiche in Polonia

Sommario

Il presente articolo è dedicato al problema degli strumenti legali per la protezione dell'ambiente dalle radiazioni elettromagnetiche. La minaccia di questo inquinamento è stata notata relativamente di recente. Non sorprende quindi che non sia stato ancora sviluppato un modello giuridico efficiente per questo problema. Tuttavia, le norme in vigore in Polonia devono essere considerate adeguate alle minacce ed efficaci.

Parole chiave: radiazioni elettromagnetiche, protezione ambientale



Krzysztof Gruszecki

 <https://orcid.org/0000-0002-5759-700X>

badacz niezależny

Polska

Przedawnienie kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony

The statute of limitations on fines for breach of the conditions of use of the environment or the rules of conducting activities in the field of environmental protection

Summary

The basis of environmental protection is the principle of “the polluter pays,” which is anchored in the provisions of Article 7 of the Act of April 27, 2001 Environmental Protection Law. However, the rule is not unlimited in nature. This is because its enforcement in practice must be carried out in compliance with rules that guarantee the entities using the environment the opportunity to defend their rights and present their arguments. At the same time, this must take place in a manner that guarantees the security of legal transactions. Therefore, by the Act of April 7, 2017 amending the Act – the Code of Administrative Procedure and certain other acts, Article 189g of the Code of Administrative Procedure was introduced, defining the general principles of the statute of limitations for fines. Unfortunately, the necessity to adjust to them the statute of limitations rules for fines arising from the legal acts under which fines are imposed was forgotten. As a result of this, there is a whole series of solutions in special laws that set out fully or partially autonomous rules for the statute of limitations on fines. This problem is with particular intensity in the field of environmental protection. Therefore, the study presents the basis for the statute of limitations of the various types of fines imposed for violations of the conditions for using the environment or conducting activities related to environmental protection, and the resulting problems. Therefore, *de lege ferenda*, it was proposed to take measures to unify the legal basis for the statute of limitations of the type of fines in question. This could be done by

eliminating from the legal acts constituting the basis for imposing fines the reference to the application of the relevant provisions of the Tax Ordinance. Since the introduction of solutions dedicated to the imposition of fines into the Code of Administrative Procedure, it has become redundant.

Key words: statute of limitations, fines, environmental protection, administrative proceedings

1. Cel wprowadzenia kar pieniężnych w zakresie ochrony środowiska

Jedną z podstawowych dyrektyw w dziedzinie ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”. W polskim systemie prawnym znajduje ona umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹. O doniosłości tej reguły świadczy zawarcie jej w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej², który nakłada obowiązek „pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych” na ich sprawcę, a także w zasadzie 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, wskazującej, że „państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania”³.

Realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie do niego zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Omawiana reguła nie ma jednak charakteru nieograniczonego, przy jej egzekwowaniu muszą bowiem zostać zachowane normy, które zapewniają podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw i przedstawienia swoich racji. Równocześnie musi to następować w sposób gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. Dlatego analiza przesłanek przedawnienia jest niezwykle istotna z punktu widzenia zarówno podmiotów mogących ponieść odpowiedzialność, jak i teorii stosowania tych rozwiązań. Pozwoli usunąć występujące nieprawidłowości, a w konsekwencji wpłynie także na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego.

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

² Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360, ze sprost.

³ Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro 1992, Warszawa 1993, s. 13 i nn.

2. Przedawnienie kar pieniężnych

Aby zadośćuczynić wspomnianym wymogom związanym z zasadą „zanieczyszczający płaci”, wprowadzono ograniczenia czasowe dotyczące wymierzania kar pieniężnych. Podstawową instytucją w tym zakresie jest przedawnienie. W prawie cywilnym przyjmuje się, że istota przedawnienia polega na stabilizacji stosunków prawnych przez ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia roszczenia, co ma znaczenie w wymiarze ekonomicznym oraz w kontekście pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego⁴. Nie istnieją żadne przeszkody formalne, by przyjąć, że przedawnienie zobowiązań o charakterze administracyjnym realizuje podobne cele. Różnica występuje jedynie między skutkami wywoływanymi przez przedawnienie w prawie cywilnym a skutkami przedawnienia w prawie administracyjnym. W tym pierwszym mianowicie „roszczenie po upływie określonego czasu ulega przedawnieniu, co czyni zobowiązanie naturalnym. Oznacza to, że dłużnik może, a nawet powinien je wykonać pomimo upływu terminu przedawnienia, ale w razie sporu sądowego może on podnieść zarzut przedawnienia. Natomiast w prawie publicznym upływ terminu przedawnienia powoduje co do zasady, że ustaje możliwość orzekania o odpowiedzialności prawnej w ramach określonego stosunku prawnego”⁵. Z tego względu reguły przedawnienia kar pieniężnych są nader ważne zarówno dla organów administracji odpowiedzialnych za ich wymierzanie, jak i dla podmiotów, którym mogą zostać wymierzone, gdyż przedawnienie skutkuje zwolnieniem podmiotu z obowiązku ich ponoszenia.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych:

- przedawnienie nałożenia kary,
- przedawnienie wszczęcia postępowania (stwierdzenia naruszenia prawa),
- przedawnienie egzekucji⁶.

Pamiętanie o tym zróżnicowaniu może być szczególnie istotne wówczas, gdy w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary pieniężnej poruszono jedynie niektóre kwestie związane z przedawnieniem. W takiej sytuacji mogą bowiem znajdować zastosowanie inne reguły procesowe, jeśli chodzi o przedawnienie np. wszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary,

⁴ L. Jantowski, *Komentarz do art. 117, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, LEX 2022.

⁵ M. Wincenciak, *Przedawnienie w innych gałęziach prawa*, w: idem, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, LEX 2019, wraz z podaną tam literaturą.

⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 189g*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

a inne w przypadku jej egzekucji. Doceniając wagę tego problemu, ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadzono art. 189g k.p.a., określający generalne zasady przedawnienia kar pieniężnych, aby ograniczyć wątpliwości interpretacyjne. Niestety, zapomniano dostosować do tej regulacji analogiczne zasady wynikające z aktów prawnych, na podstawie których owe kary są wymierzane. W efekcie przepisy szczególne zawierają szereg rozwiązań przewidujących w całości lub częściowo autonomiczne unormowania dotyczące omawianej materii.

Problem ten z wyjątkowym nasileniem występuje w dziedzinie ochrony środowiska. Jednocześnie w literaturze przedmiotu brakuje kompleksowego opracowania poświęconego zasadom przedawnienia kar pieniężnych wymierzanych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną. Zakres i zróżnicowanie tych kar są zaś bardzo duże, a podstawy prawne – odmienne, co przemawia za potrzebą całościowej charakterystyki zasad ich przedawnienia.

Rozważania dotyczyć będą zatem kar pieniężnych wymierzanych na podstawie następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁸,
- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹,
- 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 środowisko¹⁰,
- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹,
- ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹²,
- ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³,
- ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁴,
- ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁵,

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1792 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.

– ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁶.

Zaprezentowane zestawienie aktów prawnych, w których przewidziano możliwość wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan, ma charakter przykładowy. Jednak już z niego samego wynika, że takie kary należą do głównych środków sankcjonujących w zakresie ochrony środowiska. Jest to – oprócz rozproszenia obowiązujących rozwiązań – następny argument za gruntownym przeanalizowaniem przepisów, które określają zasady ich przedawnienia. Do omówienia akurat tego rodzaju kar skłania także znaczne zróżnicowanie w regułach ich wymierzania nawet w obrębie jednego aktu prawnego, co nie zwiększa bezpieczeństwa obrotu prawnego. Kolejny powód, dla którego warto się przyjrzeć zasadom ich przedawnienia, stanowi bardzo szeroki krąg podmiotów zainteresowanych ową tematyką. Z jednej strony bowiem są to podmioty korzystające ze środowiska lub prowadzące działalność związaną z jego ochroną, z drugiej natomiast – organy administracji właściwe do wymierzania i ściągania kar pieniężnych.

3. Zakres przedmiotowy kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan

Zanim zostaną przedstawione zasady przedawnienia omawianego rodzaju kar pieniężnych, należy przypomnieć ich zakres przedmiotowy. Niezbędne będą tu postanowienia art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷, zgodnie z którym „[p]rzez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Na kanwie tego przepisu w orzecznictwie wskazano, że „[a]dministracyjne kary pieniężne są określane odmiennie w różnych aktach prawnych, i dostrzegając to zróżnicowanie, ustawodawca w art. 189b KPA zdefiniował pojęcie administracyjnej kary pieniężnej, do której zastosowanie mogą mieć przepisy działu IVa KPA. [...] Kara pieniężna z art. 236d ust. 1 ustawy

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1622 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [...] niewątpliwie wypełnia te przesłanki, a zatem dział IVa KPA ma do niej zastosowanie w określonym tam zakresie”¹⁸. Z przytoczonego rozwiązania oraz zacytowanego poglądu wynika, że zakres przedmiotowy analizowanego rodzaju kar pieniężnych jest bardzo szeroki i istotny okazuje się charakter stosowanego środka, niezależnie od jego nazwy.

4. Podstawy prawne przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan

Zgodnie z art. 189a § 2 pkt 3 i 4 k.p.a. rozwiązań przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego dotyczących terminów przedawnienia nakładania i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie stosuje się w przypadku unormowania tych zagadnień w przepisach odrębnych. Przepisy szczególne mogą więc wyłączać obowiązywanie ogólnych reguł przedawnienia. Jest to o tyle ważne, że – jak wskazano – w sprawach związanych z ochroną środowiska podstawy prawne wymierzania kar pieniężnych są mocno rozproszone. Dlatego też najpierw trzeba usystematyzować je pod kątem zasad wymierzania oraz przedawnienia. Następnie zbadania wymagają skutki, jakie owo zróżnicowanie powoduje w praktyce. Analizując postanowienia przywołanych już aktów prawnych, można z punktu widzenia stosowanych rozwiązań procesowych wyszczególnić kilka grup kar pieniężnych.

Do pierwszej kategorii należy zakwalifikować te przypadki, w których zasady przedawnienia nie zostały unormowane w przepisach będących podstawą wymierzania konkretnych kar pieniężnych, zatem stosują się do nich bezpośrednio reguły zawarte w dziale IVa k.p.a. Przykładem są kary, o których mowa w art. 32 i art. 33 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. W art. 35 tego aktu prawnego określono jedynie zasady uiszczania kar pieniężnych, toteż w pozostałym zakresie – czyli również w zakresie przedawnienia – znajdują zastosowanie rozwiązania wynikające z kodeksu. Innym przykładem mogą być kary pieniężne wymierzone na podstawie Prawa wodnego. W jego art. 472c ust. 3 zaznaczono bowiem, że „[w] zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 472a ust. 1 i art. 472b ust. 1, stosuje się przepisy działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, LEX nr 3028530.

Drugą kategorią kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub naruszenie warunków działalności wpływającej na jego stan są te, których zasady przedawnienia zostały kompleksowo unormowane w przepisach będących podstawą ich wymierzania. Jako przykład można przywołać kary przewidziane w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, gdyż w art. 89 ust. 9 i 10 określono autonomiczne zasady przedawnienia tego rodzaju kar.

Trzecią – i najczęściej występującą – kategorią kar pieniężnych w zakresie ochrony środowiska są te, dla których ustawodawca nie wprowadza autonomicznych zasad przedawnienia, lecz odsyła do działu III Ordynacji podatkowej¹⁹. Przykładem mogą być postanowienia art. 202 ustawy o odpadach, zgodnie z którym „[w] sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”. Analogiczne rozwiązania znajdują się m.in. w art. 58 ust. 5 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, art. 236d ust. 4 i art. 315c Prawa ochrony środowiska, a także w art. 136c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Czwartą kategorię tworzą kary pieniężne, w przypadku których ustawodawca nakazuje stosowanie przepisów działu III o.p., jednak z wyłączeniami. Przykładu takiego rozwiązania dostarczają postanowienia art. 281 Prawa ochrony środowiska. W jego ust. 1 wskazano bowiem, że do omawianych kar stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p., natomiast w ust. 3 zaznaczono: „Do ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa dotyczących terminu płatności należności, odroczenia tego terminu, zaniechania ustalenia zobowiązania, zaniechania poboru należności oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek za zwłokę, chyba że przepisy działu IV stanowią inaczej”.

W efekcie powstała sytuacja, w której reguły wymierzania, a zatem także przedawnienia, kar pieniężnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska lub naruszenie warunków działalności wpływającej na jego stan są bardzo zróżnicowane i rozproszone, co może być źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych. Mogą się one intensyfikować zwłaszcza wówczas, gdy w przepisach będących podstawą wymierzenia konkretnego rodzaju kary wprowadzono autonomiczne zasady np. przedawnienia kar pieniężnych bez ich rozbudowania o reguły związane chociażby z przerwaniem biegu przedawnienia. W takim wypadku pojawia się wątpliwość, czy powinny uzupełniająco znaj-

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) [dalej: o.p.].

dować zastosowanie rozwiązania wynikające z Ordynacji podatkowej albo Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też ich obowiązywanie zostało wyłączone. Rozstrzygając podobny dylemat w odniesieniu do możliwości odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował pogląd, że skoro ów przepis „zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 ustawy o ochronie przyrody, to nie będą miały w tym zakresie zastosowania przepisy działu IVa k.p.a. »Administracyjne kary pieniężne«, a w szczególności art. 189a § 1 i § 2 k.p.a., przewidujące odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności wskazujących na znikomą wagę naruszenia, która jest przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., i [...] poprzesta[nie] na pouczeniu”²⁰. Kierując się konkluzjami tego wyroku, należałoby *per analogiam* przyjąć, że jeśli w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary pieniężnej określono autonomiczne zasady przedawnienia (jak w ustawie o ochronie przyrody), to ogólne reguły wynikające z działu IVa k.p.a. nie znajdują już zastosowania. Taki pogląd nie spotkał się jednak z aprobatą w literaturze przedmiotu²¹. Z wątpliwościami doktryny trzeba się zgodzić. Trudno bowiem za racjonalną uznać interpretację, która wyłącza np. możliwość przerwania albo zawieszenia biegu przedawnienia w myśl art. 189h k.p.a. tylko z tego powodu, że w akcie prawnym będącym podstawą wymierzenia konkretnej kary pieniężnej wskazano termin jej przedawnienia.

Ów problem jest szczególnie wyraźny w przypadku kar pieniężnych za zniszczenie drzewa lub krzewu wymierzanych na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Według postanowień art. 88 ust. 4 tej ustawy termin płatności owych kar „odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności”. Okres ich przedawnienia jednak, zgodnie z art. 89 ust. 9 omawianej ustawy, wynosi 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin płatności. Niemożność zastosowania rozwiązań odnoszących się do przerwania biegu przedawnienia w tej sytuacji skutkowałaby brakiem możliwości ściągnięcia kar pieniężnych w części, w jakiej ich termin płatności został odroczony. Taka wykładnia prowadziłaby *ad absurdum*, dlatego też trzeba uznać, że skoro w ustawie o ochronie przyrody

²⁰ Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., sygn. II OSK 1111/20, LEX nr 3100357.

²¹ P. Iżycki, *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 4, s. 120; L. Staniszevska, *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8, s. 230.

nie wyłączono całkowicie stosowania rozwiązań zawartych w dziale IVa k.p.a., należy do nich sięgnąć wówczas, gdy przepisy stanowiące podstawę wymierzenia konkretnego rodzaju kary nie wykluczają tej możliwości. Tylko w taki sposób zostanie bowiem zrealizowana zasada „zanieczyszczający płaci”.

A zatem w przypadkach, w których przepisy będące podstawą wymierzenia kary pieniężnej określają jedynie terminy jej przedawnienia, bez odesłania do innych przepisów (typu Ordynacja podatkowa), powinno się przyjąć, że w pozostałym zakresie znajdują zastosowanie ogólne reguły wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego²². Takie podejście, po pierwsze, gwarantuje zupełność rozwiązań procesowych dotyczących przedawnienia kar pieniężnych, po drugie zaś pozwala wyeliminować sytuacje, w których nastąpiłoby nieuzasadnione ich przedawnienie.

5. Terminy przedawnienia

Rozproszenie podstaw prawnych przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną sprawia, że istnieją różne okresy przedawnienia w zależności od rodzaju kary. W przypadkach, w których termin ten został wskazany w przepisach szczególnych, tak jak uczyniono np. w art. 89 ust. 9 i 10 ustawy o ochronie przyrody, nie budzi on wątpliwości – w przywołanym przykładzie wynosi 5 lat, jeśli chodzi o możliwość zarówno wymierzenia kary pieniężnej, jak i jej wyegzekwowania. Również w przypadkach, w których ustawodawca nakazuje, aby do wymierzania kar pieniężnych związanych z ochroną środowiska stosować wprost rozwiązania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego (tak jak to uczynił w art. 35 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów), będzie obowiązywać 5-letni okres przedawnienia (zgodnie z art. 189g k.p.a.).

Jak wynika z zestawienia podstaw prawnych zaprezentowanego na wstępie, ustawodawca najczęściej odsyła do działu III o.p., w którym określono m.in. terminy przedawnienia zobowiązań podatkowych. W takich sytuacjach przy wymierzaniu kar pieniężnych należy brać pod uwagę postanowienia art. 68 § 1 o.p., gdzie przewidziano, że zobowiązanie nie powstaje, jeżeli ustalająca je decyzja została doręczona po upływie 3 lat liczonych od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Natomiast przy ściąganiu kar trzeba uwzględnić art. 70 § 1 o.p., stanowiący, że „[z]obowiązanie

²² Podobnie P. Majczak, *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, t. 14, nr 1, s. 115, <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v14.1.2020.07/p.majczak>.

podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku”. W przypadkach gdy ustawodawca odsyła do Ordynacji podatkowej, jest ona przepisem szczególnym w stosunku do rozwiązań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Kara pieniężna zostanie zatem wymierzona w postępowaniu prowadzonym zgodnie z ogólnymi regułami zawartymi w tym akcie prawnym, które wszakże będą modyfikowane z jednej strony przez przepisy stanowiące podstawę wymierzenia kary, z drugiej zaś – przez odesłanie do Ordynacji podatkowej²³.

W praktyce niezwykle istotne może się okazać również przeanalizowanie rozwiązań przejściowych, wprowadzających kolejne zmiany w zakresie wymierzania kar pieniężnych. Przykładem są postanowienia art. 545 ust. 3d Prawa wodnego: „W terminie nie dłuższym niż 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza, na podstawie przepisów dotychczasowych, administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 493, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, za przekroczenie określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych warunków dotyczących ilości pobranej wody oraz ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu, które wystąpiło do dnia 31 grudnia 2017 r.”. Przepis ten został tu przytoczony w całości z uwagi na jego szczególny charakter. Z jednej strony wskazany w nim termin można potraktować jako termin do załatwienia określonej kategorii spraw w rozumieniu art. 35 k.p.a., z drugiej natomiast można go uznać za *sui generis* termin przedawnienia wszczęcia postępowania. W pierwszym przypadku miałby on charakter wyłącznie instrukcyjny – dyscyplinowałby organy administracji do wywiązania się ze spoczywających na nich obowiązków. Za taką interpretacją może przemawiać brak określenia w art. 545 ust. 3d Prawa wodnego skutków wywołanych przekroczeniem wyznaczonego terminu przez organ. Zgodnie z drugą interpretacją takim skutkiem może być właśnie niemożność wydania decyzji wymierzającej karę.

W tej sytuacji potencjalne wątpliwości interpretacyjne powinny zostać rozstrzygnięte z wykorzystaniem dyrektywy zawartej w art. 7a § 1 k.p.a., nakazującej rozstrzygać wątpliwości na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się

²³ Konieczność uwzględnienia rozwiązań, które wynikają z Ordynacji podatkowej, jest wyraźnie podkreślana także w najnowszym orzecznictwie. Zob. wyrok NSA z dnia 2 marca 2021 r., sygn. III OSK 199/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6317F9615>; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B7F4E8757C>; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 3592/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2E26053E3>.

temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Interpretując postanowienia tego przepisu, w orzecznictwie stwierdzono, że „art. 7a KPA nie ma charakteru normy nadrzędnej wobec innych regulacji ustawowych, a nadto nie może być on instrumentalnie wykorzystywany przez strony do obejścia prawa. Trzeba mieć na uwadze, że art. 7a § 1 KPA odnosi się do sytuacji, w której w sprawie – *verba legis* – »pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej«. Mając na uwadze powszechnie znany fakt niskiej jakości legislacji w sprawach administracyjnych, a także okoliczność, że w coraz szerszym zakresie krajowe prawo administracyjne stanowi przejaw implementacji, mających z reguły ogólny charakter, norm prawa unijnego, w praktyce sądów administracyjnych do zupełnej rzadkości należą sprawy, w których nie występują wątpliwości interpretacyjne co do mającej zastosowanie w sprawie normy prawa materialnego. W omawianym przepisie nie chodzi o tego rodzaju sytuacje, tj. o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny)”²⁴. Wydaje się, że właśnie takie wątpliwości nasuwa charakter terminu określonego w art. 545 ust. 3d Prawa wodnego. Dlatego też, kierując się przywołaną dyrektywą, należy uznać, że w przepisie tym wskazano termin przedawnienia wszczęcia postępowania. Z analizowanego przykładu wynika więc, że przy ustalaniu terminów przedawnienia kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony trzeba brać pod uwagę także rozwiązania o charakterze przejściowym lub wprowadzającym, które mogą modyfikować owe terminy.

6. Obliczanie terminów przedawnienia

Zróznicowanie podstaw prawnych powoduje, że istnieje wiele sposobów na obliczanie terminów przedawnienia kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska lub prowadzeniem działalności wpływającej na jego stan. W praktyce najszersze zastosowanie znajdują będą terminy wynikające z art. 68 o.p., gdyż na ogół przepisy, które są podstawą wymierzania konkretnego rodzaju kar w tym zakresie, odsyłają właśnie do Ordynacji podatkowej. W pewnych przypadkach terminy przedawnienia wynikają z aktów prawnych, na podstawie których wymierza się kary, czego przykładem może być art. 89 ust. 10 ustawy

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2020 r., sygn. IV SA/Wa 2959/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/545CA00B0D>.

o ochronie przyrody. W pozostałych natomiast powinno się stosować reguły zawarte w art. 189g k.p.a. Analizując przepisy będące podstawą przedawnienia omawianych tu kar pieniężnych, należy zauważyć, że te ostatnie mają niejednolity charakter. Z punktu widzenia terminów przedawnienia bardzo istotny jest rodzaj decyzji wymierzającej karę.

W doktrynie i orzecznictwie funkcjonuje podział decyzji wymiarowych na deklaratoryjne i konstytutywne. Jeżeli źródło zobowiązania stanowi decyzja konstytutywna, przedawnienie trzeba odnosić do momentu jego powstania, tożsamego z momentem doręczenia decyzji, co musi nastąpić przed upływem 3 lub 5 lat od końca roku podatkowego, w którym powstało owo zobowiązanie lub upływał termin złożenia zeznania rocznego. Wydanie decyzji konstytutywnej po upływie terminu przedawnienia z art. 68 § 1 o.p. nosi cechy rażącego naruszenia prawa²⁵. Reguły te będą miały zastosowanie w przypadku przedawnienia zarówno nałożonej kary pieniężnej, jak i wszczęcia postępowania w przedmiocie jej wymierzenia.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego „[z]asadą jest, że niedoręczenie decyzji w terminie określonym w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej skutkuje tym, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje. Tym samym przedawnia się prawo organu podatkowego do wydania i doręczenia decyzji ustalającej, a przez to wygasa ciężący na podatniku obowiązek zapłacenia podatku. Należy także podkreślić, że istnieje możliwość skorygowania tzw. decyzji wymiarowej w postępowaniu odwoławczym w sytuacji, gdy w tym postępowaniu nastąpi upływ terminu przedawnienia prawa do wymiaru podatku. Jednak istotne jest to, że co innego oznacza »skorygowanie« decyzji wymiarowej, a czym innym jest wydanie decyzji ustalającej w innej wysokości zobowiązanie podatkowe na skutek innego określenia przedmiotu podlegającego opłacie”²⁶. Decyzja organu odwoławczego wydana nawet po upływie 3-letniego okresu przedawnienia nie narusza więc prawa, jeżeli jedynie modyfikuje wysokość zobowiązania pieniężnego, a nie tworzy nowego zobowiązania podatkowego²⁷. Oczywiście, przedstawione reguły mają znaczenie tylko przy ustalaniu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej lub wszczęcia postępowania w przedmiocie jej wymierzenia; z natury rzeczy nie obejmują natomiast terminu przedawnienia egzekucji

²⁵ Zob. J. Borkowski, *Komentarz do art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 716–721.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. II GSK 962/09, LEX nr 746365.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2452/16, LEX nr 2588207; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r., sygn. II FSK 2846/16, LEX nr 2591253; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r. sygn. II FSK 2845/16, LEX nr 2596729; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2469/16, LEX nr 2588299; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. II GSK 962/09, LEX nr 746365.

już wymierzonych kar, ten bowiem rozpoczyna swój bieg dopiero po ostatecznym wymierzeniu kary.

Terminy przedawnienia kar pieniężnych mają jednak charakter materialnoprawny, w związku z czym pojawia się kolejna wątpliwość: w jaki sposób powinny być obliczane. W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie o konieczności wykorzystania do tego reguł wynikających z art. 57 k.p.a.²⁸ Prezentowany jest również pogląd odmienny – że terminy przedawnienia należą do terminów materialnych, w przypadku których ustawodawca nie przewidział możliwości stosowania przepisów procesowych²⁹. Uzasadniając takie stanowisko, odwołano się do stwierdzenia Sądu Najwyższego, iż „w stosunku do terminów prawa materialnego należy posługiwać się przyjętymi w języku ogólnym znaczeniami jednostek czasu i obliczać je zgodnie z czasem kalendarzowym, upływającym »bezpośrednio przed rozpoczęciem jednostki czasowej odpowiadającej swą nazwą jednostce czasowej, w której nastąpiło zdarzenie, od którego rozpoczął bieg termin przedawnienia [...]«³⁰. Niewątpliwie pierwszy pogląd jest łatwiejszy do zastosowania w praktyce, lecz nie ma umocowania w obowiązujących przepisach prawa, dlatego też za właściwe trzeba uznać drugie z zaprezentowanych stanowisk.

7. Przerwanie albo zawieszenie biegu przedawnienia

Kolejnym bardzo ważnym aspektem mogącym wpływać na upływ terminu przedawnienia jest jego zawieszenie albo przerwanie. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że są to sytuacje tożsame, różnią się jednak zasadniczo. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia termin biegnie bowiem od początku (art. 70 § 3 o.p. lub art. 189h § 2 k.p.a.), natomiast w razie zawieszenia jego biegu, gdy ustanie przesłanka zawieszająca, biegnie on w dalszym ciągu (art. 70a o.p. lub art. 189h § 5 k.p.a.). Niestety, także w tym przypadku istnieje duże zróżnicowanie rozwiązań procesowych będące konsekwencją ich rozproszenia w aktach prawnych, które stanowią podstawę przedawnienia. Oprócz reguł wynikających z Ordynacji podatkowej albo Kodeksu postępowania administracyjnego na upływ terminów przedawnienia mogą rzutować również przepisy szczególne. Problem ten dostrzeżono w orzecznictwie, w którym przykładowo wskazano:

²⁸ A. Cebera, J.G. Firlus, *Komentarz do art. 189g*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.

²⁹ J. Wegner, *Komentarz do art. 189g*, w: Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2023.

³⁰ Zob. postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. II KK 116/17, OSNKW 2017, nr 9, poz. 5.

„Nieuprawniony jest pogląd, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania w podatku od nieruchomości został zawieszony (i stan zawieszenia trwa nadal) w związku z ogłoszeniem na obszarze RP stanu epidemii”³¹. Oczywiście, stwierdzenie to zostało sformułowane na kanwie konkretnych przepisów i nie ma charakteru generalnego. Bardzo dobrze podkreśla jednak konieczność analizowania także rozwiązań szczególnych.

W artykule nie będą drobiazgowo omawiane zagadnienia związane z zastosowaniem podstaw przedawnienia, gdyż stanowią one przedmiot analizy doktryny postępowania administracyjnego. Trzeba tu zwrócić uwagę tylko na okoliczności potencjalnie wpływające na bieg terminów przedawnienia i wynikające z przepisów, na podstawie których mogą być wymierzone kary. Taki charakter niewątpliwie mają, powszechne w przypadku ochrony środowiska, rozwiązania pozwalające np. odroczyć termin płatności kary pieniężnej na konkretny okres z powodu wystąpienia okoliczności faktycznych, które wynikają z przepisów (np. art. 317 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, art. 296 ust. 1 Prawa wodnego, art. 88 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Wydanie decyzji odraczającej termin płatności skutkuje tym, że w okresie odroczenia wymierzona kara pieniężna nie jest wymagalna, wobec czego nie istnieją podstawy do jej windykacji.

Jednak w obowiązujących przepisach, które są podstawą wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub warunków działalności wpływającej na jego stan, z Kodeksem postępowania administracyjnego włącznie, nie ma generalnych rozwiązań wskazujących, że np. w okresie odroczenia terminu płatności kary bieg przedawnienia obowiązku jej uiszczenia ulega zawieszeniu. Jeżeli zatem brak odesłania do Ordynacji podatkowej, która wprowadza takie rozwiązania, to należy uznać, że w okresie odroczenia terminu płatności kar pieniężnych termin przedawnienia w dalszym ciągu biegnie. Nabiera to wyjątkowej wagi w sytuacjach, w których rozwiązania wynikające z tego aktu prawnego nie znajdują zastosowania, a okres odroczenia jest tożsamy z terminem przedawnienia. Jak już wspomniano, zgodnie np. z art. 88 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody termin płatności kar wymierzonych na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 3 za zniszczenie drzew lub krzewów odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności. Zgodnie zaś z art. 89 ust. 9 tego aktu prawnego „[n]ależność z tytułu administracyjnej kary pieniężnej przedawnia się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin płatności”. W rezultacie termin odroczenia praktycznie jest tożsamy z okresem przedawnienia. Przypadek to o tyle szczególny, że w ustawie o ochronie przyrody nie odesłano do przepisów Ordynacji podatkowej, nie znajduje więc zastosowania art. 49 o.p. wskazujący nowy termin płatności odroczonego zobowiązania. W Kodeksie postępo-

³¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Op 158/21, LEX nr 3193501.

wania administracyjnego nie przewidziano zaś możliwości odroczenia terminu płatności kar pieniężnych, nie ma w nim zatem również zasad ich uiszczania w takiej sytuacji. W konsekwencji, jeśli zostanie odroczony termin płatności kary wymierzonej za zniszczenie drzew lub krzewów, nie będzie można jej ściągnąć ze względu na upływ terminu przedawnienia jej płatności. Tego typu rozwiązania nie służą skutecznej ochronie środowiska. Jednocześnie zwracają uwagę na konieczność analizy przepisów stanowiących podstawę wymierzania konkretnych kar pieniężnych.

8. Wpływ przedawnienia na postępowania administracyjne w sprawie kar pieniężnych

Jak już powiedziano na początku opracowania, jest istotna różnica między przedawnieniem w prawie cywilnym a przedawnieniem w prawie publicznym. W tym pierwszym zobowiązanie cały czas bowiem występuje, tylko ulega przekształceniu w naturalne, wobec czego przedawnienie uwzględnia się jedynie w razie podniesienia takiego zarzutu. Natomiast w prawie publicznym upływ terminu przedawnienia powoduje co do zasady, że ustaje możliwość orzekania o odpowiedzialności prawnej. Różnica ta znacząco wpływa na sposób zakończenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, gdyż w tym drugim wypadku przestaje istnieć przedmiot postępowania. Jeśli więc postępowanie zostało wszczęte przed upływem terminu przedawnienia nałożenia kary, ale nie zakończono go wydaniem decyzji administracyjnej, to zgodnie z regułami wynikającymi z art. 105 § 1 k.p.a. powinno zostać umorzony jako bezprzedmiotowy.

Przedawnieniu mogą jednak ulec także możliwość wszczęcia postępowania (stwierdzenia naruszenia prawa) oraz możliwość egzekucji wymierzonych kar pieniężnych. Do tej pierwszej sytuacji należy stosować art. 61a § 1 k.p.a., w myśl którego organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Niewątpliwie przesłanką uzasadniającą taką odmowę jest również upływ terminu przedawnienia kary pieniężnej. Jeżeli zatem do organu wpłynąłby wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, która uległa przedawnieniu, to z uwagi na brak przedmiotu postępowania organ powinien odmówić jego wszczęcia.

Większość postępowań w omawianym przedmiocie wszczynana jest jednak z urzędu, w związku z czym pojawia się wątpliwość, w jaki sposób powinien

się zachować organ administracji stwierdzający upływ terminu przedawnienia kary pieniężnej jeszcze przed wszczęciem postępowania. W takim przypadku nie ma podstaw do wydania postanowienia o odmowie jego wszczęcia, gdyż wniosek o wszczęcie go nie wpłynął do organu, toteż ten ostatni powinien się ograniczyć do sporządzenia adnotacji, w której wyjaśni, dlaczego nie wszczęto postępowania.

Przedawnieniu może ulec także możliwość egzekucji wymierzonych kar pieniężnych. Należy wówczas uwzględnić rozwiązania wynikające z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³². Przewiduje ona w art. 18, że jeżeli jej przepisy nie stanowią inaczej, to w postępowaniu egzekucyjnym znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W odniesieniu do przedawnienia egzekucji kar pieniężnych takich rozwiązań nie ma. Dlatego – kierując się przedstawionymi już kryteriami – gdy nastąpi przedawnienie płatności kar pieniężnych, organ egzekucyjny powinien zależnie od sytuacji umorzyć prowadzone postępowanie egzekucyjne jako bezprzedmiotowe albo odmówić jego wszczęcia.

9. Konkluzje

Podsumowując rozważania, trzeba jeszcze raz zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym rozwiązania będące podstawą przedawnienia kar pieniężnych wymierzanych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska albo prowadzenia działalności związanej z jego ochroną są bardzo mocno rozproszone. W efekcie w zależności od podstawy prawnej wymierzenia kary należy brać pod uwagę rozwiązania wynikające zarówno z Ordynacji podatkowej, z Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i z aktów prawnych, których przepisy są rzeczoną podstawą w danym wypadku. Taka forma uregulowania analizowanej kwestii skutkuje licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi.

Dlatego też *de lege ferenda* niezbędne wydają się działania zmierzające do ujednoczenia podstaw prawnych przedawnienia omawianego rodzaju kar. Mogłoby się to odbyć przez wyeliminowanie z aktów prawnych, które stanowią podstawę ich wymierzania, wskazania, by stosować odpowiednie przepisy Ordynacji podatkowej. Odkąd do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono rozwiązania poświęcone wymierzaniu kar pieniężnych, odesłanie takie stało się zbędne. Z tego samego powodu należałoby dokonać przeglądu przepisów szczególnych, gdyż nie istnieje już potrzeba określania w nich autonomicznych zasad wymierzania kar pieniężnych. Ponadto do Kodeksu postę-

³² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

powania administracyjnego zdecydowanie warto dodać, na wzór art. 49 o.p., przepisy ustalające zasady płatności kar pieniężnych w razie odroczenia jej terminu, które jest dosyć często spotykaną praktyką.

Literatura

- Borkowski J., *Komentarz do art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 694–730.
- Cebera A., Firlus J.G., *Komentarz do art. 189g*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Iżycki P., *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r.*, II OSK 1111/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 4, s. 118–127.
- Jantowski L., *Komentarz do art. 117*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, LEX 2022.
- Majczak P., *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, t. 14, nr 1, s. 112–131, <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v14.1.2020.07/p.majczak>.
- Staniszewska L., *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r.*, II OSK 1111/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8, s. 228–240.
- Wegner J., *Komentarz do art. 189g*, w: Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX 2023.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w innych gałęziach prawa*, w: idem, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 189g*, w: M. Jaškowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

Krzysztof Gruszecki

Przedawnienie kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub zasad prowadzenia działalności w zakresie jego ochrony

Streszczenie

Podstawą ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”, wyrażona w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Nie ma ona jednak charakteru nieograniczonego, jej egzekwowanie musi się bowiem odbywać z zachowaniem reguł gwarantujących

podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw i przedstawienia swoich racji. Równocześnie powinno to następować w sposób gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. Dlatego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono art. 189g k.p.a. określający generalne zasady przedawnienia kar pieniężnych. Niestety, zapomniano dostosować do nich analogiczne zasady wynikające z aktów prawnych, na podstawie których owe kary są wymierzane. W rezultacie przepisy szczególne zawierają wiele rozwiązań określających w całości lub częściowo autonomiczne zasady przedawnienia kar pieniężnych. Problem ten ze szczególnym nasileniem występuje w dziedzinie ochrony środowiska, zatem w opracowaniu scharakteryzowano podstawy przedawnienia poszczególnych rodzajów kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska lub prowadzenia działalności związanej z jego ochroną oraz wynikające z tego problemy. Dlatego też *de lege ferenda* zaproponowano podjęcie starań ukierunkowanych na ujednoczenie podstaw prawnych przedawnienia omawianego rodzaju kar. Mogłoby się to odbyć przez wyeliminowanie z aktów prawnych, które stanowią podstawę ich wymierzania, polecenia, by stosować odpowiednie przepisy Ordynacji podatkowej, gdyż odkąd rozwiązania poświęcone wymierzaniu kar pieniężnych wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego, stało się ono zbędne.

Słowa kluczowe: przedawnienie, kary pieniężne, ochrona środowiska, postępowanie administracyjne

Кристофер Грущецки

Истечение срока давности взыскания денежных штрафов за нарушение условий использования окружающей среды или правил осуществления деятельности в области охраны окружающей среды

Резюме

Основой защиты окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», основанный на положениях ст. 7 Закона об охране окружающей среды от 27 апреля 2001 г. Однако данный принцип не носит неограниченный характер. На практике приведение его в исполнение должно осуществляться с соблюдением правил, гарантирующим субъектам, осуществляющим природопользование, возможность отстаивать свои права и представлять свои аргументы. В то же время это должно происходить таким образом, чтобы гарантировать безопасность юридического оборота. Поэтому законом от 7 апреля 2017 г. о внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства и некоторые другие акты введена ст. 189g Кодекса административного судопроизводства устанавливающая общие правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов. К сожалению, не была учтена необходимость привести в соответствие с ними правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов, вытекающие из правовых актов, на основании которых налагаются денежные штрафы. В результате этого в конкретных нормах существует целый ряд решений, устанавливающих полностью или частично автономные правила истечения сроков давности взыскания денежных штрафов. Особенно остро эта проблема стоит в сфере охраны окружающей среды. По этой причине в статье представлены основания для истечения сроков давности отдельных видов денежных штрафов,

налагаемых за нарушение условий природопользования или осуществления деятельности, связанной с охраной окружающей среды, и возникающие в связи с этим проблемы. Поэтому *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона) были предложены меры по унификации юридических оснований для истечения сроков давности взыскания рассматриваемого типа денежных штрафов. Это можно было сделать путем исключения из правовых актов, являющихся основанием для наложения денежных штрафов, ссылки на применение соответствующих положений Налогового кодекса. С момента введения в Кодекс административного судопроизводства решений, посвященных наложению денежных штрафов, это стало излишним.

Ключевые слова: срок давности взыскания, денежные штрафы, охрана окружающей среды, производства по делу об административном правонарушении

Krzysztof Gruszecki

Limitazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente o delle regole di attività nel campo della protezione ambientale

Sommario

La protezione fondamentale dell'ambiente è il principio "chi inquina paga", legittimato dalle disposizioni dell'articolo 7 della legge del 27 aprile 2001. Legge sulla protezione dell'ambiente. La norma, tuttavia, non è di natura illimitata. Infatti, la sua applicazione pratica deve avvenire nel rispetto delle norme che garantiscono agli enti che utilizzano l'ambiente la possibilità di difendere i propri diritti e presentare le proprie argomentazioni. Allo stesso tempo, ciò deve avvenire in modo da garantire la sicurezza delle transazioni legali. Pertanto, con la legge del 7 aprile 2017 che modifica la legge – Codice dei procedimenti amministrativi e alcuni altri atti, è stato introdotto l'articolo 189g del Codice dei procedimenti amministrativi, che definisce i principi generali della prescrizione delle ammende. Purtroppo, è stata dimenticata la necessità di adeguare ad essi le norme sulla prescrizione delle ammende derivanti dagli atti giuridici sulla base dei quali le ammende sono imposte. Di conseguenza, esiste tutta una serie di soluzioni nella legislazione specifica che stabiliscono regole del tutto o in parte autonome sulla prescrizione delle sanzioni pecuniarie. Questo problema è particolarmente sentito nel campo della tutela ambientale. Pertanto, il documento presenta le basi per la prescrizione dei vari tipi di sanzioni pecuniarie inflitte per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente o per lo svolgimento di attività connesse alla protezione dell'ambiente e i problemi che ne derivano. È stato quindi proposto *de lege ferenda* di adottare misure per unificare le basi giuridiche per la prescrizione del tipo di sanzioni pecuniarie in questione. Ciò potrebbe essere fatto eliminando dagli atti giuridici che costituiscono la base per l'imposizione di multe il riferimento all'applicazione delle disposizioni pertinenti dell'Ordinanza fiscale. Dall'introduzione nel Codice di procedura amministrativa di soluzioni dedicate all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, questa è diventata superflua.

Parole chiave: prescrizione, sanzioni pecuniarie, tutela dell'ambiente, procedimenti amministrativi



Viera Jakušová

 <https://orcid.org/0009-0000-9557-4856>

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Matúš Michalovič

 <https://orcid.org/0000-0002-3846-3700>

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

The current and new legal regulations of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic with an emphasis on spatial planning documents and spatial planning documentation*

Summary

The subject of the presented article is the analysis of the spatial planning legislation that is currently valid and effective and its comparison with the spatial planning legislation that will come into effect on April 1, 2024, in the legal conditions of the Slovak Republic. The authors of the article focused primarily on the comparison of two basic spatial planning tools – spatial planning documents and spatial planning documentation. The issue of the spatial plan of the municipality is elaborated in more detail, while the article points to changes in its legal regulations in connection with the process of land consolidation and the battle against climate change.

Keywords: spatial planning, new Spatial Planning Act, spatial planning documents, spatial planning documentation, spatial plan of the municipality

* This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-19-0494. Project title: “Effective land consolidation.”

Introduction

The period of the last few years has been relatively hectic in the Slovak Republic, not only at the political level, but also in legislation, and that includes the area of spatial planning, which this article deals with. Currently, Act no. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order (Building Act), as amended (hereinafter: Building Act) is still valid and effective, even though its first version was adopted in 1976 in a completely different country and under completely different legal and societal conditions. The wording of the Building Act itself had to be amended numerous times, and despite the active efforts of the legislator, adequate change of the original basic framework was not achieved and it still contains an outdated legislative construction, outdated arrangements of legal relations, terminology and forms through which public administration is carried out in this area. The year 2022 brought the long-awaited, and we can say almost inevitable, recodification of the legislation in the field of spatial planning and building regulations in the form of the adoption of two new legal codes – Act no. 200/2022 Coll. on Spatial Planning (hereinafter: Spatial Planning Act) regulating the issue of spatial planning, while the areas of construction and construction processes are included in the Act no. 201/2022 Coll. on Construction (hereinafter: Construction Act). This act brings shortening of permitting processes, improvement of the functioning of building authorities and their professionalization and reduction of bureaucracy. The related processes will be clearer and simpler, avoiding the emergence of so-called grey areas where corruption is breeding ground. The aim is to streamline and professionalize the sphere of spatial planning and construction.¹ The legislation in question will enter into force on April 1, 2024, therefore, from our professional perspective, it is appropriate to analyze also the current regulation and, following that, also the legal regulation that will come into effect shortly. The aim of this article is to provide an overview of the current legislation and at the same time overview of the already adopted but still ineffective legislation in the area of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic.

The legal regulation of spatial planning according to the Building Act is the subject of the first section, while special attention is paid to the two, in our opinion, most important instruments of spatial planning. The first of them is the collection of spatial documents, which represent sets of documents and data developed for the purpose of spatial planning through spatial planning methods. The current legislation enshrines an exhaustive list of the four types of spatial

¹ E. Marišová et al.: *Prerequisites for cooperation between self-government and state administration in the construction sector of the Slovak Republic in the light of the new legislation*. “Eastern European Journal of Transnational Relations” (EEJTR) 6, 2 (2023), pp. 199–208.

planning documents, which are urban studies, territorial general, territorial prognosis, and territorial technical documents. The second important spatial planning tool is the spatial planning documentation, which under the Building Act, comprehensively resolves the spatial arrangement and functional use of the territory, harmonizes interests and activities and establishes regulations for the spatial arrangement and functional use of the territory. Current hierarchy of spatial planning documentation is divided into four levels: national, regional, municipal, and pertaining to part of the municipality.

The legislation contained in the newly adopted special legislation – the Spatial Planning Act is the subject of the second section, in which the main legislative changes in the subject area are identified and analyzed. As a follow-up to the previous parts of the article, we focus primarily on legislative changes that affected spatial documents and spatial documentation. We also focused on one specific and very important type of spatial documentation – the spatial plan of the municipality. This type of spatial planning documentation is interesting in that, according to the new legislation, all municipalities will have to have an adopted municipal spatial plan, whereas up until now small municipalities have been generally exempt from the obligation to have it. This change and the change in the lawmaker's attitude towards the municipality's spatial plan itself forced us to think about its impact on two specific areas of our interest – the process of land consolidation and the process of adaptation to the adverse consequences of climate change.

The third section of the article analyzes spatial plan of the municipality in the context of the process of land consolidation. The latter part of the second section deals with spatial plan of the municipality while focusing on the battle against climate change. The methods of analysis, comparison, and synthesis were used in writing the article.

1. Legal regulation of spatial planning *de lege lata*

The Building Act is, at the moment, considered to be *lex generalis* in the area of spatial planning and building regulations in the Slovak legal order. This piece of legislation has been amended more than 40 times since its adoption and some of the biggest amendments aimed to bring the legislation in this relevant section of public administration closer to the new social conditions and new constitutional conditions based on the market economy, the equality of ownership

types, the rights of individuals, and the deconcentration and decentralization of public administration in this area. Interestingly, all changes to this act have been adopted since 1990, while the 2007 amendment² must be considered the most extensive one. The Building Act contains two basic issues, that is Spatial Planning, which is contained in part I of this act, and the Building Order included in part II of this act.

Spatial planning itself can be understood in a broader sense as well as in a narrower sense. As stated by M. Píry, in the narrower sense of the word, it can be defined as the process of adopting a normative legal act, which is a spatial plan.³ On the other hand, the Building Act in §⁴ 1 describes spatial planning in a broader sense, when it stipulates that spatial planning systematically and comprehensively addresses the spatial arrangement and functional use of the territory, determines its principles, proposes substantive and temporal coordination of activities affecting the environment, ecological stability, cultural historical values of the territory, territorial development and creation of the landscape in accordance with the principles of sustainable development.⁵ In the above-mentioned sense, it is necessary to understand spatial planning as a continuous (i.e., not time-limited) and comprehensive activity of public authorities in the area of spatial planning. The purpose of spatial planning is to create prerequisites for the permanent compliance of all activities in the specified territory, while it is necessary to pay special attention to the care of the environment, achieving ecological balance and ensuring sustainable development, to the careful use of natural resources and to preserve natural, civilizational and cultural values.⁶ The Building Act in its wording exhaustively enumerates the tasks and activities of municipalities and higher territorial units that are included in spatial planning and stipulates three basic tools of spatial planning: spatial planning documents, spatial planning documentation, and zoning decision.

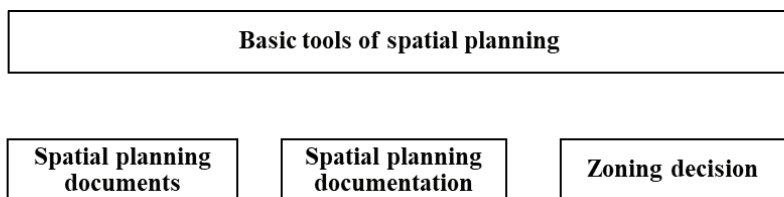


Figure 1. Three basic spatial planning tools

Source: the authors' own work.

² See Act no. 237/2007 Coll. which amends Act no. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order (Building Act), as amended, and on amendments to certain acts.

³ M. Píry: *Stavebný zákon. Veľký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2020, p. 6.

⁴ The “§” represents a section in the Slovak legislation.

⁵ Provision of § 1 of the Building Act.

⁶ Ibidem.

In the following subsections, the legal regulation of spatial planning documents and spatial planning documentation, as the two most important legal tools of spatial planning, are subject to analysis. The current section focuses on the still effective wording of the Building Act, while in section 2 we deal *in extenso* with the newly adopted legal regulation contained in Spatial Planning Act.

1.1. Legal regulation of spatial planning documents *de lege lata*

As part of the preliminary preparation for the procurement of spatial planning documentation, spatial planning documents are usually procured. The Building Act establishes four basic types of spatial documents, which are: urban study, territorial general, territorial prognosis, and territorial technical documents. Among the main objectives of their provision, we can include determining the need and extent of changes to the spatial plan, solving problems in the territory, planning new solutions for the given territory, and the development of the spatial plan itself.⁷

The urban study solves partial problems in the territory.⁸ It is processed during the preparation of the spatial plan as a draft of the concept of spatial arrangement and functional use of the territory, or for detailing or verifying the spatial plan and when amending and supplementing the spatial plan, or for solving some specific territorial-technical, landscape-ecological, environmental, urban or architectural problems in the territory as a basis for spatial decision-making, or if it is stipulated by a special regulation. The interesting thing is that the urban planning authority can procure the urban study, but under the conditions of the Slovak Republic, it is possible for anyone who shows interest and participates in its financing to procure it through a professionally qualified person. This only applies to this type of spatial planning documents, others can only be obtained exclusively by spatial planning authorities.

Territorial general is a document that solves in detail the problems of individual components of settlement in the territory, especially the partial problems like housing, industry, agriculture and forestry, transport and other public technical equipment of the territory, nature and landscape protection, recreation and sports. It is used to deepen knowledge about a certain component of the settlement when procuring a spatial plan or when updating it. These documents should serve as a basis for spatial decision-making, especially in matters of areas of city-wide, supra-city, regional and all-Slovak significance, up to the equipment of civic amenities centers and residential areas.

⁷ M. Píry: *Stavebný zákon. Veľký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2020, p. 21.

⁸ Provision of § 4 para. 1 of the Building Act.

Territorial prognosis deals with the possibilities of spatial organization and functional use of the territory in the long term. Under ideal conditions, it should serve as a reliable forecast, an estimate of the development of the territory of any municipality, derived from scientific knowledge and the results of systematic analytical activities, serving as a temporal and spatial anchoring of spatial planning documentation.

Territorial technical documents, *de lege lata*, represent purpose-oriented and continuously supplemented sets of data characterizing the state and conditions of the territory, they are processed for the entire territory of the Slovak Republic and for selected territorial units. It serves mainly for the processing of spatial planning documentation, for assessing and creating the concept of investment construction, for continuous monitoring of changes in the conditions of the territory, its organization and use, and for spatial decision-making, if the relevant spatial planning documentation has not been processed.⁹ Since this type of spatial planning document, albeit in a changed form, was included in the new legislation, we will focus on it in more detail in section 2.

1.2. Legal regulation of spatial planning documentation *de lege lata*

The term spatial planning documentation is a summary expression of the existence of hierarchically linked spatial planning documentation, which represents the second set of legal tools of spatial planning. The reason for this solution is that all spatial planning documents in their summary refer to the same territory or parts thereof but in varying degrees of detail. The levels of spatial planning documentation according to the provision of § 8 para. 2 of the Building Act are:

- a) the concept of territorial development of Slovakia,
- b) the spatial plan of the region
- c) the spatial plan of the municipality,
- d) the spatial plan of the zone.

The concept of territorial development of Slovakia is being developed for the entire territory of the Slovak Republic. It deals with the spatial organization and functional use of the territory of the country and establishes the framework of social, economic, environmental, and cultural requirements of the state for territorial development, care for the environment and creation of the landscape of the Slovak Republic and its regions.¹⁰ Currently, in the Slovak Republic, the Concept of Territorial Development of Slovakia 2001 as amended by the

⁹ Provision of § 7 para. 1 of the Building Act.

¹⁰ Provision of § 9 para. 1 of the Building Act.

Concept of Territorial Development of Slovakia 2011 – Amendments and Supplements no. 1¹¹ is valid and effective.

The task of the spatial plan of the region is to develop the goals of spatial planning set out in the concept of territorial development of Slovakia and project and concretize them in the conditions of a higher territorial unit. The Building Act provides an option to create a spatial plan of the whole region or only a specified part of it. The territorial plan of the region determines, *inter alia*, the principles and regulations of the settlement structure, spatial organization and functional use of the territory from the point of view of its sustainable development and the development of urbanization, industry, agriculture, forestry, water management, environmental studies and tourism, principles and regulations for the organization of public transport and technical equipment, principles and regulations of care for the environment, a territorial system of ecological stability, landscape formation and protection of cultural monuments, monument reserves and monument zones and others.¹²

At the local level, the spatial plan of the municipality is the most important spatial planning documentation among all of them. Each spatial plan of the municipality establishes, *inter alia*, the principles and regulations of the spatial organization and functional use of the territory of the municipality in connection with the surrounding territory, permissible, limited and prohibited functional use of areas, principles and regulations of environmental care, the territorial system of ecological stability and landscape formation, including green areas, principles and regulations for the protection and use of natural resources, cultural-historical values and important landscape elements and others.¹³ Under the legal conditions of the Slovak Republic, there is a legal obligation to adopt a spatial plan for municipalities and cities with more than 2,000 inhabitants. In addition, this obligation also exists for municipalities and cities in which it is necessary to solve the concept of their spatial development, to carry out large-scale new construction and reconstruction in the municipality or to place public buildings, as well as in the case if this results from the binding part of the spatial plan of the region, in particular, to fulfill international obligations or to place public transport and technical equipment in the territory of national importance.¹⁴ The Building Act in the provision of § 11 para. 4 provides an option for other muni-

¹¹ The Government of the Slovak Republic approved the Spatial Development Concept of Slovakia by resolution no. 1033/2001 Coll. and its binding part subsequently adopted by the Regulation of the Slovak government no. 528/2002 Coll., while its update was approved by Resolution of the Government of the Slovak Republic no. 513/2011 of 10 August 2011 as COURSE 2011 – amendments and additions no. 1 COURSE 2001, the binding part of which was declared by SR Government Regulation no. 461/2011 Coll.

¹² Provision of § 10 para. 2 of the Building Act.

¹³ Provision of § 11 para. 5 of the Building Act.

¹⁴ Provision of § 11 para. 2 of the Building Act.

icipalities to voluntarily adopt a territorial plan while offering an exception and stipulating that the spatial plan of the municipality can be processed with the detail of the spatial plan of the zone.

The spatial plan of the zone is based on the spatial plan of the municipality and details it to the level of distinguishing parcels. The Building Act stipulates the obligation to adopt the spatial plan of the zone in cases where the approved spatial plan of the municipality provides for the provision of a spatial plan of the zone for a defined part of the municipality or provides for the delimitation of land or a building for public purposes.¹⁵

We also consider it necessary to add that individual spatial planning documentation is divided into a binding part and a guiding part. The spatial planning document of a lower level must be in accordance with the binding parts of spatial planning documents of a higher level within the hierarchy. “The binding nature of the spatial plan means that it is a generally binding legal regulation that must be observed within individual proceedings, the subject of which is the resolution of the territory, and not only in the context of proceedings under the Building Act.”¹⁶

Individual details of spatial planning documents and spatial planning documentation are regulated in the legal order of the Slovak Republic in the Decree of the Ministry of the Environment of the Slovak Republic no. 55/2001 Coll. on zoning documents and zoning documentation, as amended.

2. The spatial planning according to the Spatial Planning Act

The first noticeable change is that instead of being one of the parts of the Building Act, spatial planning is, for the first time in the independent history of the Slovak Republic, regulated comprehensively by a stand-alone legislation – the Spatial Planning Act as *lex specialis* in the area of spatial planning. This new legal regulation, which enters into force on April 1, 2024, has set itself the goal of significantly strengthening research in the field of spatial planning and the transfer of research results into spatial planning principles, which will be issued as generally binding in the process of procurement and processing of spatial planning documentation. In addition, it also aims to professionalize the state administration, and reduce the administrative burden in activities related to spatial planning, especially its digitization, in particular of data serving as inputs related to spatial planning and construction, and the subsequent

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ M. Píry: *Stavebný zákon...*, p. 38.

integration of spatial decisions pending the construction plan procedure.¹⁷ The Spatial Planning Act explicitly defines the structure of public authorities with their specific competencies, such stipulation in the Building Act was missing.

A noteworthy change should be considered the establishment of the new Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic (hereinafter: Office) which in the field of spatial planning will perform, *inter alia*, the procurement of the concept of territorial development of Slovakia, establishing standards and methodology processing of spatial planning documentation, establishes standards and methodology for processing spatial planning documentation, and methodically guides and provides professional assistance to spatial planning authorities, professionally qualified persons procuring spatial planning documents and spatial planning documentation and processors of spatial planning documents and spatial planning documentation. The changes also affected the subjects of interest of this article, so we present the analysis of the changes in spatial planning documents and the changes in spatial planning documentation in the following subsections.

2.1. The spatial planning documents according to the Spatial Planning Act

The new legislation regulates spatial planning documents while specifying that they are territorial technical documents and a territorial study. Both of these types have a textual and a graphical part, while it is spatial planning documents in graphical form, which are map documents and models, that are kept in binding geodetic reference systems. Territorial technical documents describe the actual state of the territory, contain data on the current state of use of the territory, its urban values, the state and values of the landscape, its components, restrictions on the use of the territory due to the characteristics and conditions of the territory, and intentions to make changes to the territory.¹⁸ In contrast to the definition of territorial technical documents expressed in the Building Act, the definition of this term in the Spatial Planning Act explicitly states that these documents should describe the real and current state of the territory,¹⁹ thus they will not be created only ad hoc as a reaction to a particular need. Territorial technical

¹⁷ National Council of the Slovak Republic: Special part to Explanatory report to the Spatial Planning Act, 32–34 [online], <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=505548> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

¹⁸ Provision of § 16 para. 3 of the Spatial Planning Act.

¹⁹ I. Poruban: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 16 Územno-plánovacie podklady* [online], https://zakonovstavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom-planovani-16-uzemnoplanovacie-podklady-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAAfyAS-RqFH1coiL18aNiH2bU3s67vH1SdVFgUtlZYC8/?uri_view_type=35 [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

documents will represent an important basis for the processing of spatial plans. According to the explanatory report to the Spatial Planning Act, their procurement will be significantly accelerated and their financial burden will be reduced.²⁰ The Spatial Planning Act introduces a new term into the legal order of the Slovak Republic, namely the territorial study, which assesses the possibilities of sustainable spatial development, verifies the conditions of changes in the territory and proposes possible solutions to selected problems and phenomena in the territory that can affect or condition the spatial organization of the territory and the functional use of the built-up and unbuilt-up areas of the municipality or self-governing region.²¹ This new institution replaces the existing urban study, territorial general, and territorial forecast. In comparison with the current legislation, it is possible to identify an extension of the application of the territorial study, which will fulfill similar purposes as the three previous spatial planning documents. However, it will be up to the spatial planning authority to decide for what purpose it will procure it. The territorial study is a tool of urban development and serves to verify the basic urban concept during the preparation of the spatial plan or as a basis for changes and additions to the spatial plan. A territorial study can be used to check and assess any changes in the territory introduced without needing to meet the formal requirements for the procurement of spatial planning documentation. Its subject can be a solution of the selected functional component of the territory, which takes over the function of the previous territorial general, deepens the solution of individual functional components such as, for example, transport, housing, green infrastructure, technical infrastructure according to the conceptual intentions of the approved spatial planning documentation or checks the possibilities of development of functional components before the procurement of spatial planning documentation. It is important to state that the territorial study does not need to be discussed or approved. A significant change in comparison with the current legislation is that only the regional planning authority is the contracting authority for the territorial study. On the other hand, the new legislation does not prevent investors, and builders from processing various documents for their needs, for instance, an urban study, or give an incentive to procure a territorial study.²²

It is important to stress that the Spatial Planning Act provides for other binding spatial planning documents if they have been processed. Such are, for example, landscape plan, nature and landscape protection documentation, flood risk map, land consolidation project and principles of protection of the

²⁰ Special part to the Explanatory report to the Spatial Planning Act, p. 32, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=505548> [access: 30.06.2023].

²¹ Provision of § 16 para. 4 of the Spatial Planning Act.

²² Special part to the Explanatory report to the Spatial Planning Act., p. 32, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=505548> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

monument area, if it is a monument area, and sector concepts and other relevant documents if their bindingness results from special regulations are also binding spatial planning documents if they have been processed.²³

2.2. The spatial planning documentation according to the Spatial Planning Act

The subject matter of spatial planning documentation was not changed by the Spatial Planning Act as significantly as the subject matter of spatial planning documents but it is still possible to identify several changes, while the most important ones from our point of view have been detailed below. The Spatial Planning Act itself stipulates that the spatial planning documentation comprehensively determines the urban concept and landscape concept of the defined territory, aligns interests and activities affecting sustainable territorial development, territorial cohesion, protection of historical, cultural, and natural heritage, environmental protection, ecological stability and ecological connectivity, adaptation to the adverse effects of climate change, public health protection, state defense and state security, biodiversity and determines the conditions and regulations for the spatial arrangement of the territory and the functional use of the territory.²⁴ Compared with the previous legislation, its normativity is clearly evident directly from the wording of the definition of spatial planning documentation, when instead of the previously used term “deal with” the expression that spatial planning documentation “determines” is used.²⁵ In addition, it is possible to observe that the legislator places more emphasis on the care of the environment, for example, in the use of terms in the definition such as the protection of historical, cultural, and natural heritage, environmental protection, ecological stability and ecological connectivity, and biodiversity. We also consider the connection to the fight against climate change to be very beneficial, especially to adaptation to the negative effects of climate change, which is rather a rarity in the legal conditions of the Slovak Republic.

Spatial planning documentation is a binding basis for deciding on construction plans and for permitting activities according to special regulations and project activities in the selected areas in the documentation. Spatial planning documentation is hierarchical in its structure (it is composed of levels). The binding part of the spatial planning documentation of a higher level is binding

²³ Provision of § 16 para. 5 of the Spatial Planning Act.

²⁴ Provision of § 18 para. 1 of the Spatial Planning Act.

²⁵ I. Poruban: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 18 Územno-plánovacia dokumentácia* [online], https://zakonovystavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom-planovani-16-uzemnoplanovacie-podklady-uniqueidmRRWSbk196FPkyDa fLfWAAfyAS-RqFH1coiL18aNiH2bU3s67vHISdVfGUtLZYC8/?uri_view_type=35 [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

for the lower level of spatial planning documentation. The binding part of the spatial planning documentation of a lower level must be in accordance with the binding part of the spatial planning documentation of a higher level, otherwise, it is invalid in this part. The new legislation thus brings one relatively modified type of spatial planning documentation – the concept of spatial development of the region and one completely new type – spatial plan of the microregion compared to the current legislation enshrined in the Building Act, ergo the levels of spatial planning documentation according to the provision of § 18 para. 4 of the Spatial Planning Act are:

- a) the concept of territorial development of Slovakia,
- b) the concept of territorial development of the region,
- c) the spatial plan of the microregion,
- d) the spatial plan of the municipality,
- e) the spatial plan of the zone.

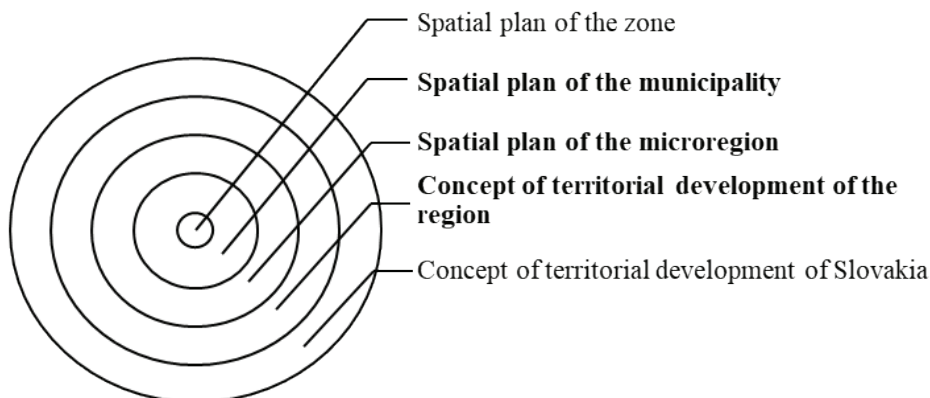


Figure 2. Hierarchical levels of spatial planning according to the Spatial Planning Act
Source: The authors' own work.

The following subsection of this article is focused on one relatively modified type of spatial planning documentation – the concept of territorial development of the region, the new type – the spatial plan of the microregion and another spatial planning documentation that has undergone significant changes – the spatial plan of the municipality.

2.2.1. The concept of territorial development of the region

The concept of territorial development of the region is the territorial planning documentation of the higher territorial unit (until now known as the territorial plan of the region), and is intended to deal with the territorial development of the

self-governing region in a new level of detail and content, which will be equally detailed in the implementing regulations. According to the Office, the purpose of the territorial plan of the region is to capture regional specificities that are significant and common to the entire region, and therefore cannot be solved by municipalities and cities alone. The regional spatial plan includes historically, culturally or naturally significant areas that must be protected and developed together as a region.²⁶

2.2.2. Spatial plan of the microregion

Another new element on the list of spatial planning documentation is the spatial plan of the microregion, the justification of which lies primarily in the cooperation of neighboring cities and municipalities – the so-called microregions, which should be able to agree on the development of territories that connect each other. In this way, harmonious transitions between the borders of cities and municipalities are to be created, either on roads, bicycle routes, or in common cultural, historical, environmentally significant, or tourist areas. There is a prerequisite for cooperation in the development of territories that exceed the boundaries of municipalities but do not reach the importance of the entire region.²⁷ Interestingly, the spatial plan of the microregion is procured by the self-governing region based on the definition of the territory for the processing of the spatial plan of the microregion in the concept of the spatial development of the region or it can be procured by the agreement at the request of several municipalities.²⁸

On the one hand, it should be noted that the concept of territorial development of Slovakia, the concept of territorial development of the region, the spatial plan of the microregion and the spatial plan of the municipality are strategic documents which are subject to environmental impact assessment (SEA) under a special act.²⁹ On the other hand, it should be added that the Spatial Planning Act clearly established that the spatial plan of the zone and changes and additions to the spatial planning documentation, if they are minor changes, are subject to investigative proceedings, within which it will be decided whether or not an impact assessment will take place.³⁰

²⁶ Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic: the concept of territorial development of the region [online], <https://stavebnyurad.gov.sk/uzemne-planovanie> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Provision of § 21 para. 2 of the Spatial Planning Act.

²⁹ Act no. 24/2006 Coll. on environmental impact assessment and on amendments and supplements to certain acts, as amended.

³⁰ Provision of § 18 para. 6 of the of the Spatial Planning Act.

Pursuant to the Spatial Planning Act, the spatial planning documentation will be processed electronically in textual and graphical form and will contain an informative and binding part. The binding part of the spatial planning documentation of a microregion, municipality, or zone contains in graphical form a regulatory drawing, the content of which is spatial and functional regulation of the development of the territory, and in text form regulatory sheets of individual spatial-functional units of the territory. The graphical form of spatial planning documentation will be prepared in binding geodetic reference systems. The introduction of electronic spatial planning documentation in the territory of the Slovak Republic will be a novelty compared to still effective legislation, while this can be considered a big step forward.

2.2.3. Spatial plan of the municipality

The new legislation emphasizes the fact that within the hierarchy of spatial planning documents, the spatial plan of the municipality can be considered the most important one. The spatial plan of a municipality that is a city is called the spatial plan of the city. The spatial plan of the capital of the Slovak Republic – Bratislava, and the city of Košice is called a metropolitan spatial plan. The peculiarities and possible permissible deviations of the metropolitan spatial plan from the general conditions and regulations concerning the specificity of the territory, in cooperation with the Office, can be adjusted by these two cities through a generally binding regulation.³¹ One of the most progressive changes brought by the Spatial Planning Act is the obligation of all municipalities to have a municipal spatial plan, while the only exceptions to this obligation are the cases where the entire territory of the municipality is part of the spatial plan of a microregion,³² and the cases when two or more municipalities agree that they will have a common spatial plan.³³

The spatial plan of the municipality determines various aspects, such as the planned territory and its links to the territories of neighboring municipalities and to the wider region and the border of the built-up territory of the municipality, the urban concept of the development of the territory, the main development axes and territories, significant urban, architectural and landscape elements and characteristics, public spaces and green infrastructure and protection

³¹ I. Poruban: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 20 Územný plán obce*. [online], https://zakonovystavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom-planovani-22-uzemny-plan-obce-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAAfyAS-RqFH1coiL18aNiH3HtBY9bbHbdFnBFiwwUf_f/?uri_view_type=35 [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

³² Provision of § 22 para. 1 of the Spatial Planning Act.

³³ Provision of § 22 para. 2 of the Spatial Planning Act.

of the municipality's territory against unwanted geological phenomena, floods, fires, environmental burdens, prevention of serious industrial accidents and limitation of their consequences on people's health, the environment and property, measures to mitigate climate change in the municipality's territory and to adapt to its adverse consequences and so on.³⁴

Fortunately, the legislator took into account that the process of obtaining such spatial planning documentation can be both professionally labor-intensive and time-consuming and established the so-called transitional period in the sense that a municipality that does not have a spatial plan is obliged to procure and approve a spatial plan of the municipality before the end of March 2032. If the municipal authorities do not have a spatial plan of the municipality, they issue only a statement for a decision on building permission until the time of approval of the spatial plan and for the permitted purpose of the activity, which has only a recommendatory nature.³⁵ In the following subsections, we deal in more detail with the impact of the new legislation of the spatial plans of municipalities on the process of land consolidation and the battle against climate change.

Spatial plan of the municipality and the process of land consolidation

Even though the area of the Slovak Republic is not particularly large, only 4,903,405 ha³⁶ (49,035 km²) in total, the country has a really big problem in the form of land fragmentation. At the moment there are 8.4 million ownership parcels, 4.4 million registered landowners and 100.7 million co-ownership relationships, which means that the average number of co-owners per plot is 11.93, and one owner co-owns 22.74 plots on average.³⁷ The current legislation contained in the Building Act does not impose an obligation on all municipalities to have a municipal spatial plan, in general, this obligation only applies to municipalities with more than 2,000 inhabitants.³⁸ We do not consider such a situation to be optimal, because in certain territories of municipalities, there are no defined principles and regulations for spatial organization and functional use of the territory of the municipality in connection with the surrounding territory,

³⁴ Provision of § 22 para. 3 of the Spatial Planning Act.

³⁵ Provision of § 40 para. 2 of the Spatial Planning Act.

³⁶ Enviroportal: Land Use [online], <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=161> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

³⁷ Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic: Proposal of measures for accelerated implementation of land improvements in the Slovak Republic [online], https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlets&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portlets_fileCooaddr=COO.2145.1000.3.3366829&_processDetail_WAR_portlets_file=vlastny_material.pdf&_processDetail_WAR_portlets_action=getFile [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

³⁸ See subsection 1.3 of the present article.

further permissible, limited and prohibited functional use of areas, principles and regulations for environmental care, territorial system ecological stability and landscape formation, including green areas, and finally the border between the continuously built-up territory of the municipality or the territory designated for construction and the rest of the municipality.

The Spatial Planning Act lists the land consolidation project as one of the possible spatial planning documents (which is of course commendable), we see potential in the opposite order as well. Land consolidation brings, among other things, a formal side to the process, they bring clarity to the definition of objects, and their direct relationship to the real estate cadastre data. In all municipalities, including the ones that have not had a plan thus far) that will have a spatial plan processed and published, it will be possible to incorporate individual data into the data of the real estate cadastre. In this way, it will be possible to assign ownership relationships to individual objects. The availability of spatial planning data together with real estate cadastre data will bring more awareness of owners and thus also respect for their interests, which can bring greater balance to ownership relations and the development of the territory, which cannot exist without each other. At the same time, it is possible to conclude that a high-quality spatial plan of the municipality can facilitate the subsequent implementation of land consolidation in a given municipality.

We would like to mention one more advantage, but due to the scope of this article, we will not go into the details of land consolidation in the conditions of the Slovak Republic. It is appropriate to note that according to Act no. 330/1991 Coll. on land consolidation, landownership arrangement, land offices, land resources and land communities, as amended (hereinafter: the Land Consolidation Act) before the decision on the regulation or permission of land consolidation, the district office will order a procedure to start land consolidation, also called preparatory proceedings. In the preparatory proceedings, the district office, among other things, secures the relevant spatial planning documentation from the spatial planning authority, while discussing with it the possibilities of using such spatial planning documents in the process of land consolidation.³⁹ At the same time, landowners are entitled to compensation for land which is subject to land consolidation corresponding to the value of their land and permanent vegetation on it.⁴⁰ According to the provision of § 11 para. 2 of the Land Consolidation Act, settlement is provided to landowners and owners of co-ownership shares on other land (new land). When selecting new plots of land, the district office takes into account the operational and economic conditions of all participants and the circumstances that affect the use, appreciation and income from the plots. In cases when the legislation does not stipulate

³⁹ Provision of § 7 para. 4 letter d) of the Land Consolidation Act.

⁴⁰ Provision of § 11 para. 1 of the Land Consolidation Act.

otherwise, the new plots of land should be commensurate with the original plots in terms of type, size, bonito, location and economic status, while taking into account the benefits obtained by land modifications.⁴¹

It is important to mention that when selecting new plots of land, the district office takes into account not only the properties and creditworthiness of individual plots, the interests of environmental protection, etc. but also the spatial planning documentation. At this point, we can state that the mandatory existence of municipal spatial plans according to new legislation enshrined in the Spatial Planning Act as well as the existence of current knowledge about the state of the territory, its limitations and the conditions for changes in its use, expands the possibilities for the participant of land consolidation in the district of land consolidation in the form of acquiring a new plot of land, which is provided as settlement. Based on the above, it is possible to conclude that one of the factors slowing down the land consolidation process is also the absence of municipal spatial plans. We believe that its very absence narrows the selection of new plots of land for the participant in the land consolidation procedure, which is provided to him/her as a settlement. We also believe that not only the obligation of municipalities to have a spatial plan according to the Spatial Planning Act but also the ongoing acquisition and updating of spatial planning documents in the current state will have a positive effect on land consolidation because the municipality procures and ensures spatial planning documents for the procurement and processing of the municipal spatial plan.

Spatial plan of the municipality and the battle against climate change

The problem of climate change is an existential threat to all people and all communities on Earth. Among the two most basic approaches to its solution are mitigation, which is dominant for states rather than territorial units, and adaptation, which represents a dominant role precisely for territorial self-government units – self-governing regions and municipalities. “Municipalities have the best information about specific features of the territory as well as the individual manifestations of climate change in a given territory and therefore can address these issues best.”⁴² It can be argued that, in general, municipalities have two main tools at their disposal to carry out the adaptation process. The first of them is through the adoption of a comprehensive or partial adaptation strategy, and the second is the usage of spatial planning tools, especially the spatial plan of the municipality, or the spatial plan of the zone.

⁴¹ Ibidem.

⁴² M. Michalovič: *Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European Union, states or self-government?* In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019* [electronic document]. Eds. A. Koroncziová, T. Hlinka. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2019, pp. 281–288. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_Zbornik_2019_01.pdf [access: 30.06.2023].

At the beginning of 2023, the Ministry of the Environment of the Slovak Republic presented a draft law on climate change and the low-carbon transformation of Slovakia,⁴³ in which it was proposed to entrust all municipalities with the task to develop and adopt a strategy for adaptation to climate change in the municipality. Unfortunately, this draft has not yet been adopted due to the stormy political situation in the Slovak Republic, hence currently, municipalities' approach to the adaptation to the adverse consequences of climate change is more or less proactive, without any legal obligation to adopt any document or measures in this area. All the more positively we evaluate the spillovers of the battle against climate change into the new spatial planning legislation.

One of the positives of the new Spatial Planning Act is the inclusion of problems related to climate change and the possibility of addressing them directly in the act's wording. In general, we find adaptation in defining the spatial planning documentation, where it is stipulated that it "comprehensively determines the urban concept and landscape concept of the defined territory [...] adaptation to the adverse consequences of climate change [...] and regulations for the spatial organization of the territory and the functional use of the territory."⁴⁴ In the case of municipalities, the legislation clearly stipulates that the spatial plan of the municipality determines, in particular, "the protection of the territory of the municipality against undesirable geological phenomena, floods, fires, environmental loads, the prevention of serious industrial accidents and the limitation of their consequences on people's health, the environment and property, measures to mitigate climate change on the territory of the municipality and for adaptation to its adverse consequences."⁴⁵ At the same time, it was established that the spatial plan of the zone must, *inter alia*, include "the conditions for minimizing the negative effects of construction, the adverse effects of floods and serious industrial accidents, the impact of the use of land on public health and the quality of life of people, on fire safety, on civil protection of the population and measures to mitigate climate change and to adapt to its adverse consequences."⁴⁶

⁴³ Ministry of the Environment of the Slovak Republic: Draft Act on Climate Change and Low-Carbon Transformation of the Slovak Republic and on Amendments to Act No. 162/2015 Coll. Administrative court order as amended (Climate Act). [online], <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/29> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

⁴⁴ Provision of § 18 para. 1 of the Spatial Planning Act.

⁴⁵ Provision of § 22 para. 3 letter i) of the Spatial Planning Act.

⁴⁶ Provision of § 23 para. 3 letter f) of the Spatial Planning Act.

3. Conclusions and outlook for the future

The current spatial planning legislation contained in the Building Act ceases to be effective on April 1, 2024, and on this date, the Spatial Planning Act will become effective as *lex generalis* in the area of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic. The two main supporting pillars of this significant change are digitalization and simplification. The electronization of processes as one of the foundations of the new spatial planning legislation will result in a unified methodology and there will be one spatial planning and construction information system. Such a system should store and publish individual data and information from spatial planning documents, spatial planning documentation, selected decisions of building authorities and verified project documentation of buildings. At the same time, the overall process of procurement and maintenance of individual data and information in the form of spatial planning documents and spatial planning documentation will be simplified. We also have come to such a conclusion during our study of this newly adopted legislation and during the comparison of it with the one currently in effect.

Within the area of spatial planning documents, it can be perceived on two levels. First of all, the number of types of spatial planning documents was reduced from four to two, while three types (the urban study, territorial general, and territorial prognosis) were merged into a new type of spatial planning document – territorial study, which will fulfill similar purposes as the urban study, territorial general and territorial forecast procured according to the current Building Act. Time and financial savings are expected through the establishment of the condition that the territorial technical documents describe the actual state of the territory, and contain data on the current state of use of the territory. Currently, such documents are procured ad hoc if such a need arises.

A comparison of the previous definition of the term spatial planning documentation in the Building Act with the wording in the Spatial Planning Act shows that spatial planning documentation continues to be a normative legal act or an act of law-making, which is the source of law, and therefore is not an administrative decision, which is a decision of an administrative body regarding the rights and interests of an individual protected by law, and therefore that in the case of spatial planning documentation, there is a possibility of a judicial review in the administrative court. The new legislation contained in the Spatial Planning Act also introduces new levels of spatial planning documentation, namely the concept of territorial development of the region and the spatial plan of the microregion.

Greater emphasis was placed on the institution of one of the spatial planning documents, namely the spatial plan of the municipality, which from the point of view of the residents represents the most important of them. In this case, the

biggest change identified was the establishment of the obligation of all municipalities to adopt a municipal spatial plan while in the current legal state, such an obligation exists only for “larger municipalities”. We see the positives of introducing this obligation for all municipalities not only in the definition of principles, regulations for the spatial organization of the territory, its functional use, etc., but also due to the fact that it should remove certain obstacles to the implementation of land improvements. Within the presented article, we positively evaluate the legislation from the point of view of the battle against climate change, where references to adaptation to the adverse consequences of climate change have been included in the provisions on the spatial plan of the municipality. And that is at least until the time when the prepared legislation on the battle against climate change is adopted, within which it is planned to impose on municipalities the obligation to develop a municipal adaptation plan. Subsequently, it will be necessary to link this important document with the spatial plan of the municipality so that the individual measures have a logical connection.

However, at the same time, it is also necessary to address concerns that are directed toward the possibilities of small municipalities to obtain a spatial plan of the municipality. As stated by M. Pavlovič, the process of creation and acceptance of the spatial plan of the municipality and its binding parts is complex, while the problem of smaller municipalities is the low capacity of their own human resources, as a result of which municipalities reach out to external consultants, whose activities also show errors.⁴⁷ Partial solution could be the agreement of several municipalities and the procurement of a single spatial plan for their territories, which the Spatial Planning Act allows. At the same time, we consider it necessary for the Office to carry out its duty to provide professional assistance to spatial planning authorities at a professionally high level.

Of course, it must be remembered that the new Construction Act and Spatial Planning Act are not a sufficient change in the legal order of the Slovak Republic, so it was necessary to adopt extensive amendments to several legal regulations. This was done through a parliamentary proposal, which was adopted in the form of Act No. 205/2023 Coll. on the amendment of some acts in connection with the reform of construction legislation, which amends a total of 68 acts. It can be concluded that the choice of the form of the parliamentary proposal, about which there was no expert discussion or public comment, is not a suitable way to implement such extensive and significant changes. It should also be added

⁴⁷ M. Pavlovič: *Efektívne všeobecne záväzné nariadenie územnom plánovaní*. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy osprávnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva*. Ed. M. Pavlovič. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, pp. 99–102.

that at the time of writing this article, the Office presented a draft of its decree for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic on the content and method of processing spatial planning documentation and spatial planning documents,⁴⁸ which is currently located in the so-called interdepartmental comment procedure.

A prominent element of the new legislation is the existence of electronic spatial planning, which depends on the feasibility and overall application of the provisions contained in the new building regulations. What will be the ability to apply construction legislation after the new legislation comes into force and whether the legislation will bring the desired result, only practice will show, while we assume that research on this topic will continue and further professional and scientific outputs are planned.

Literature

Professional and academic publications

- Marišová E., Štěpánková R., Michalovič M., Lichnerová I., Mariš M., Cifranič M., Ďurkovičová J.: *Prerequisites for cooperation between self-government and state administration in the construction sector of the Slovak Republic in the light of the new legislation*. “Eastern European Journal of Transnational Relations” (EEJTR) 6, 2 (2023), pp. 199–208.
- Michalovič M.: *Adapting to the adverse effects of climate change – the role of the international community, the European Union, states or self-government?* In: *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019* [electronic document]. Eds. A. Koroncziová, T. Hlinka. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2019, pp. 281–288. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_Zbornik_2019_01.pdf [access: 30.06.2023].
- Pavlovič M.: *Efektívne všeobecne záväzné nariadenie v územnom plánovaní*. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva*. Ed. M. Pavlovič. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.
- Píry M.: *Stavebný zákon. Veľký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2020.

⁴⁸ The Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic: Draft of the decree for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic on the content and method of processing spatial planning documentation and spatial planning documents [online], <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2023/74> [access: 30.06.2023]. In Slovak language. English version is not available.

Legally binding and non-legally binding documents and legislation (published in Slovak language; English versions are not available)

Act no. 200/2022 Coll. on Spatial Planning, as amended. In Slovak language.

Act no. 201/2022 Coll. on Construction, as amended.

Act no. 237/2007 Coll. which amends Act no. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order on Spatial Planning and Building Regulations (Building Act), as amended, and on amendments to certain acts.

Act no. 24/2006 Coll. on environmental impact assessment and on amendments and supplements to certain acts, as amended.

Act no. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order, as amended.

Act no. 50/1976 Coll. on Spatial Planning and Building Regulations, as amended.

Decree of the Ministry of the Environment of the Slovak Republic no. 55/2001 Coll. on zoning documents and zoning documentation, as amended.

Spatial Development Concept of Slovakia.

Internal sources (published in Slovak language; English versions are not available)

Enviroportal: Land Use [online], <https://www.enviroportal.sk/indicator/detail?id=161> [access: 30.6.2023].

Special part to the Explanatory report to the Spatial Planning Act., p. 32, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=505548> [access: 30.06.2023].

Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic: Proposal of measures for accelerated implementation of land improvements in the Slovak Republic, https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portletset&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_processDetail_WAR_portletset_fileCoadr=COO.2145.1000.3.3366829&_processDetail_WAR_portletset_file=vlastny_material.pdf&_processDetail_WAR_portletset_action=getFile [access: 30.06.2023].

Ministry of the Environment of the Slovak Republic: Draft Act on Climate Change and Low-Carbon Transformation of the Slovak Republic and on Amendments to Act No. 162/2015 Coll. Administrative court order as amended (Climate Act)., <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/29> [access: 30.06.2023].

National Council of the Slovak Republic: Explanatory report to the Spatial Planning Act. Special part. with. 32–34. [online], <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=505548> [access: 30.06.2023].

Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic: the concept of territorial development of the region, <https://stavebnyurad.gov.sk/uzemne-planovanie> [access: 30.06.2023].

Poruban I.: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 16 Územnoplánovacie podklady* [online], https://zakonovystavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom-planovani-16-uzemnoplánovacie-podklady-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAAfyAS-RqFHlcoiL18aNiH2bU3s67vH1SdVFgUtLZYC8/?uri_view_type=35 [access: 30.6.2023].

Poruban I.: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 18 Územnoplánovacia dokumentácia* [online], https://zakonovystavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom-planovani-16-uzemnoplánovacie-podklady-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAAfyAS-RqFHlcoiL18aNiH2bU3s67vH1SdVFgUtLZYC8/?uri_view_type=35 [access: 30.06.2023].

Poruban I.: *Komentár k zákonu č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní: § 20 Územný plán obce* [online], <https://zakonovystavbe.sk/onb/33/komentar-k-zakonu-c-200-2022-z-z-o-uzemnom>

-planovani-22-uzemny-plan-obce-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAAfyAS-RqFH1coiL18aNiH3HtBY9bbHbdFnBFiwwUf_f/?uri_view_type=35 [access: 30.06.2023].

The Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic: Draft of the decree of the Office for Spatial Planning and Construction of the Slovak Republic on the content and method of processing spatial planning documentation and spatial planning documents [online], <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2023/74> [access: 30.06.2023].

Viera Jakušová, Matúš Michalovič

Aktualne i nowe regulacje prawne planowania przestrzennego w warunkach prawnych Republiki Słowackiej ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów planowania przestrzennego i dokumentacji planowania przestrzennego

Streszczenie

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest analiza aktualnie obowiązującego i skutecznego ustawodawstwa dotyczącego planowania przestrzennego oraz jego porównanie z ustawodawstwem dotyczącym planowania przestrzennego, które wejdzie w życie 1 kwietnia 2024 roku w warunkach prawnych Republiki Słowackiej. Autorzy artykułu skupili się przede wszystkim na porównaniu dwóch podstawowych narzędzi planowania przestrzennego – dokumentów planistycznych i dokumentacji planistycznych. Bardziej szczegółowo omówiono problematykę planu zagospodarowania przestrzennego gminy i zwrócono szczególną uwagę na zmiany w jej uregulowaniach prawnych w związku z procesem scalania gruntów i walką ze zmianami klimatycznymi.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, nowa ustawa o planowaniu przestrzennym, dokumenty planistyczne, dokumentacja planistyczna, plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Вера Якушова, Матуш Михалович

Текущие и новые правила пространственного планирования в правовых условиях Словацкой Республики с особым акцентом на документы пространственного планирования и документацию пространственного планирования

Резюме

Предметом данной статьи является анализ действующего и эффективного законодательства о пространственном планировании и его сравнение с законодательством о пространственном планировании, которое вступит в силу 1 апреля 2024 г. в правовых условиях Словацкой Республики. Авторы статьи прежде всего сосредоточились на сравнении двух основных инструментов пространственного планирования – планировочных документов

и планировочной документации. Более подробно рассматриваются вопросы плана пространственного развития гмины, в статье обращается внимание на изменения в ее правовом регулировании в связи с процессом консолидации земель и борьбой с изменением климата.

Ключевые слова: пространственное планирование, новый закон о пространственном планировании, планировочные документы, планировочная документация, план пространственного развития гмины.

Viera Jakušová, Matúš Michalovič

**Le attuali e le nuove normative sulla pianificazione territoriale
nelle condizioni giuridiche della Repubblica Slovacca,
con particolare attenzione ai documenti di pianificazione territoriale
e alla documentazione sulla pianificazione territoriale**

Sommario

Il tema dell'articolo presentato è l'analisi della legislazione attualmente valida ed efficace sulla pianificazione territoriale e il suo confronto con la legislazione sulla pianificazione territoriale che entrerà in vigore il 1° aprile 2004 nelle condizioni giuridiche della Repubblica Slovacca. Gli autori dell'articolo si sono concentrati principalmente sul confronto tra i due strumenti fondamentali della pianificazione territoriale: i documenti di pianificazione e la documentazione di pianificazione. La questione della pianificazione territoriale della municipalità è discussa in modo più dettagliato e l'articolo presta attenzione ai cambiamenti nelle sue norme legali in relazione al processo di consolidamento del territorio e alla lotta contro il cambiamento climatico.

Parole chiave: pianificazione territoriale, nuova legge sulla pianificazione territoriale, documenti di pianificazione, documentazione di pianificazione, piano territoriale comunale.



Paweł Krzyż

 <https://orcid.org/0000-0002-4339-704X>

inspektor wojewódzki

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach

Polska

Instalacje fotowoltaiczne w procesie inwestycyjnym

Photovoltaic installations in the investment process

Summary

The aim of the article is to discuss the individual stages of the investment process in the field of construction of photovoltaic installations. Particular attention was paid to cases where the implementation of the project requires obtaining a decision on environmental conditions and to the analysis of the compliance of the planned investment with the provisions of the local spatial development plan, performed by the architectural and construction administration authority before issuing the decision on the building permit.

Key words: photovoltaics, environment, construction, development, energy

1. Wstęp

Wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, zagrożenie wyczerpaniem się złóż surowców naturalnych¹, programy klimatyczne Unii Europejskiej² oraz podstawowe cele polityki energetycznej państwa, czyli tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego³, wymuszają na polskim ustawodawcy wprowadzanie regulacji umożliwiających rozwój alternatywnych (w tym odnawialnych) źródeł energii. W następstwie owych unormowań⁴ pojawia się na rynku coraz większa liczba inwestorów, którzy realizują takie przedsięwzięcia jak budowa i eksploatacja instalacji i urządzeń wytwarzających energię właśnie z tego rodzaju źródeł.

Szczególną popularnością wśród inwestorów cieszą się systemy fotowoltaiczne (zwane też farmami fotowoltaicznymi bądź elektrowniami słonecznymi), których działanie polega na konwersji promieniowania słonecznego w energię elektryczną. Uważa się, że mają one potencjał, by konkurować z mechanizmami generującymi energię z wykorzystaniem paliw kopalnych⁵. Według prognoz do 2040 r. energia wytwarzana przez systemy fotowoltaiczne będzie wynosić 20% energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych⁶.

¹ M. Baran, *Rola odnawialnych źródeł energii w polityce energetycznej Polski*, w: *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii. Energetyka w czasach politycznej niestabilności. Bezpieczeństwo – gospodarka – ochrona środowiska – polityka – technologia – zarządzanie*, red. P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2015, s. 137.

² Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r., s. 82–209).

³ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) [dalej: pr. energ.].

⁴ Chodzi tu zwłaszcza o normy prawne uprawniające zainteresowanych do ubiegania się o dofinansowanie inwestycji służących do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Dotacje takie są przyznawane w ramach zarówno programów realizowanych przez Unię Europejską, jak i polityk krajowych (zob. O. Skibicki et al., *Development*, w: eidem, *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 92). Z pewnością na popularyzację tego typu źródeł energii wpływają także zmniejszenie kosztów paneli fotowoltaicznych oraz wzrost cen energii elektrycznej uzyskiwanej ze spalania paliw kopalnych (zob. M. Popkiewicz, *Rewolucja energetyczna? Ale po co?*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2015, s. 275).

⁵ M. Ziółko, *Rozwój fotowoltaiki w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, w: *Między ewolucją a rewolucją – w poszukiwaniu strategii energetycznej*, t. 2, *Zrównoważony rozwój – OZE – elektroenergetyka – prawo – ochrona środowiska – ekologia – biomasa – odpady komunalne*, red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski, Wojskowa Akademia Techniczna, Poznań 2015, s. 55.

⁶ W. Kamrat, T. Minkiewicz, J. Paska, *Zagadnienia ogólnoenergetyczne*, w: *Gospodarka energetyczna w warunkach rynkowych. Modelowanie – ekonomia – zarządzanie*, red. W. Kamrat, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2023, s. 46.

Jednak realizacja inwestycji związanych z budową instalacji fotowoltaicznych wciąż budzi wiele wątpliwości z prawnego punktu widzenia. Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytania, jakie mogą się pojawić w procesie inwestycyjnym⁷. Porusza problematykę obejmującą postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu i projektu architektoniczno-budowlanego oraz udzielenia pozwolenia na budowę omawianych instalacji. Zawiera również analizę niektórych przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸.

2. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla instalacji fotowoltaicznych

Pierwszym krokiem inwestora, zanim przystąpi do budowy instalacji fotowoltaicznej, jest ustalenie, czy instalacja taka została zakwalifikowana do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Od tego zależy bowiem, czy jej budowa będzie wymagać uzyskania przez niego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁹. Przepis art. 72 ust. 1 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 środowisko¹⁰ wprowadza zamknięty katalog decyzji (zwanymi decyzjami inwestycyjnymi bądź realizacyjnymi), przed których otrzymaniem należy mieć wydaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (zwaną także decyzją środowiskową)¹¹. W zakresie omawianej problematyki decyzjami realizacyjnymi, które będą nas szczególnie interesować, są decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego i decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych¹² (wydawane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. –

⁷ Artykuł przedstawia stan prawny obowiązujący 17 kwietnia 2023 r.

⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 [dalej: u.p.z.p.].

⁹ T. Filipowicz, *Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno-budowlane)*, w: *Inwestycje budowlane*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 21.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 [dalej: u.o.o.ś.].

¹¹ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 64–66.

¹² Należy dodać, że zgodnie z art. 74 ust. 1a u.o.o.ś. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed zgłoszeniem budowy lub wykonania robót budowlanych.

Prawo budowlane¹³) oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wydawana na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli działka inwestycyjna nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego)¹⁴. Przed wystąpieniem z wnioskiem o uzyskanie któregoś z rozstrzygnięć określonych w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. inwestor musi więc otrzymać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, orzeczenie to determinuje bowiem późniejsze rozstrzygnięcia realizacyjne. Postępowanie w przedmiocie wydania owej decyzji (jeżeli jest ona wymagana) powinno zatem stanowić pierwszy etap procesu inwestycyjnego¹⁵.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma na celu nie tylko zwerifikowanie koniecznej dokumentacji oraz uzyskanie stosownych opinii i uzgodnień, ale przede wszystkim określenie warunków realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia, tak aby w jak najmniejszym stopniu oddziaływało na środowisko¹⁶. Jest ona decyzją administracyjną, wydawaną po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na zasadach zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ z pewnymi modyfikacjami, które wskazuje ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. Właściwy organ ustala środowiskowe uwarunkowania na podstawie informacji uzyskanych w toku postępowania (w szczególności z karty informacyjnej przedsięwzięcia bądź z raportu o oddziaływaniu na środowisko)¹⁹.

Podkreślić należy, że nie wszystkie inwestycje są objęte obowiązkiem uzyskania decyzji środowiskowej, a tylko takie, które zaliczają się do jednej z następujących kategorii:

- a) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub
- b) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 u.o.o.ś.)²⁰.

Zakwalifikowanie danej inwestycji do którejś z tych grup nie ma charakteru uznaniowego. Przepis art. 60 u.o.o.ś. nakłada na Radę Ministrów obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów przedsięwzięć mogących zawsze

nych oraz zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy Prawo budowlane.

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 [dalej: pr. bud.].

¹⁴ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 92.

¹⁵ Ibidem, s. 132.

¹⁶ Ibidem, s. 133.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

¹⁸ M. Górski, P. Grabowski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 143–144.

¹⁹ Ibidem, s. 144.

²⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 63.

znacząco oddziaływać na środowisko, rodzajów przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przypadków, gdy jako takie przedsięwzięcia kwalifikowane są zmiany dokonywane w obiektach. Obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²¹. Za przedsięwzięcia mogące (zawsze bądź potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko należy zatem uznać tylko te inwestycje, które zostały tak zakwalifikowane w przywołanym rozporządzeniu (katalog enumeratywny)²².

Śśród instalacji fotowoltaicznych do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono jedynie takie systemy fotowoltaiczne, które – wraz towarzyszącą im infrastrukturą – mają powierzchnię nie mniejszą niż:

- a) 0,5 ha na obszarach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarach krajobrazu chronionego, obszarach Natura 2000, terenach użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, otulin parków narodowych, otulin rezerwatów przyrody oraz otulin parków krajobrazowych (§ 3 ust. 1 pkt 54 lit. a r.p.m.z.o.ś. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³);
- b) 1 ha na innych obszarach (§ 3 ust. 1 pkt 54 lit. b r.p.m.z.o.ś.).

Wymóg uzyskania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć polegających na budowie farm fotowoltaicznych zależy więc od powierzchni, jaką będą zajmować, przy czym do powierzchni tej trzeba zaliczyć nie tylko obszar przewidziany pod zabudowę panelami słonecznymi, lecz także całą infrastrukturę towarzyszącą (np. magazyny energii, falowniki, dojścia, dojazdy, ogrodzenia)²⁴. Zdarza się jednak, że inwestorzy sztucznie dzielą inwestycję na etapy, tak aby powierzchnia każdego z nich była mniejsza niż obszar, jaki kwalifikuje inwestycję do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a w rezultacie – aby ominąć obowiązek uzyskania decyzji środowiskowej (zjawisko to określane jest w praktyce prawniczej terminem *salami slicing*)²⁵. Należy wówczas traktować wszystkie etapy jako całość, pod warunkiem że stanowią spójną infrastrukturę techniczną ukierunkowaną na ten sam cel gospodarczy²⁶. Dotyczy to również sytuacji, gdy poszczególne etapy przedsięwzięcia realizują inni inwestorzy. Za takim ujęciem przemawia treść art. 3 ust. 1 pkt 13 *in fine* u.o.o.ś., zgodnie z którym „przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwa-

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm. [dalej: r.p.m.z.o.ś.].

²² A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 63.

²³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.

²⁴ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 135.

²⁵ A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 6.

²⁶ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 134.

lifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”²⁷.

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 marca 2014 r. Zdaniem tego organu „art. 3 ust. 1 pkt 13 cytowanej wyżej ustawy [u.o.o.ś. – P.K.] ma zapobiegać dzieleniu jednego przedsięwzięcia (np. polegającego na wydobywaniu kopalin na sąsiadujących z sobą obszarach górniczych) na kilka przedsięwzięć realizowanych w tym samym czasie w celu omińnięcia procedury oceny oddziaływania na środowisko i omińnięcia obowiązku opracowania związanej z tą procedurą dokumentacji. Przyjęcie odmiennej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o udostępnianiu prowadziłoby do sytuacji, w której stosowanie tej samej technologii w ramach dwóch i więcej odrębnie traktowanych przedsięwzięć, pomimo powodowania skumulowanego oddziaływania na środowisko na poziomie właściwym dla przedsięwzięć kwalifikowanych jako zawsze znacząco oddziałujące na środowisko, nie wiązałoby się dla inwestorów z obowiązkiem ochrony środowiska przed negatywnym oddziaływaniem”²⁸.

Systemy fotowoltaiczne o powierzchni nie mniejszej niż określona w przepisie § 3 ust. 1 pkt 54 r.p.m.z.o.ś. stanowią przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego typu inwestycji nie musi, co do zasady, być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²⁹. W takim przypadku podstawą do sformułowania wobec inwestora konkretnych obowiązków związanych z budową i eksploatacją inwestycji są dane, którymi organ dysponuje m.in. dzięki zawartości karty informacyjnej przedsięwzięcia, którą inwestor winien dołączyć do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej (art. 74 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.)³⁰. Należy jednak pamiętać, że właściwy organ może nałożyć na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (na podstawie kryteriów wskazanych w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. oraz po uzyskaniu odpowiednich uzgodnień lub opinii innych organów)³¹. Przeprowadzenie takiej oceny jest natomiast obligatoryjne dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli:

²⁷ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, TNiOK „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 106.

²⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II SA/Rz 185/14, LEX nr 1453044.

²⁹ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych...*, s. 198.

³⁰ Ibidem, s. 195.

³¹ Ibidem, s. 199–200.

- a) możliwość realizacji tego typu przedsięwzięcia jest uzależniona od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³²;
- b) z karty informacyjnej przedsięwzięcia wynika, że jego realizacja może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 63 ust. 3 u.o.o.ś.).

W sytuacji gdy przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko, inwestor ma obowiązek przedłożyć właściwemu organowi raport o oddziaływaniu na środowisko (chyba że do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej dołączył kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu)³³. Forma i treść tego dokumentu powinny być zgodne z wymaganiami, o których mowa w art. 66–70 u.o.o.ś., przede wszystkim powinien on zawierać opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia wraz z uzasadnieniem ich wyboru³⁴. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa zakres raportu w postanowieniu nakładającym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 63 ust. 4 u.o.o.ś.)³⁵. Jeżeli jest ona przeprowadzana, to przed wydaniem omawianej decyzji organ powinien również zapewnić udział społeczeństwa w postępowaniu (art. 79 ust. 1 u.o.o.ś.)³⁶. W rozważanym przypadku szczególne uprawnienia przysługują organizacji ekologicznej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś., gdy zgłosi swój udział w takim postępowaniu³⁷.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wiążąca dla organów wydających decyzje realizacyjne³⁸. Jako przykład może posłużyć przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b pr. bud., zgodnie z którym „[p]rzed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza [...] zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z: [...] wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [...]”. Jeżeli zatem projekt zagospodarowania działki lub terenu bądź projekt architektoniczno-budowlany narusza zapisy decyzji środowiskowej, a inwestor nie usunie wska-

³² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

³³ A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe...*, s. 46–47.

³⁴ M. Górski, P. Grabowski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko...*, s. 161.

³⁵ A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe...*, s. 48.

³⁶ M. Górski, P. Grabowski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko...*, s. 154.

³⁷ G. Czerwiński, *Wybrane zagadnienia dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 95–96.

³⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 70.

zanych nieprawidłowości pomimo wydania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej postanowienia, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pr. bud., organ ten wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

3. Pozwolenie na budowę instalacji fotowoltaicznych

Kolejnym (a w większości przypadków pierwszym) etapem realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji fotowoltaicznej jest postępowanie w sprawie uzyskania administracyjnej zgody budowlanej³⁹. W przypadku omawianych inwestycji przybiera ona postać pozwolenia na budowę⁴⁰. Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie inwestycje tego rodzaju wymagają jego uzyskania; zgodnie bowiem z przepisem art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c *in principio* pr. bud. „[n]ie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na: [...] instalowaniu: [...] pomp ciepła, wolnostojących kolektorów słonecznych, urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW”. Jeżeli zatem moc zainstalowana elektryczna instalacji nie przekracza 50 kW, to może ona powstać bez uzyskiwania jakiegokolwiek

³⁹ Jeżeli jednak działka inwestycyjna nie jest objęta zakresem obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę inwestor powinien uzyskać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Regulacja art. 33 ust. 2 pkt 3 pr. bud. nakazuje bowiem dołączenie jej do wniosku o pozwolenie na budowę, gdy wymagają tego przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. art. 59 ust. 1 u.p.z.p.; T. Filipowicz, *Przygotowanie procesu inwestycyjnego...*, s. 22–23). Decyzja o warunkach zabudowy powinna z kolei być poprzedzona decyzją środowiskową, jeżeli określa warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zob. art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.).

⁴⁰ Zgodnie z art. 28 ust. 1 pr. bud. „[r]oboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31”. Pozwolenie na budowę stanowi decyzję administracyjną i jest wydawane po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, w trybie uregulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. T. Woś, *Regulacja postępowań administracyjnych w Polsce*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 92–93). Decyzję tę wydają organy administracji architektoniczno-budowlanej, do których należą właściciwi starostowie (prezydenci miast), wojewodowie i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 pr. bud.). Trzeba zaznaczyć, że realizacja robót budowlanych może nastąpić wyłącznie na podstawie decyzji ostatecznej (zob. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 176).

„administracyjnej zgody budowlanej” (a nawet „milczącego” przyjęcia przez organ zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych w trybie uregulowanym art. 30 pr. bud.)⁴¹. Niemniej trzeba pamiętać, że „do urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 6,5 kW stosuje się obowiązek uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej, [...] projektu tych urządzeń oraz zawiadomienia organów Państwowej Straży Pożarnej, o którym mowa w art. 56 ust. 1a” (art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c *in fine* pr. bud.)⁴².

Pozostałe inwestycje fotowoltaiczne wymagają uzyskania pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 pr. bud.)⁴³. Nie ulega wątpliwości, że w praktyce większość problemów prawnych generować będzie realizacja tych systemów fotowoltaicznych, w przypadku których konieczne jest takie pozwolenie. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in.:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:
 - a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu;
 - b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.o.o.ś.;
 - c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 1–2 pr. bud.).

Wiele niejasności pojawia się przy ocenie zgodności projektowanej inwestycji fotowoltaicznej z postanowieniami planu miejscowego. Dalsze rozważania będą zatem poświęcone tej problematyce.

3.1. Instalacja fotowoltaiczna a urządzenie infrastruktury technicznej

Prawodawca lokalny często posługuje się (zwłaszcza w starszych uchwałach) pojęciem „urządzenia infrastruktury technicznej”. Przykładem może być tu norma wyrażona w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały nr XLIII/267/2006 Rady Gminy

⁴¹ O. Skibicki et al., *Podstawy normatywne*, w: eidem, *Odnawialne źródła...*, s. 37.

⁴² B. Nowak, *Przepisy szczególne*, w: *Inwestycje budowlane...*, s. 416.

⁴³ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 176.

w Cisnej z dnia 17 sierpnia 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „CISNA 1/2004” w gminie Cisna⁴⁴, zgodnie z którą na terenie oznaczonym symbolem „MN” dopuszcza się lokalizację „urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, dojść i dojazdów”. Na tym tle pojawia się pytanie: czy pojęcie „urządzenia infrastruktury technicznej” obejmuje instalacje fotowoltaiczne?

Odpowiedź winna być przecząca⁴⁵. Farma fotowoltaiczna stanowi instalację odnawialnego źródła energii, która została zdefiniowana w art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁴⁶. W myśl tego przepisu należy przez nią rozumieć „instalację stanowiącą wyodrębniony zespół:

- a) urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub
- b) obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego – a także połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego⁴⁷.

Natomiast „odnawialne źródła energii” zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 22 ustawy o OZE jako „odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów⁴⁸”.

W tym miejscu trzeba zwrócić szczególną uwagę na treść regulacji art. 2 pkt 13 ustawy o OZE. Wynika z niej, że instalacja fotowoltaiczna stanowi zespół urządzeń, który został nazwany przez ustawodawcę „instalacją odnawialnego źródła energii”. Niezależnie od tego prawodawca posługuje się także pojęciem „urządzenia infrastruktury technicznej” w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁹. Nie można jednak utożsamiać tych dwóch określeń, gdyż mają odmienny zakres znaczeniowy.

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, iż urządzenia infrastruktury technicznej nie służą do celów produkcyjnych ani nie pełnią funkcji przemysłowej, a jedynie wspierają działalność produkcyjną (stanowią uzbrojenie

⁴⁴ Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 15 września 2006 r. Nr 116, poz. 1599.

⁴⁵ B. Nowak, *Przepisy szczególne...*, s. 415.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1378 ze zm. [dalej: ustawa o OZE].

⁴⁷ Przepis w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 925).

⁴⁸ Zob. B. Nowak, *Przepisy szczególne...*, s. 411.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

terenu)⁵⁰. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 lutego 2015 r. stwierdził: „Zauważyć bowiem należy, że brak zdefiniowania pojęcia infrastruktury technicznej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnia odwołanie się w tym zakresie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Prawo energetyczne. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej jest zdefiniowane w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...], zgodnie z którym [...] zalicza się [do nich – P.K.]: budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Obiekty wymienione w art. 143 ust. 2 powołanej powyżej ustawy są przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 13 utożsamiane z uzbrojeniem terenu. Z całą pewnością instalacja fotowoltaiczna nie stanowi uzbrojenia terenu. Jej podstawowym zadaniem jest wytwarzanie energii elektrycznej i nie pełni ona funkcji służebnej względem innych urządzeń czy obiektów”⁵¹. Wynika stąd jasno, że instalacji fotowoltaicznej nie można uznać za urządzenie infrastruktury technicznej. Jeżeli więc plan miejscowy dopuszcza wykonanie takich urządzeń albo go zabrania, to dozwolenie lub zakaz nie obejmuje instalacji odnawialnego źródła energii.

Należy tutaj powołać się również na art. 61 ust. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym „przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii”. Fakt, że wyrażenie „instalacje odnawialnego źródła energii” zostało oddzielone od wyrażenia „urządzenia infrastruktury technicznej” wykładnikiem leksykalnym „a także”, przesądza o odrębności semantycznej owych pojęć⁵². Skoro zatem sam prawodawca wyłączył „instalacje odna-

⁵⁰ D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Farmy fotowoltaiczne i wiatrowe a ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym – uwarunkowania prawne*, w: *Problemy pogranicza...*, s. 283–284.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. II SA/Po 698/14, LEX nr 1807412. Zob. też D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Farmy fotowoltaiczne...*, s. 283–284, wraz z wymienionym tam orzecznictwem.

⁵² Na marginesie warto zauważyć, że obecne brzmienie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zostało mu nadane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1524). Zażegnało ono wątpliwości, czy jest konieczne spełnienie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 u.p.z.p. (w szczególności warunku kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu – art. 61 ust. 1 pkt 1), przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy w przypadku instalacji odnawialnego źródła energii. Wcześniej bowiem w doktrynie i orzecznictwie można było wyróżnić przynajmniej trzy stanowiska. Według pierwszego art. 61 ust. 3 wyłączał z zakresu obowiązku spełnienia wspomnianych wymo-

wialnego źródła energii” z zakresu pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej” i wprowadził odmienne znaczenia tych dwóch określeń, organ stosujący prawo nie może ich ze sobą utożsamiać. Byłoby to sprzeczne z jedną z dyrektyw wykładni prawniczej – zakazem wykładni synonimicznej⁵³.

Farmy fotowoltaiczne mogą więc być sytuowane wyłącznie na obszarach, dla których plan miejscowy ustala takie przeznaczenie, pozwalające na realizację instalacji odnawialnego źródła energii. Z kolei prawodawca lokalny nie powinien się posługiwać własnym, przyjętym tylko na potrzeby danego planu, rozumieniem pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej”, wskazanym w definicji legalnej zamieszczonej w planie. Zgodnie bowiem z przepisem § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁴ „[w] akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Jeżeli zatem danego pojęcia użyto w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to – choćby nie zostało w niej zdefiniowane – prawodawca lokalny nie może tworzyć jego definicji legalnej w planie miejscowym⁵⁵. Wyrażenie „urządzenia infrastruktury technicznej” występuje w owej ustawie, a ponadto zdefiniowano je w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁵⁶,

gów m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, lecz nie sposób uznać instalacji odnawialnego źródła energii za tego typu urządzenia. Decyzja o warunkach zabudowy dla omawianych instalacji mogła zostać wydana jedynie wówczas, gdy spełniono łącznie warunki wymienione w art. 61 ust. 1 i 2 u.p.z.p. (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. II SA/Gd 298/14, LEX nr 1602218; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Kr 1588/12, LEX nr 1274546). Prowadziło to do sytuacji, w których dla większości projektowanych instalacji odnawialnego źródła energii wydanie decyzji o warunkach zabudowy było niedopuszczalne. Zgodnie z drugim poglądem instalacje takie stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, zwolnione z obowiązku spełnienia przywołanych warunków (zob. np. wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., sygn. II OSK 1391/06, LEX nr 394769; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 310/10, LEX nr 597535). Wreszcie według trzeciego poglądu co prawda instalacje odnawialnego źródła energii nie stanowią urządzeń infrastruktury technicznej ani nie podlegają zwolnieniu od spełnienia ww. warunków, ale wymóg, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., łagodzony uznaniem, że kontynuacja funkcji nie musi oznaczać tożsamości zabudowy planowanej z zabudową istniejącą, wystarczy bowiem, gdy jest jej uzupełnieniem (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 3043/14, LEX nr 2034106). Szerzej na ten temat zob. D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Farmy fotowoltaiczne...*, s. 283–284.

⁵³ Z. Muras, *Podstawy prawa*, wyd. 4 zm., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 44.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁵⁵ A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2020, s. 153–154.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 156.

plany miejscowe nie powinny więc wprowadzać odmiennego rozumienia tego pojęcia, zwłaszcza że posiada ono utrwaloną interpretację również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

3.2. Instalacje fotowoltaiczne w świetle art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Kolejne wątpliwości może nasuwać art. 10 ust. 2a u.p.z.p., zgodnie z którym „jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:

- 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 2) urządzeń innych niż wolnostojące”.

W świetle powyższej regulacji należy zadać pytanie: czy dopuszczalna jest lokalizacja wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz⁵⁷ i nieużytki, a także budowa na całym obszarze objętym planem miejscowym urządzeń, które wytwarzają energię z odnawialnych źródeł energii, innych niż wolnostojące bądź o mocy zainstalowanej nie większej niż 500kW?

Odpowiedź na to pytanie winna być przecząca. Warto tutaj zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2019 r., w którym sąd ów stwierdził: „Dopuszczenie lokalizowania urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW [obecnie: 500 kW – P.K.] musi nastąpić w studium, łącznie z ustaleniem ich stref ochronnych. W konsekwencji dopuszczenie lokalizacji urządzeń o mocy nie wyższej niż 100 kW [obecnie: o mocy nie wyższej niż 500 kW oraz urządzeń wymienionych w pkt 1 i 2 omawianego przepisu – P.K.] może nastąpić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego niezależnie od ustaleń studium”⁵⁸.

⁵⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r. poz. 1246).

⁵⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Kr 1204/19, LEX nr 2768306 .

Uznać zatem należy, że regulację art. 10 ust. 2a u.p.z.p. trzeba rozumieć następująco. Jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie wyznaczono obszarów, na których będą rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW (niebędące urządzeniami wymienionymi w pkt 1 i 2 owego przepisu), a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, to rada gminy (miasta), uchwalając plan miejscowy, nie może przewidzieć w nim obszarów pod tego typu obiekty i strefy ochronne bez wcześniejszej zmiany studium. Jeżeli natomiast w studium przewidziano wyznaczenie obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., to postanowienia te obowiązują lokalnego prawodawcę przy uchwalaniu planu miejscowego („ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych” – art. 9 ust. 4 u.p.z.p.)⁵⁹.

W przypadku gdy studium nie określa obszarów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, prawodawca lokalny może przewidzieć w planie miejscowym obszary przeznaczone pod zabudowę takimi urządzeniami, pod warunkiem że spełniają one przynajmniej jeden z wymienionych warunków:

- a) ich moc zainstalowana elektryczna nie przekracza 500 kW;
- b) stanowią wolnostojące urządzenia fotowoltaiczne o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW i będą zlokalizowane na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki;
- c) stanowią urządzenia inne niż wolnostojące⁶⁰.

Plan miejscowy nie może natomiast dopuszczać realizacji innego typu urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii bez wcześniejszego wyznaczenia w zapisach studium obszaru, o którym mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., ani poza tym obszarem⁶¹.

Nieuprawniona jest ponadto konkluzja, że omawiany przepis przyznaje inwestorom, niezależnie od postanowień planu miejscowego, uprawnienie do lokalizacji wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki oraz do sytuowania urządzeń, które wytwarzają energię z odnawialnych źródeł energii, innych niż wolnostojące bądź o mocy zainstalowanej nie większej niż 500 kW na całym obszarze objętym planem miejscowym. Norma wyrażona w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. nie upoważnia również organów administracji architektoniczno-budowlanej do pominięcia zapisów

⁵⁹ A. Fogel, *Komentarz do art. 10*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 199; O. Skibicki et al., *Development...*, s. 94–95.

⁶⁰ A. Fogel, *Komentarz do art. 10...*, s. 199–200; O. Skibicki et al., *Development...*, s. 95.

⁶¹ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 97.

planu miejscowego, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie urządzeniami wytwarzającymi energię z odnawialnych źródeł energii, przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli inwestycję projektuje się na jednym z obszarów, które nie wymagają wcześniejszego wyznaczenia w studium możliwości zabudowy takimi urządzeniami. Adresatem wspomnianej normy są bowiem organy sporządzające plany miejscowe (art. 9 u.p.z.p.)⁶².

3.3. Jednostki planistyczne, na których dopuszczalna jest realizacja inwestycji polegających na budowie instalacji fotowoltaicznych

Jeżeli w studium i w planie miejscowym wyznaczono obszary, na których będą rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW oraz ich strefy ochronne bądź jeżeli – chociażby tylko w planie miejscowym – przewidziano jednostki planistyczne pod zabudowę urządzeniami o mocy zainstalowanej nie większej niż 500 kW bądź urządzeniami, o których mowa w art. 10 ust. 2a pkt 1 i 2 u.p.z.p., to realizacja instalacji odnawialnego źródła energii na pozostałych obszarach objętych danym planem miejscowym jest niedopuszczalna⁶³.

Jednakże większość obowiązujących planów miejscowych nie zawiera unormowań dotyczących urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, a tym bardziej nie przewiduje obszarów przeznaczonych pod zabudowę takimi obiektami. Czy w takim przypadku budowa instalacji odnawialnego źródła energii jest niedopuszczalna na całym obszarze objętym planem miejscowym? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 czerwca 2016 r. orzekł, co następuje: „Z treści art. 10 ust. 2a u.p.z.p. wynika, że organ uchwałodawczy gminy przy ustalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może przewidzieć wyznaczenie na terenie gminy obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW [obecnie: 500 kW – P.K.] (czyli m.in. elektrownie wiatrowe), a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz

⁶² Zapisy studium nie wiążą natomiast organów wykonawczych gminy (miasta) przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Stąd orzeczenie to może dopuszczać lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW i niebędących urządzeniami, o których mowa w art. 10 ust. 2a pkt 1 i 2 u.p.z.p., oraz ich stref ochronnych również wówczas, gdy studium nie określa obszarów przeznaczonych pod zabudowę takimi obiektami (zob. np. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. II OSK 2619/22, LEX nr 3501828). Przypomnieć także należy, że przy decyzjach o warunkach zabudowy wydawanych dla instalacji odnawialnego źródła energii przepisy art. 61 ust. 1 i 2 u.p.z.p. nie mają zastosowania (art. 61 ust. 3 u.p.z.p.).

⁶³ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 96.

zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Wtedy też powinien w studium ustalić rozmieszczenie takich obszarów. Jeżeli takie obszary zostaną [...] wyznaczone, to wówczas w treści uchwalonego dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania powinny być określone, zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy, granice terenów pod budowę tego typu urządzeń i ewentualnie ich stref ochronnych. W żadnym wypadku nie oznacza to jednak, że jeżeli takie obszary nie zostały w studium, a następnie w planie zagospodarowania wyznaczone, to na terenach objętych obowiązującymi planami zagospodarowania nie można lokować tego rodzaju urządzeń i ich stref ochronnych. Gdyby taka była wola prawodawcy, to zawarłby w tym względzie podobne unormowania jak w odniesieniu do obiektów handlowych o pow[ierzchni] sprzedaży powyżej 2000 m² (art. 10 ust. 36 u.p.z.p.)⁶⁴.

Zatem gdy brak stosownych postanowień w planie miejscowym, budowa urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii może być realizowana również w obrębie jednostek planistycznych, które nie zostały wprost przewidziane pod tego typu zabudowę. Nie oznacza to wszakże, iż w takim przypadku lokalizacja omawianych inwestycji jest dopuszczalna na całym obszarze objętym planem miejscowym. W szczególności nie należy dojść do wniosku, że wykonanie instalacji odnawialnego źródła energii stanowiącej urządzenie, o którym mowa w art. 10 ust. 2a pkt 1 u.p.z.p., jest zawsze dopuszczalne na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nie-użytki. Jeżeli bowiem dana instalacja służyć będzie do produkcji (i dystrybucji) energii elektrycznej na skalę przemysłową lub w celach komercyjnych, to może zostać usytuowana wyłącznie na obszarze zabudowy produkcyjnej⁶⁵.

Warto tutaj zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2014 r., w którym organ ów stwierdził, iż „wobec wywiedzonego i udokumentowanego faktu, że projektowana instalacja jest nastawiona na produkcję i także sprzedaż energii elektrycznej ponad zaspokojenie potrzeb planowanej produkcji zgodnej z rolniczym przeznaczeniem terenu – nie może być wątpliwości, że nie stanowi ona urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu przywoływanych postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i odpowiednio ustawy o gospodarce nieruchomościami, na jakie się powołuje skarżący. Z punktu widzenia norm Prawa budowlanego stanowi ona budowlę o charakterze produkcyjnym, służącą bezpośrednio funkcji produkcyjnej. Farma fotowoltaiczna, według poglądów zarówno orzecznictwa (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 696/12), [jak i – P.K.] Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, jest budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego. Roboty

⁶⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2016 r., sygn. II SA/Gl 248/16, LEX nr 2078006.

⁶⁵ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 96.

budowlane polegające na montażu połączonych ze sobą kolektorów fotowoltaicznych wymagają przed ich rozpoczęciem uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż nie należą do żadnej z kategorii obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. W szczególności montaż systemu kolektorów fotowoltaicznych nie jest objęty dyspozycją art. 29 ust. 2 pkt 16 tej ustawy. Teren zajęty pod budowę systemu fotowoltaicznego nastawionego na produkcję i zarazem sprzedaż energii elektrycznej powinien posiadać w obowiązującym planie walor terenu produkcyjnego lub walor terenu, w którym funkcja produkcyjna jest dopuszczona, gdyż w tym przypadku instalacja elektrowni słonecznej służy funkcji produkcyjnej. Dodatkowo należy wskazać, że – jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w motywach prawomocnego wyroku z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 464/13 – produkcja (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej stanowi funkcję przemysłową⁶⁶.

Przyjąć zatem trzeba, że jeżeli instalacja odnawialnego źródła energii będzie służyć do wytwarzania energii na skalę przemysłową (a nie wyłącznie do zaspokajania potrzeb jej użytkownika), to realizacja tego typu inwestycji powinna nastąpić na obszarach, których przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa produkcyjna lub przemysłowa⁶⁷. Za takim stanowiskiem przemawia też treść art. 15 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym „[p]lan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia również lokalizację mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji”. Powyższe oznacza, iż mikroinstalacja może zostać usytuowana na każdym obszarze przewidzianym pod zabudowę budynkami, choćby nie wynikało to z przepisów planu miejscowego, pod warunkiem że prawodawca lokalny nie zabronił wprost ani nie ograniczył realizacji tego typu przedsięwzięć⁶⁸. W takim razie – *a contrario* – budowa instalacji odnawialnego źródła energii niebędącej mikroinstalacją powinna być dopuszczalna wyłącznie na terenach produkcyjnych.

Wreszcie zauważyć należy, że prawodawca w przytoczonym wcześniej § 3 ust. 1 pkt 54 r.p.m.z.o.ś. wprost zaliczył zabudowę systemami fotowoltaicznymi do zabudowy przemysłowej. Zgodnie bowiem z owym przepisem do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zabudowę przemysłową, w tym zabudowę systemami fotowoltaicznymi o okre-

⁶⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. II SA/Kr 1466/14, LEX nr 1996385.

⁶⁷ B. Nowak, *Przepisy szczególne...*, s. 415.

⁶⁸ Ł. Ziakowski, *Planowanie przestrzenne w gminie. Komentarz do art. 15 u.p.z.p.*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 183.

ślonej powierzchni zabudowy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r., „argumentacja przemawiająca za zaliczeniem omawianej inwestycji [elektrowni fotowoltaicznej – P.K.] do zabudowy przemysłowej znajduje wzmocnienie w zmianie wspomnianego przepisu [§ 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁹ – P.K.] wprowadzone[j] przez § 1 pkt. 2 lit. a tiret dwunaste rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 817), zmieniającego rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r. z mocą od dnia 1 sierpnia 2013 r., gdzie już wprost zabudowę fotowoltaiczną zaliczono do zabudowy przemysłowej”⁷⁰.

Niemniej trzeba powtórzyć, że jeżeli konkretna instalacja fotowoltaiczna stanowi mikroinstalację w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o OZE, to jej lokalizacja jest pod pewnymi warunkami dopuszczalna także na obszarach innych niż przemysłowe lub produkcyjne⁷¹. Podobnie można budować instalacje fotowoltaiczne na obszarach innych niż produkcyjne i przemysłowe, jeżeli plan miejscowy przewiduje dany obszar pod zabudowę takimi instalacjami w ramach przeznaczenia uzupełniającego. W tym wypadku konieczne jest jednak, aby inwestycja mieściła się w granicach przeznaczenia uzupełniającego, zazwyczaj określonego w planie miejscowym.

Należy również uznać, że realizacja instalacji fotowoltaicznej, która będzie służyć wyłącznie do zaspokajania zapotrzebowania na energię elektryczną obiektu budowlanego lub nieruchomości wykorzystywanych w sposób zgodny z przeznaczeniem danej jednostki planistycznej, choćby nie stanowiła mikroinstalacji, będzie dopuszczalna nawet wówczas, gdy nie została przewidziana jako przeznaczenie podstawowe ani uzupełniające tej jednostki. Przyjmuje się bowiem, że taka inwestycja nie prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia danego obszaru, jeżeli nie służy do produkcji energii na skalę przemysłową, a jej jedynym celem jest zapewnienie możliwości korzystania z obiektu budowlanego bądź nieruchomości, które obsługuje zgodnie z ich przeznaczeniem⁷².

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 71 [dalej: r.p.m.z.o.ś. 2010].

⁷⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. II SA/Lu 464/13, Legalis nr 759241. Należy zaznaczyć, że komentowany wyrok wydano w okresie obowiązywania r.p.m.z.o.ś. 2010. Później akt ten został zastąpiony r.p.m.z.o.ś., ponieważ jednak regulacja § 3 ust. 1 pkt 54 r.p.m.z.o.ś. brzmi identycznie jak przepis § 3 ust. 1 pkt 52 poprzednio obowiązującego rozporządzenia, przytoczone orzeczenie zachowało aktualność.

⁷¹ Ł. Złakowski, *Planowanie przestrzenne w gminie...*, s. 183.

⁷² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Gl 1016/22, LEX nr 3458766.

4. Podsumowanie

Opisane procedury w żadnym razie nie zamykają procesu inwestycyjnego. Przed rozpoczęciem eksploatacji konieczne jest jeszcze zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (zob. art. 54 pr. bud.) oraz zawarcie z przedsiębiorstwem energetycznym, o którym mowa w art. 3 pkt 12 pr. energ., umowy o przyłączenie instalacji do sieci. W niektórych przypadkach trzeba będzie również uzyskać inne decyzje i pozwolenia⁷³, lecz ich szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Podsumowując, należy zauważyć, że stosowanie paneli fotowoltaicznych niesie za sobą wiele korzyści. Spośród nich wymienić można m.in.: niską emisyjność, brak hałasu, zbędność transportu kopaliny⁷⁴, znaczną efektywność produkcji energii, dostatek surowców niezbędnych do wyrobu paneli fotowoltaicznych⁷⁵, zmniejszające się koszty ich zakupu⁷⁶ oraz możliwość skorzystania z unijnych i krajowych programów finansowych⁷⁷. Nie wolno jednak zapomnieć o negatywnych skutkach dla człowieka i środowiska, jakie wiążą się z budową i eksploatacją systemów paneli fotowoltaicznych. Można tu wyróżnić m.in.: używanie toksycznych pierwiastków w procesie produkcji takich instalacji⁷⁸, problem z ich składowaniem⁷⁹, dezorientujące działanie odbłasku paneli fotowoltaicznych na zwierzęta latające, co może powodować kolizje ptaków i nietoperzy z powierzchnią paneli, zacienianie terenu pod nimi, co niekorzystnie wpływa na żyjące tam gatunki, czy ryzyko wycieku substancji niebezpiecznych

⁷³ Tytułem przykładu można tu wymienić: decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, decyzję o niezbędności wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej, decyzję o pozwoleniu na lokalizację lub przebudowę zjazdu, decyzję o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, decyzję w przedmiocie odstąpienia od zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych na obszarze parku narodowego albo rezerwatu przyrody, innych niż obiekty i urządzenia służące celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, pozwolenie wodnoprawne czy postanowienie w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000.

⁷⁴ G. Jastrzębska, *Odnawialne źródła energii i pojazdy proekologiczne*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2007, s. 116.

⁷⁵ M. Popkiewicz, *Zrozumieć transformację energetyczną. Od depresji do wizji albo jak wykopywać się z dziury, w której jesteśmy*, Post Factum, Katowice 2022, s. 210.

⁷⁶ M. Popkiewicz, *Rewolucja energetyczna...*, s. 275.

⁷⁷ O. Skibicki et al., *Inwestowanie w projekty fotowoltaiczne*, w: eidem, *Odnawialne źródła...*, s. 76.

⁷⁸ G. Jastrzębska, *Odnawialne źródła...*, s. 117.

⁷⁹ M. Popkiewicz, *Zrozumieć transformację...*, s. 210.

dla środowiska z mis olejowych, które znajdują się pod transformatorami olejowymi⁸⁰.

Części zagrożeń można uniknąć dzięki wzięciu pod uwagę wspomnianych czynników przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzedzonym – jeśli to konieczne – przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko, oraz dzięki nałożeniu na inwestorów w tych decyzjach stosownych obowiązków w zakresie budowy i eksploatacji inwestycji. Podobnie zapobiec można – na etapie uchwalania planów miejscowych albo wydawania decyzji o warunkach zabudowy – wykorzystywaniu pod zabudowę systemami fotowoltaicznymi terenów rolnych i obszarów cennych pod względem przyrodniczym bądź krajobrazowym⁸¹. Trzeba bowiem zauważyć, że aby wytworzyć 135 GW energii, wystarczy przeznaczyć pod zabudowę fotowoltaiczną zaledwie 1350 km², tj. ok. 0,4% powierzchni Polski⁸². Nie może być zatem zgody państwa, w którego imieniu działają organy administracji publicznej, na inwestycje z zakresu ekologicznej produkcji energii kosztem zmniejszania powierzchni gruntów rolnych oraz nadmiernej ingerencji w obszary o znaczeniu przyrodniczym, historycznym lub kulturowym. Wreszcie – w procesie stosowania prawa kierować się należy zasadami konstytucyjnymi, takimi jak zasada równoważonego rozwoju czy zasada ochrony dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska (art. 5 Konstytucji RP⁸³), a także zasadami wynikającymi z ustaw zwykłych, w szczególności zasadami kompleksowości (art. 5 p.o.ś.), prewencji (6 ust. 1 p.o.ś.), przezorności⁸⁴ (art. 6 ust. 2 p.o.ś.) oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych⁸⁵ (art. 3 odnośnej ustawy⁸⁶).

Literatura

Baran M., *Rola odnawialnych źródeł energii w polityce energetycznej Polski*, w: *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii. Energetyka w czasach politycznej niestabilności. Bezpieczeństwo – gospodarka – ochrona środowiska – polityka – technologia –*

⁸⁰ O. Skibicki et al., *Development...*, s. 136–137.

⁸¹ Ibidem, s. 136.

⁸² M. Popkiewicz, *Zrozumieć transformację...*, s. 208.

⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸⁴ Zob. B. Wierzbicki, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 111–113.

⁸⁵ Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 299–300.

⁸⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2409).

- zarządzanie, red. P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2015, s. 137–147.
- Czechowski P., Marciniuk K., *Ochrona gruntów rolnych*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 296–305.
- Czerwiński G., *Wybrane zagadnienia dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 89–98.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, TNiOK „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Filipowicz T., *Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno-budowlane)*, w: *Inwestycje budowlane*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 19–114.
- Fogel A., *Komentarz do art. 10*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 188–212.
- Górski M., Grabowski P., *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 133–175.
- Jastrzębska G., *Odnawialne źródła energii i pojazdy proekologiczne*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2007.
- Kamrat W., Minkiewicz T., Paska J., *Zagadnienia ogólnoenerygetyczne*, w: *Gospodarka energetyczna w warunkach rynkowych. Modelowanie – ekonomia – zarządzanie*, red. W. Kamrat, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2023, s. 24–70.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Kościuk D.J., Modrzejewski A.K., *Farmy fotowoltaiczne i wiatrowe a ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym – uwarunkowania prawne*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 282–294.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Muras Z., *Podstawy prawa*, wyd. 4 zm., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Nowak B., *Przepisy szczególne*, w: *Inwestycje budowlane*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 381–450.
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2020.
- Popkiewicz M., *Rewolucja energetyczna? Ale po co?*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2015.
- Popkiewicz M., *Zrozumieć transformację energetyczną. Od depresji do wizji albo jak wykopywać się z dziury, w której jesteśmy*, Post Factum, Katowice 2022.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Skibicki O. et al., *Development*, w: eidem, *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 83–151.
- Skibicki O. et al., *Inwestowanie w projekty fotowoltaiczne*, w: eidem, *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 59–82.
- Skibicki O. et al., *Podstawy normatywne*, w: eidem, *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 25–58.
- Wierzbicki B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

- Woś T., *Regulacja postępowań administracyjnych w Polsce*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 86–109.
- Ziółko M., *Rozwój fotowoltaiki w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, w: *Między ewolucją a rewolucją – w poszukiwaniu strategii energetycznej*, t. 2, *Zrównoważony rozwój – OZE – elektroenergetyka – prawo – ochrona środowiska – ekologia – biomasa – odpady komunalne*, red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski, Wojskowa Akademia Techniczna, Poznań 2015, s. 55–65.
- Złakowski Ł., *Planowanie przestrzenne w gminie. Komentarz do art. 15 u.p.z.p.*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 169–184.

Paweł Krzyż

Instalacje fotowoltaiczne w procesie inwestycyjnym

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie kolejnych etapów procesu inwestycyjnego w zakresie budowy instalacji fotowoltaicznych. Szczególną uwagę zwrócono na przypadki, w których realizacja przedsięwzięcia wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oraz na analizę zgodności projektowanej inwestycji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonywaną przez organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Słowa kluczowe: fotowoltaika, środowisko, budowa, zagospodarowanie, energia

Павел Кшиж

Фотоэлектрические установки в инвестиционном процессе

Резюме

Целью статьи является обсуждение различных этапов инвестиционного процесса при строительстве фотоэлектрических установок. Особое внимание уделено случаям, когда для реализации проекта требуется получение решения о состоянии окружающей среды и анализ соответствия проектируемого инвестиционного проекта положениям местного плана пространственного развития, выполняемый органом архитектурно-строительного управления перед выдачей решения о разрешении на строительство.

Ключевые слова: фотовольтаика, окружающая среда, строительство, благоустройство, энергия

Paweł Krzyż

Impianti fotovoltaici nel processo di investimento


Sommario

Lo scopo dell'articolo è discutere le varie fasi del processo di investimento per la costruzione di impianti fotovoltaici. Particolare attenzione è stata rivolta ai casi in cui la realizzazione del progetto richiede l'ottenimento di una decisione sulle condizioni ambientali e l'analisi della conformità dell'investimento proposto con le disposizioni del piano di sviluppo territoriale locale, effettuata dall'ente di amministrazione dell'architettura e dell'edilizia prima di rilasciare una decisione sulla concessione edilizia.

Parole chiave: fotovoltaico, ambiente, edilizia, sviluppo, energia



Ryszard Mikosz

 <https://orcid.org/0000-0002-6588-1000>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykorzystywaniem geologicznych zasobów wnętrza Ziemi Wybrane problemy transgraniczne

Liability for damage caused by the use of geological resources of the Earth's interior Selected cross-border problems

Summary

The subject of the considerations contained in the article is the matter of civil liability for damage caused by the use of geological resources of the environment (threatening as a result of such activity), showed in the cross-border context. It presents the basic conflict rules that are applicable in determining the substantive legal regime of such liability. In particular, the most important rules in this regard, set out in Regulation (EC) No. 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (“Rome II”), were discussed. This act is of key importance for the issues considered in the article.

Key words: civil liability for damage in a cross-border context, damage to the environment, use of geological resources of the environment

1. Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że gospodarowanie zasobami kopalin, zwłaszcza ich wydobywanie, na ogół jest źródłem różnorodnych negatywnych zjawisk. Przybierają one postać przede wszystkim deformacji powierzchni skorupy ziemskiej, naruszenia stosunków wodnych czy też pogorszenia jakości powietrza wskutek emisji gazów lub pyłów. Przyczyną tego rodzaju następstw może być nie tylko eksploatacja złóż kopalin, lecz także wykorzystywanie innych geologicznych zasobów środowiska¹. Spostrzeżenie to potwierdza regulacja zawarta w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze², będącej podstawowym aktem prawnym, który normuje zasady i warunki podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności związanej z korzystaniem z owych zasobów. Oprócz kwestii obejmujących poszukiwanie i wydobywanie kopalin akt ten określa bowiem również zasady i warunki m.in. podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu jego demonstracyjnego wychwytu i składowania³.

Skutkiem większości przywołanych następstw korzystania z geologicznych zasobów środowiska są uszczerbki majątkowe w czyichś dobrach. Jeśli obowiązujący porządek prawny czyni kogoś odpowiedzialnym za dany uszczerbek, to mamy do czynienia ze szkodą w znaczeniu prawnym⁴. Reguły znajdujące zasto-

¹ Zwrot „geologiczne zasoby środowiska” nie jest terminem z języka prawnego, coraz częściej natomiast pojawia się w języku prawniczym. Zob. m.in. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Katowice 2014, s. 47 i nn.; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa „Top”, Katowice 2016.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm. [dalej: p.g.g.].

³ Dalsze rozszerzenie zasięgu ustawy wynika z jej art. 2, nakazującego odpowiednie stosowanie większości jej przepisów do innych rodzajów działalności.

⁴ Termin „szkoda”, mimo że bardzo często występuje w języku prawnym, nie doczekał się generalnej definicji ustawowej. W literaturze przedmiotu na ogół przyjmuje się, że nazywa on powstałą wbrew woli poszkodowanego różnicę pomiędzy obecnym stanem majątkowym a stanem, jaki istniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 165 i nn.; zob. też K. Czub, *Komentarz do art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 642). Pojęcie szkody co do zasady rozumiane jest analogicznie w orzecznictwie – np. w wyroku SA w Lublinie z dnia 16 sierpnia 2022 r. (sygn. I AGA 20/22, LEX nr 3437143) stwierdzono, że „przez »szkodę« rozumie się uszczerbek w prawnie chronionych dobrach wyrażający się w różnicy między stanem dóbr, jaki istniał i jaki mógłby się następnie wytworzyć w normalnej kolei rzeczy,

sowanie w takich przypadkach, dotyczące odpowiedzialności zarówno kompensacyjnej (restytucyjnej), jak i prewencyjnej⁵, zostały wskazane w pewnym zakresie w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, głównie jednak w Kodeksie cywilnym⁶. Jest to konsekwencją modelu, który coraz częściej przyjmuje polski ustawodawca i zgodnie z którym – w uproszczeniu – do naprawiania określonych szkód co do zasady stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, lecz podlegają one modyfikacjom wynikającym ze szczególnych unormowań zawartych w akcie, który reguluje odpowiedzialność za uszczerbki majątkowe oznaczonego rodzaju⁷. Ten stan rzeczy powoduje, że wykładnia regulacji odnoszących się do odpowiedzialności za szkody wyrządzone korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska (lub grożące wskutek ich wykorzystywania) częstokroć okazuje się niełatwym zabiegiem⁸.

Problem komplikuje się jeszcze bardziej, gdy przyczynę szkody (lub groźby jej wyrządzenia) stanowi działalność geologiczno-górnicza⁹ prowadzona na (w) obszarach przygranicznych¹⁰. Wtedy bowiem szkody mogą się ujawnić też

a stanem, jaki powstał na skutek zdarzenia wywołującego zmianę w dotychczasowym stanie rzeczy”.

⁵ Chodzi o zapobieganie szkodom grożącym wskutek działalności polegającej na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska. Wątek ten powróci w toku dalszych rozważań.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) [dalej: k.c.]. Normatywnym potwierdzeniem rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę jest regulacja zawarta w art. 145 p.g.g., z której wynika, że jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej, do naprawiania szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

⁷ W zakresie ochrony środowiska dobrym przykładem takiego rozwiązania jest art. 322 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.). Skala możliwych wariantów, z jakich korzysta ustawodawca w takim przypadku, jest dość rozległa. Czasem bowiem, choć kreuje „autonomiczne” zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, odsyła zarazem (tylko jednak w zakresie nieunormowanym) do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego – zob. art. 107 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1173). Zob. też art. 472 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.).

⁸ Szerzej na ten temat zob. R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym*, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący...*, s. 355 i nn.

⁹ Żeby uprościć wywód, w dalszej jego części zwrot ten będzie używany jako synonim formuły „działalność polegająca na wykorzystywaniu geologicznych zasobów środowiska”.

¹⁰ Problem ten od dość dawna jest przedmiotem badań, przede wszystkim koncentrujących się na prawie międzynarodowym publicznym (zob. m.in. T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9, s. 44 i nn.; G. Grabowska, *Eksploracja zasobów naturalnych w regionach przygranicznych. Praktyka traktatowa*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1990, t. 13, s. 7 i nn.). O tym, że nie jest to problem wyłącznie teoretyczny, świadczy chociażby konflikt, który powstał w związku z wydobywaniem węgla brunatnego w pobliżu granicy z Republiką Czeską (zob. A. Lipiński, *Glosa do postanowienia Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21.05.2021 r.* (Repu-

poza granicami państwa, w którym ma ona miejsce. Inaczej mówiąc: w takich przypadkach poszkodowanymi mogą być również podmioty, których uszkodzone dobra znajdują się w państwie innym aniżeli to, gdzie prowadzona jest wspomniana działalność. Ten stan rzeczy rodzi pytania, jakie przepisy materialnoprawne i jakie reguły proceduralne należy stosować przy rozpoznawaniu roszczeń poszkodowanych. Złożoność i wielopłaszczyznowość zagadnienia oraz ograniczone ramy opracowania sprawiają, że poszukując odpowiedzi na powyższe pytania, można zwrócić uwagę jedynie na wybrane kwestie podstawowe. Głównym przedmiotem dalszych rozważań będzie zatem odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska (lub grożące wskutek takiej działalności) rozpatrywana w kontekście transgranicznym¹¹. W obrębie tego tematu chodzi przede wszystkim o przedstawienie generalnych zasad kolizyjnych dotyczących ustalania materialnoprawnego reżimu owej odpowiedzialności. Na uboczu pozostawić trzeba natomiast kwestie procesowe, a także zagadnienie relacji prawnomiędzynarodowych związanych z transgranicznymi problemami, jakie powoduje wykorzystywanie geologicznych zasobów środowiska, gdyż wymagają one odrębnego opracowania.

2. Źródła prawa

Sięgając do źródeł prawa w rozpatrywanym zakresie, należy w punkcie wyjścia odnotować, że niewiele jest aktów normatywnych zawierających normy kolizyjne odnoszące się do sytuacji, gdy skutki prawne określonego zachowania (działania lub zaniechania), które ma miejsce na terytorium jednego państwa, ujawniają się także (albo wyłącznie) na terytorium innego państwa (innych państw) albo w przestrzeni nieobjętej zwierzchnością żadnego państwa. Niemniej w polskim systemie prawnym można znaleźć akty normatywne regulujące tę materię – zarówno mające charakter generalny, jak i odnoszące się do ściśle określonej, na ogół wąskiej problematyki¹². Wśród tych ostatnich brak jednak jakichkolwiek

blika Czeska v. Rzeczpospolita Polska, C-121/21), „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 6, s. 61 i nn., <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.6.8>; idem, *Nakaz natychmiastowego wstrzymania wydobywania węgla brunatnego ze złoża „Turów” oraz dzienna kara pieniężna (rozważania na tle postanowień TSUE z 21 maja 2021 r. oraz z 20 września 2021 r., C 121/21)*, w: *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza, Częstochowa 2022, s. 1037 i nn.).

¹¹ Artykuł przedstawia stan prawny obowiązujący 30 czerwca 2023 r.

¹² Przykładem może być regulacja zawarta w art. 355–357 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1309).

unormowań, które dotyczą bezpośrednio problematyki kolizyjnej w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością geologiczno-górnictw (lub grożące wskutek takiej działalności), gdy wykraczają one poza terytorium państwa, gdzie jest prowadzona. W szczególności do materii tej w żaden sposób nie nawiązuje regulacja ujęta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

Ten stan rzeczy sprawia, że trzeba sięgnąć do rozwiązań normatywnych o charakterze generalnym. Zasadnicze znaczenie ma tutaj ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe¹³. Jak bowiem wynika z jej art. 1, reguluje ona właściwość prawa dla stosunków z zakresu prawa prywatnego¹⁴ związanych z więcej niż jednym państwem. Zakres ten obejmuje m.in. prawo cywilne, a podstawową cechą stosunku cywilnoprawnego jest równorzędność stron. Taki też stosunek w świetle regulacji zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze łączy podmiot odpowiedzialny za szkodę (stan zagrożenia szkodą) oraz poszkodowanego (zagrożonego)¹⁵.

Ustawa Prawo prywatne międzynarodowe jest aktem relatywnie obszernym, czemu trudno się dziwić, zważywszy na wielość i zróżnicowanie stosunków cywilnoprawnych, jakie mogą być związane z więcej niż jednym państwem. Założone ramy opracowania, zwłaszcza zaś jego przedmiot, nakazują ograniczyć się do przywołania w tym miejscu regulacji z art. 33 p.p.m. Stanowi on, że prawo właściwe dla zobowiązania wynikającego ze zdarzenia niebędącego czynnością prawną określa rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 503 [dalej: p.p.m.].

¹⁴ W polskiej doktrynie i polskim orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, że prawo prywatne międzynarodowe należy do obszaru prawa prywatnego (zob. np. J. Poczobut, *Komentarz do art. 1*, w: *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. J. Poczobut, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 130).

¹⁵ Za poglądem, że w takim przypadku mamy do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym, przemawia m.in. okoliczność, że roszczenia dotyczące odpowiedzialności za szkody są rozpatrywane przez sądy powszechne, co wyraźnie wynika z art. 151 ust. 1 p.g.g. (zob. też art. 151 ust. 2 oraz art. 152 ust. 3 p.g.g.). Warto jednak odnotować, że nie zawsze istniał taki stan rzeczy. W szczególności specyficzna regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody górnicze zawarta w dekreście z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz.U. z 1953 r. Nr 29, poz. 113 ze zm.) rodziła zasadnicze wątpliwości co do charakteru prawnej relacji, która łączy poszkodowanego z podmiotem odpowiedzialnym za szkodę. Źródłem podobnych wątpliwości były unormowania zawarte w ustawie z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303 ze zm.). Ze względu na przedmiot rozważań nie ma potrzeby rozwijania tego zagadnienia (szerzej na ten temat zob. np. A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964, s. 188 i nn.; idem: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, t. 2, wyd. 3 popr. i uzup., Uniwersytet Śląski, Katowice 1980, s. 52 i nn.; R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Wolters Kluwer – Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 49 i nn.). Wspomniany stan prawny uległ bowiem diametralnej zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”)¹⁶. Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla rozpatrywanej problematyki, nie ulega bowiem wątpliwości, że źródłem stosunku zobowiązaniowego jest tutaj wyrządzenie szkody działalnością geologiczno-górnictw (lub spowodowanie stanu zagrożenia szkodą), a nie czynność prawna.

3. Podstawowe normy kolizyjne określające prawo właściwe dla zobowiązania wynikającego ze zdarzenia niebędącego czynnością prawną

W myśl art. 1 ust. 1 rozporządzenia „Rzym II” odnosi się ono do zobowiązań pozaumownych w sprawach cywilnych i handlowych powiązanych z prawami różnych państw. Z dalszej części tego przepisu wynika natomiast, że nie znajduje ono zastosowania w szczególności do spraw podatkowych, celnych lub administracyjnych ani do odpowiedzialności państwa za działania i zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej (*acta iure imperii*)¹⁷. Termin „zobowiązanie pozaumowne” nie został wprost zdefiniowany w rozporządzeniu. Pomocne przy próbie ustalenia jego znaczenia będzie jednak wyjaśnienie zamieszczone w motywie 11 preambuły: ponieważ wspomniane pojęcie „jest różnie definiowane w poszczególnych państwach członkowskich”, do celów rozporządzenia przyjęto, że „zobowiązanie pozaumowne powinno być rozumiane jako pojęcie autonomiczne”, a normy kolizyjne określone w analizowanym tu akcie „powinny obejmować również zobowiązania pozaumowne oparte na zasadzie ryzyka”¹⁸. Formuła ta potwierdza, iż w sferze odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością geologiczno-górnictw mamy w prawie polskim do czynienia

¹⁶ Dz. Urz. UE L 199 z dnia 31 lipca 2007 r., s. 40–49 [dalej: „rozporządzenie”]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozporządzenie „Rzym II” jest pierwszą próbą całościowego ujednoczenia problematyki prawa właściwego dla stosunków obligacyjnych innych niż *ex contractu* (zob. E. Kacperek, P. Zawadzki, *Prawo właściwe dla zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszenia praw własności intelektualnej i zasad uczciwej konkurencji – uwagi na tle rozporządzenia „Rzym II”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” 2012, z. 115, s. 129).

¹⁷ Dalsze wyłączenia stosowania rozporządzenia określono w obszernym wykazie zawartym w art. 1 ust. 2.

¹⁸ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że pojęcie „zobowiązanie pozaumowne” w rozumieniu rozporządzenia „Rzym II” oznacza zobowiązanie, którego źródłem jest jedno ze zdarzeń wymienionych w art. 2 tego aktu (wyrok TSUE z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. C-359/14, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji 2016, nr 1, poz. I-40, LEX nr 2253205).

z zobowiązaniem pozaumownym w rozumieniu przepisów rozporządzenia. Zawarty w przywołanym już art. 145 p.g.g.¹⁹ nakaz stosowania przepisów Kodeksu cywilnego do naprawiania szkód, o których mowa w art. 144 ust. 1 i 2²⁰, jest bowiem w istocie rzeczą odesłaniem do art. 435 k.c. – podstawowego przepisu normującego opartą na zasadzie ryzyka odpowiedzialność, jaką prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu²¹.

Najogólniejsza reguła w interesującej nas materii została sformułowana w motywie 31 preambuły, rozwinięta zaś w art. 14 rozporządzenia, wypełniającym jego rozdział IV, zatytułowany *Swoboda wyboru prawa*. Wynika z niej, że „strony powinny mieć możliwość dokonania wyboru prawa właściwego dla zobowiązania pozaumownego”, a celem tego rozwiązania jest „poszanowanie autonomii stron oraz zwiększenie pewności prawnej”²². Formy podania zobowiązania pozaumownego wybranemu przez siebie prawu określono w art. 14, szczegóły trzeba tu jednak pominąć.

W przypadku gdy strony nie wybiorą prawa właściwego, zastosowanie znajduje regulacja zawarta przede wszystkim w art. 4 analizowanego aktu. Generalną zasadę wskazuje ust. 1 tego przepisu. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli rozporządzenie nie stanowi inaczej, prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego z czynu niedozwolonego jest prawo państwa, w którym powstaje szkoda, niezależnie od tego, w jakim państwie miało miejsce zdarzenie powodujące szkodę, oraz niezależnie od tego, w jakim państwie lub państwach występują skutki pośrednie zdarzenia²³. Od zasady sformułowanej w art. 4 ust. 1 rozporządzenia istnieją wyjątki określone w art. 4 ust. 2 i 3. W myśl pierwszego z nich, gdy osoba, której przypisuje się odpowiedzialność, oraz poszkodowany mają w chwili powstania szkody miejsce zwykłego pobytu²⁴

¹⁹ Zob. przypis 6.

²⁰ Przepisy te dotyczą szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą, co wyklucza odpowiedzialność na zasadzie winy.

²¹ Szerzej na ten temat zob. L. Jantowski, *Komentarz do art. 435, w: Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 773 i nn.

²² Jednocześnie zgodnie z motywem 31 preambuły wybór powinien „być wyraźny lub w sposób dostatecznie pewny wynikać z okoliczności sprawy”, a „w przypadku ustalania istnienia umowy sąd powinien respektować zamiar stron”.

²³ Problemowi temu poświęcono także motyw 17 preambuły. Wskazano w nim, że prawo właściwe powinno zostać określone na podstawie miejsca powstania szkody, niezależnie od państwa lub państw, w których mogłyby wystąpić skutki pośrednie. Zatem w razie szkody na osobie lub szkody na mieniu państwem, gdzie następuje szkoda, powinno być to, w którym została poniesiona, odpowiednio, szkoda na osobie lub szkoda na mieniu.

²⁴ Z art. 23 ust. 1 rozporządzenia wynika, że za miejsce zwykłego pobytu spółek i innych jednostek organizacyjnych, posiadających osobowość prawną lub też jej nieposiadających, uzna-

w tym samym państwie, stosuje się prawo tego państwa. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 3, jeżeli ze wszystkich okoliczności sprawy wyraźnie wynika, że czyn niedozwolony pozostaje w znacznie ściślejszym związku z państwem innym niż wskazane w ust. 1 lub 2, stosuje się prawo tego innego państwa. „Znacznie ściślejszy związek z innym państwem” może polegać w szczególności na istnieniu wcześniejszego stosunku pomiędzy stronami, takiego jak umowa bezpośrednio związana z danym czynem niedozwolonym²⁵.

Bez względu na to, w jaki sposób ustalili się prawo właściwe, duże znaczenie dla określenia jego zakresu ma art. 15 rozporządzenia, gdyż przepis ten zawiera wyliczenie tworzących go elementów (tylko jednak przykładowe). Prawu właściwemu dla zobowiązań pozaumownych podlegają zatem w szczególności:

- a) podstawa i zakres odpowiedzialności, w tym oznaczenie osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności za swoje czyny;
- b) przesłanki zwolnienia z odpowiedzialności, jej ograniczenia i współodpowiedzialność;
- c) istnienie, charakter i ocena szkody lub dochodzonego sposobu jej naprawienia;
- d) środki, które sąd może podjąć w celu zapobieżenia naruszeniu lub szkodzie bądź w celu zaniechania naruszenia lub wyrządzenia szkody, bądź w celu zapewnienia naprawienia szkody, w granicach uprawnień przyznanych sądowni na mocy właściwego dla niego prawa procesowego;
- e) kwestia zbywalności roszczenia o naprawienie szkody, w tym dopuszczalności jego dziedziczenia;
- f) osoby uprawnione do odszkodowania za szkody poniesione osobiście;
- g) odpowiedzialność za czyny innych osób;
- h) sposoby wygaśnięcia zobowiązania, przedawnienie i terminy zawite, w tym początek, przerwanie i zawieszenie biegu przedawnienia lub terminu zawitego.

W rozporządzeniu zawarta została częściowo odrębna regulacja dotycząca „szkód w środowisku naturalnym”. Otóż stosownie do jego art. 7 prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego ze szkody w środowisku naturalnym lub ze szkody na osobie lub w mieniu będącej następstwem takiej szkody jest prawo określone zgodnie z art. 4 ust. 1, chyba że osoba dochodząca odszkodowania decyduje się poddać swoje roszczenie prawu państwa,

je się miejsce siedziby ich zarządu. Gdy jednak wystąpi zdarzenie powodujące szkodę bądź powstanie ona w ramach działalności filii, agencji lub innego oddziału, za miejsce zwykłego pobytu uznaje się siedzibę tej filii, agencji lub innego oddziału. Z kolei w myśl art. 23 ust. 2 za miejsce zwykłego pobytu osoby fizycznej działającej w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej uznaje się miejsce głównego przedsiębiorstwa.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. np. M. Czepelak, *Międzynarodowe prawo zobowiązań Unii Europejskiej*, LexisNexis, LEX 2012 (zwłaszcza podrozdział 4.2: *Ogólna regulacja wskazania prawa właściwego dla deliktów*); P. Fik, P. Staszczuk, *Komentarz do art. 4*, w: eadem: *Prawo właściwe dla zobowiązań pozaumownych. Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 („Rzym II”). Komentarz*, LexisNexis, LEX 2014.

w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na treść motywów 24 i 25 preambuły. Pierwszy z nich stanowi, że „szkody w środowisku naturalnym” powinny być rozumiane jako niekorzystne zmiany w zasobach naturalnych, takich jak woda, gleba bądź powietrze, lub osłabienie funkcji pełnionych przez te zasoby na rzecz innych zasobów naturalnych bądź społeczeństwa, lub też zmniejszenie różnorodności żywych organizmów. Sposób zdefiniowania omawianego pojęcia zdaje się wyraźnie nawiązywać do definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” zawartej w dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu²⁶. W szczególności w owej definicji brak nawiązania do uszczerbku majątkowego²⁷, co rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne (w art. 7 rozporządzenia mowa jest bowiem o „osobie dochodzącej odszkodowania”); tematu tego jednak nie sposób tu rozwinąć.

Należy również mieć na uwadze motyw 25 preambuły, stanowiący, że „[w] odniesieniu do szkód w środowisku naturalnym art. 174 Traktatu²⁸, zgodnie z którym wymaga się wysokiego poziomu ochrony, w oparciu o zasadę ostrożności oraz zasadę działania zapobiegawczego, zasadę naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasadę »zanieczyszczający płaci«, w pełni

²⁶ Dz. Urz. UE L 143 z 30 kwietnia 2004 r., s. 56–75. Zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 32 i nn.

²⁷ Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 2 dyrektywy „szkoda” oznacza mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może się ujawnić bezpośrednio lub pośrednio. Nietrudno dostrzec podobieństwo między przywołaną definicją a definicją „szkody w środowisku” zawartą w art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.), którą implementowano dyrektywę 2004/35/WE do polskiego porządku prawnego. W myśl tego przepisu przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska.

²⁸ Chodzi o Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360). Przepisy art. 191–193 dotyczą środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 191 ust. 1 polityka Unii w tej dziedzinie przyczynia się do osiągnięcia celów w postaci zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Z kolei w myśl art. 191 ust. 2 polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz „zanieczyszczający płaci”.

usprawiedliwia zastosowanie zasady uprzywilejowania poszkodowanego. Kwestia, kiedy osoba dochodząca odszkodowania może dokonać wyboru prawa właściwego, powinna być określana zgodnie z prawem państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o rozstrzygnięcie sprawy”. Dodatkowo warto odnotować, że problem szczególnie komplikuje się w przypadku zbiegu podstaw odpowiedzialności za szkodę w środowisku będącą następstwem działalności geologiczno-górnicznej, jednak i to zagadnienie trzeba pozostawić na uboczu²⁹.

Z art. 2 ust. 2 rozporządzenia wynika, że stosuje się ono „także do zobowiązań pozaumownych, co do których zachodzi prawdopodobieństwo ich powstania”. Z kolei w myśl art. 2 ust. 3 każde odniesienie w rozporządzeniu do zdarzenia powodującego szkodę dotyczy również „zdarzeń powodujących szkodę, co do których zachodzi prawdopodobieństwo ich wystąpienia”, a odniesienie się do szkody dotyczy także „szkody, wobec której zachodzi prawdopodobieństwo jej powstania”. Brzmienie tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o odpowiedzialność prewencyjną, wyrażającą się w obowiązku zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek zobowiązania pozaumownego. Jeśli owo spostrzeżenie odniesie się do szkód grożących wskutek działalności geologiczno-górnicznej, to w obrębie prawa polskiego należy zwrócić uwagę przede wszystkim na regulację zawartą w art. 150 p.g.g., zgodnie z którą przepisy o naprawianiu szkód określonych w dziale VIII ustawy stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom. Lakoniczna treść art. 150 p.g.g. wywołuje istotne wątpliwości interpretacyjne³⁰, jednak jest poza sporem, że na podmiocie odpowiedzialnym za naprawienie szkody ciąży także obowiązek zapobieżenia jej powstaniu.

Analizując materię kolizyjną normowaną rozporządzeniem, warto również przyjrzeć się jego art. 28, poświęconemu relacji pomiędzy tym aktem a konwencjami międzynarodowymi. Z reguły sformułowanej w ust. 1 wynika, że rozporządzenie nie uchybia stosowaniu konwencji międzynarodowych, których stronami w chwili jego przyjęcia są państwa członkowskie (co najmniej jedno)³¹. Wyjątek od owej reguły określono w art. 28 ust. 2. Przepis ten przewiduje, że w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi rozporządzenie ma pierw-

²⁹ Zob. R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku spowodowaną działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem (zagadnienia wybrane)*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 237 i nn.

³⁰ Zob. w szczególności wyrok SN z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. V CSK 101/13, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2014, nr 10, poz. 104, wraz z glosą B. Rakoczego do tego wyroku („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 57). Zob. też R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością...*, s. 373 i nn.; idem, *Granice cywilnoprawnego obowiązku zapobiegania szkodom grożącym wskutek ruchu zakładu górnictwa. Studium przypadku*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 1, s. 1 i nn.

³¹ Z dalszej części tego przepisu wynika, że chodzi o konwencje, które ustanawiają normy kolizyjne odnoszące się do zobowiązań pozaumownych.

szeństwo przed konwencjami, które zostały zawarte wyłącznie pomiędzy co najmniej dwoma państwami członkowskimi, w zakresie, w jakim konwencje takie dotyczą kwestii uregulowanych rozporządzeniem. W tym kontekście wypada odnotować, że omawiana materia czasami stanowi przedmiot umów dwustronnych. Przykładem może być umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie wykonywania robót geologicznych w rejonie wspólnej granicy państwowej, podpisana w Pradze dnia 19 sierpnia 2008 r.³² Według jej art. 2 wykonywanie robót geologicznych prowadzonych w rejonie granicy państwowej i dotyczących rozpoznawania złóż węgla kamiennego, które są położone na terytorium umawiających się stron, będzie następowało zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi na terytorium tej strony, na terytorium której będą wykonywane roboty geologiczne³³. Stosownie zaś do treści art. 7 odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami geologicznymi oraz roszczenia z tytułu tych szkód są regulowane przepisami prawa obowiązującego na terytorium tej strony, na terytorium której szkody te powstały. Odnotowania wymaga również, że w myśl art. 8 ust. 1 umowa nie narusza praw ani zobowiązań żadnej z umawiających się stron, które wynikają z innych wiążących je umów międzynarodowych, a art. 8 ust. 2 stanowi – co w kontekście analizowanej materii szczególnie istotne – że umowa nie narusza też Porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czeskosłowackiej Republiki Socjalistycznej o współpracy przy wybieraniu złóż węgla kamiennego zalegających w rejonie wspólnej polsko-czechosłowackiej granicy państwowej, sporządzonego w Katowicach dnia 2 grudnia 1984 r.

4. Zakończenie

Gwoli kompletności informacji warto na zakończenie zwrócić uwagę również na kwestie procesowe, o czym jest mowa w motywach 7 i 8 preambuły rozporządzenia „Rzym II”. W pierwszym z nich sformułowano wymóg, by przedmiotowy zakres zastosowania i przepisy tego aktu były spójne z rozporządzeniem Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych („Bruksela I”)³⁴, a także z instrumentami dotyczącymi prawa właściwego dla zobowiązań umownych. Z kolei w myśl motywu 8 rozporządzenie

³² Dz.U. z 2009 r. Nr 198, poz. 1530.

³³ Zgodnie z art. 2 ust. 2 umawiające się strony będą współpracować w zakresie wykonywania robót geologicznych w rejonie granicy państwowej.

³⁴ Dz. Urz. UE L 12 z dnia 16 stycznia 2001 r., s. 1–23.

„Rzym II” powinno mieć zastosowanie niezależnie od charakteru sądu lub trybunału rozpatrującego sprawę. W tym kontekście trzeba zauważyć, że rozporządzenie „Bruksela I” zostało uchylone przez art. 80 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych³⁵. Szczegółów z tym związanych nie sposób jednak rozwinąć w niniejszym opracowaniu.

Literatura

- Agopszowicz A., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964.
- Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, t. 2, wyd. 3 popr. i uzupeł., Uniwersytet Śląski, Katowice 1980.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Katowice 2014, s. 47–56.
- Czepelak M., *Międzynarodowe prawo zobowiązań Unii Europejskiej*, LexisNexis, LEX 2012.
- Czub K., *Komentarz do art. 361*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 637–646.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa „Top”, Katowice 2016.
- Fik P., Staszczuk P., *Komentarz do art. 4*, w: *eidem, Prawo właściwe dla zobowiązań pozaumownych. Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 („Rzym II”). Komentarz*, LexisNexis, LEX 2014.
- Grabowska G., *Eksploracja zasobów naturalnych w regionach przygranicznych. Praktyka traktatowa*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1990, t. 13, s. 7–33.
- Jantowski J., *Komentarz do art. 435*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 773–781.
- Jasudowicz T., *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9, s. 44–56.
- Kacperek E., Zawadzki P., *Prawo właściwe dla zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszenia praw własności intelektualnej i zasad uczciwej konkurencji – uwagi na tle rozporządzenia „Rzym II”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” 2012, z. 115, s. 129–151.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Lipiński A., *Glosa do postanowienia Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21.05.2021 r. (Republika Czeska v. Rzeczpospolita Polska, C-121/21)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 6, s. 61–66, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.6.8>.
- Lipiński A., *Nakaz natychmiastowego wstrzymania wydobycia węgla brunatnego ze złoża „Turów” oraz dzienna kara pieniężna (rozważania na tle postanowień TSUE z 21 maja 2021 r.*

³⁵ Wersja przekształcona, Dz. Urz. UE L 351 z dnia 20 grudnia 2012 r., s. 1–32.

oraz z 20 września 2021 r., C 121/21), w: *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza, Częstochowa 2022, s. 1037–1048.

Mikosz R., *Granice cywilnoprawnego obowiązku zapobiegania szkodom grożącym wskutek ruchu zakładu górniczego. Studium przypadku*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 1, s. 1–17.

Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku spowodowaną działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym (zagadnienia wybrane)*, w: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 237–249.

Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym*, w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Uniwersytet Śląski, Agencja Reklamowa „Top”, Katowice 2016, s. 355–381.

Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Wolters Kluwer – Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

Poczobut J., *Komentarz do art. 1*, w: *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. J. Poczobut, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 127–144.

Rakoczy B., *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 r., V CSK 101/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 57.

Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

Ryszard Mikosz

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykorzystaniem geologicznych zasobów wnętrza Ziemi Wybrane problemy transgraniczne

Streszczenie

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest cywilna odpowiedzialność za szkody wyrządzone korzystaniem z geologicznych zasobów środowiska (lub grożące wskutek takiej działalności), rozpatrywana w kontekście transgranicznym. W opracowaniu przedstawiono podstawowe zasady kolizyjne, które znajdują zastosowanie przy ustalaniu materialnoprawnego reżimu tego rodzaju odpowiedzialności. W szczególności omówione zostały najważniejsze reguły określone w rozporządzeniu (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącym prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”). Akt ten ma bowiem kluczowe znaczenie dla problematyki rozpatrywanej w artykule.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność cywilna za szkody w kontekście transgranicznym, szkoda w środowisku, korzystanie z geologicznych zasobów środowiska

Рышард Микош

**Ответственность за ущерб, причиненный использованием
геологических ресурсов недр
Выбранные трансграничные проблемы**

Резюме

Предметом обсуждения в статье является проблема гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный использованием геологических ресурсов окружающей среды (который грозит в результате такой деятельности), рассматриваемая в трансграничном контексте. В статье представлены основные коллизионные нормы, применяющиеся при определении материально-правового регулирования такой ответственности. В частности, описаны наиболее важные правила в этой области, изложенные в Регламенте (ЕС) № 864/2007 Европейского парламента и Совета от 11 июля 2007 г. о праве, подлежащем применению к внедоговорным обязательствам («Рим II»). Данный правовой акт имеет ключевое значение для проблематики, рассматриваемой в статье.

Ключевые слова: Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда в трансграничном контексте, причинение вреда окружающей среде, использование геологических ресурсов окружающей среды

Ryszard Mikosz

**Responsabilità per i danni causati dall'uso delle risorse geologiche
dell'interno della Terra
Questioni transfrontaliere selezionate**

Sommario

Oggetto di questo articolo è la questione della responsabilità civile per i danni causati dall'uso di risorse geologiche ambientali (minacciate da tali attività), considerata in un contesto transfrontaliero. L'articolo presenta le regole di base del conflitto di leggi che si applicano nel determinare il regime giuridico sostanziale di tale responsabilità. In particolare, vengono discusse le norme più importanti a questo proposito, stabilite dal Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II"). Infatti, questo atto è di importanza fondamentale per le questioni considerate nell'articolo.

Parole chiave: responsabilità civile per danni in un contesto transfrontaliero, danno ambientale, uso delle risorse geologiche ambientali



Ilona Przybojewska

 <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?

Carbon Border Adjustment Mechanism and gradual elimination of free emission allowances for sectors at risk of carbon leakage under the EU ETS – is the cake worth the candle?

Summary

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) is an instrument within the scope of the EU climate policy implemented in order to complement the EU emissions trading system and to avoid the danger of carbon leakage. The paper discusses the principal elements of CBAM and constitutes an attempt of its assessment as regards anticipated practical impacts and compatibility with chosen environmental principles.

Key words: Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, carbon border tax, emissions trading, EU ETS, climate policy

1. Wprowadzenie

Stałą cechą formalnie niewyodrębnionej polityki klimatycznej Unii Europejskiej stanowi jej konsekwentne zaostrzanie. Jak wiadomo, podstawowym założeniem jest tu redukcja emisji gazów cieplarnianych, co ma powstrzymać (lub przynajmniej łagodzić) zmiany klimatyczne. Począwszy od zamierzenia, by ustabilizować poziom gazów cieplarnianych do roku 2000, Unia Europejska zakładała coraz dalej idące ograniczenie emisji (w porównaniu z poziomami z 1990 r.): zmniejszenie miało osiągnąć 8% w okresie objętym protokołem z Kioto¹ (2008–2012), 20% do roku 2020 i początkowo 40%, a obecnie 55% do roku 2030²; do roku 2050 powinna natomiast zostać osiągnięta neutralność klimatyczna, co oznacza pełne równoważenie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych przez ich pochłanianie. Ten wyraźny wzrost ambicji, by zredukować emisję, znajduje odzwierciedlenie we wzrastającym stopniu rygoryzmu Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ang. *European Union Emissions Trading System*, EU ETS), który stanowi flagowy instrument Unii w zakresie mitygacji zmian klimatu. W ostatnich latach modyfikacje EU ETS raptownie zmieniały logikę jego funkcjonowania; możemy do nich zaliczyć uruchomienie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej (polegającego w uproszczeniu na eliminacji z rynku znacznej części dostępnych uprawnień emisyjnych, aby wywołać wzrost cen pozostałej części)³ czy uznanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych za instrumenty finansowe (co istotnie zwiększyło krąg podmiotów zainteresowanych ich nabywaniem)⁴. Modyfikacje te obejmują również – będący przedmiotem niniejszego artykułu – mechanizm dostosowywania cen na granicach (ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), wprowadzony odnośnym rozporządzeniem⁵, którego wdrażaniu ma towarzyszyć sukcesywne

¹ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

² S. Oberthür, I. von Homeyer, *From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2023, vol. 30, issue 3, s. 451–452, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>.

³ Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20, wraz z podaną tam literaturą.

⁴ Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, M. Pyka, *EU carbon emissions allowances as environmental and financial instruments – is it possible to kill two birds with one stone?*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2023, s. 1–26, <https://doi.org/10.1080/02646811.2022.2154989>, wraz z podaną tam literaturą.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 52–104).

zmniejszanie dostępności nieodpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych zjawiskiem ucieczki emisji. Są to zmiany już nie o ewolucyjnym, ale wręcz o rewolucyjnym charakterze.

Kierunek przeobrażeń zarówno ogólnych założeń unijnej polityki klimatycznej, jak i jej poszczególnych instrumentów nie polega jednak tylko na nasileniu dążeń do redukcji emisji gazów cieplarnianych w wymiarze ilościowym. Aspiracje klimatyczne Unii Europejskiej oddziałują bowiem coraz intensywniej na kolejne sektory i sfery aktywności. Wpisuje się to poniekąd w zasadę integracji, wyrażoną w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶, zgodnie z którą wymogi ochrony środowiska muszą być uwzględniane na etapie kształtowania i realizacji różnych obszarów unijnej aktywności. Wszelako wydaje się, że stopień przenikania regulacji klimatycznych do rozmaitych dziedzin – a zatem i wpływu na nie – pozostaje bez precedensu w porównaniu z innymi polami zainteresowania prawa ochrony środowiska. Podkreśla się, że w szczególności założenia Europejskiego Zielonego Ładu⁷ zmierzają do rozciągnięcia zakresu oddziaływania polityki klimatycznej na właściwie wszystkie takie sfery aktywności i inicjatywy; CBAM stanowi tu poszerzenie względem polityki handlowej⁸. Pogłębianie się tego oddziaływania, w aspekcie zarówno ilościowym, jak i jakościowym, wiąże się, niestety, z bardzo niekorzystnymi skutkami ekonomicznymi, np. wzrostem cen energii oraz towarów i usług jako takich (zwłaszcza tych pochodzących z energochłonnych sektorów przemysłu)⁹, choć oczywiście za skalę wzrostów notowanych w ostatnim czasie odpowiada splot różnych niekorzystnych okoliczności. Niewątpliwie ważnym czynnikiem okazały się jednak ogromne wzrosty cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – w ciągu półtora roku oscylowały one między ok. 30 euro a 90 euro, przy czym ich fluktuacje bywały gwałtowne.

Opisane zjawiska każą postawić pytanie o efektywność działań podejmowanych przez prawodawcę unijnego, które są nakierowane na redukcję emisji gazów cieplarnianych, zważywszy, że w skali światowej Unia Europejska jest

⁶ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 15.09.2023].

⁸ S. Oberthür, I. von Homeyer, *From emissions trading...*, s. 458.

⁹ W świetle szacunków przedstawionych w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia*, 13.10.2021, COM(2021) 660 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0660> [dostęp: 15.09.2023], w latach 2019–2021 ceny energii elektrycznej na rynkach hurtowych wzrosły średnio (w wymiarze ogólnounijnym) o 230%, a gazu ziemnego – o 429%.

stosunkowo skromnym emitentem dwutlenku węgla¹⁰, a państwa spoza niej nie kwapią się do podobnie rygorystycznych i kosztownych przedsięwzięć mających na celu mitygację zmian klimatu¹¹. Co istotne, wątpliwość ta dotyczy zarówno efektywności środowiskowej, jak i efektywności ekonomicznej. W tej pierwszej perspektywie trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na okoliczność, że klimat stanowi zasób środowiska, który nie podlega podziałowi na poszczególne terytoria; nie można dzięki ograniczeniu emisji gazów szklarniowych na określonym obszarze (np. Unii Europejskiej) sprawić, żeby tamtejszy klimat w mniejszym zakresie ulegał niekorzystnym zmianom. Rzecz jasna, transmisja zanieczyszczeń bez względu na granice terytorialne charakteryzuje wiele zasobów środowiska, lecz chyba nigdzie zależność ta nie przedstawia się tak wyraźnie jak właśnie w kontekście klimatu. Przykładowo odpowiednie działania podejmowane na danym obszarze mogą w dużym stopniu wpłynąć na lokalny stan powietrza, choć oczywiście nie wyeliminuje się ujemnych skutków transmisji zanieczyszczeń z nadrejonów, w których takie działania nie są prowadzone. W połączeniu z okolicznością, że Unia Europejska, nawet gdy podejmuje ogromny wysiłek redukcyjny, z uwagi na stosunkowo niewielkie własne emisje gazów cieplarnianych nie jest w stanie w istotny sposób samodzielnie zmienić globalnego obrazu emisji – ta swoista niepodzielność klimatu nasuwa pytanie o zasadność wyboru przez Unię roli lidera klimatycznego, tak mocno podkreślanej w licznych dokumentach programowych.

¹⁰ Jak wskazuje H. Simola, w 2019 r. Unia Europejska wygenerowała 8% globalnych emisji CO₂, podczas gdy wskaźnik ten kształtował się na poziomie 30% dla Chin i 13% dla Stanów Zjednoczonych (zob. H. Simola, *CBAM! – Assessing potential costs of the EU carbon border adjustment mechanism for emerging economies*, „BOFIT Policy Brief” 2021, no. 10, s. 4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/251711/1/bpb2110.pdf>). Już na etapie celu redukcyjnego wynoszącego 20% i wyznaczonego do osiągnięcia do 2020 r. zauważano, że w skali światowej nawet pełny sukces Unii w tym zakresie doprowadzi do nikłych rezultatów, na poziomie mniej niż 4% (zob. V. Termini, *Energy and European institutions*, w: *The European Union in the 21st century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, eds. S. Micossi, G.L. Tosato, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, s. 116).

¹¹ Jako przełom w tym zakresie trudno postrzegać porozumienie paryskie z 2015 r., w ramach którego państwa redukcyjne stanowią dobrowolne krajowe wkłady (ang. *intended nationally determined contributions*), a żaden cel nie został uznany za zobowiązanie (zamiast tego używa się sformułowań takich jak „ambitne wysiłki”). Wydaje się więc, że cele redukcyjne są klauzulami raczej należytych starań niż osiągnięcia konkretnych efektów, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę, że wiele wkładów przedłożonych przez strony jest obwarowanych określonymi warunkami, a część stron w najbliższym czasie ma zamiar dalej zwiększać emisję (co prawda przynajmniej teoretycznie dążąc do jak najszybszego osiągnięcia jej szczytu). Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 243–253, wraz z podaną tam literaturą.

Z kolei wątpliwość odnosząca się do efektywności ekonomicznej ma źródło we wspomnianych negatywnych konsekwencjach gospodarczych, jakie przynoszą instrumenty nakierowane na redukcję emisji gazów cieplarnianych. Kosztowność tych środków może się przejawiać także w spadku konkurencyjności unijnej gospodarki, m.in. przedsiębiorstw ponoszących ciężary finansowe polityki klimatycznej Unii Europejskiej (np. w postaci konieczności zakupu uprawnień emisyjnych) w porównaniu z podmiotami z państw, w których poniesienie takich ciężarów nie jest konieczne. Dotychczasowe rozwiązania służące przeciwdziałaniu omawianemu zjawisku mają zostać zastąpione CBAM, polegającym na obciążeniu importerów pewnych towarów obowiązkiem zakupu certyfikatów CBAM w liczbie, która odpowiada wolumenowi emisji gazów cieplarnianych wynikającemu z produkcji tych towarów, po cenie skorelowanej z aktualnym poziomem cen uprawnień emisyjnych. Jednocześnie zakłada się stopniowe odchodzenie od bezpłatnej alokacji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla podmiotów z sektorów szczególnie narażonych na ryzyko ucieczki emisji. W ten sposób po raz pierwszy rozszerza się zastosowanie cen emisji na emisje uwalniane poza jurysdykcją organizacji, w której one obowiązują, ale niejako wbudowane w towary sprowadzane na jej terytorium¹². Jakkolwiek mechanizmy dostosowywania cen importowanych towarów przez uwzględnienie cen emisji gazów cieplarnianych są obszernie komentowane w literaturze przedmiotu, wcześniej tylko raz wdrożono tego rodzaju instrument¹³. CBAM ma zwiększyć efektywność środowiskową, a przede wszystkim efektywność ekonomiczną EU ETS. Rozwiązanie to wywołuje jednak istotne kontrowersje na obu wymienionych płaszczyznach.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie, czy rzeczywiście wprowadzenie CBAM – połączone z wycofywaniem bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla wybranych sektorów funkcjonujących w ramach EU ETS – będzie stanowiło wartość dodaną w kontekście skutków środowiskowych (w tym kompatybilności z zasadami prawa ochrony środowiska) oraz konsekwencji ekonomicznych Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. W pierwszej części zostanie przedstawiony zarys otoczenia prawnego CBAM, czyli unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Następnie poddane analizie będą ogólne reguły CBAM, z uwzględnieniem stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji. Zbadane zostaną

¹² G. Marín Durán, *Securing compatibility of carbon border adjustments with the multilateral climate and trade regimes*, „International & Comparative Law Quarterly” 2023, vol. 72, issue 1, s. 74, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000501>.

¹³ G. Mörsdorf, *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022, vol. 161, article 112596, s. 2, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112596>. Był to instrument ograniczony terytorialnie i przedmiotowo, a mianowicie kalifornijski mechanizm dostosowywania cen importowanej energii elektrycznej.

cele przyjęcia przedmiotowych rozwiązań i ich potencjalne przełożenie na rzeczywistość, odrębnie w zakresie przeciwdziałania ucieczce emisji (co stanowi najbardziej bezpośredni cel CBAM), poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej i wzrostu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Rozważana będzie również kwestia zgodności założeń CBAM z zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz zasadą wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, ustanowioną w międzynarodowym prawie klimatycznym. Cały wywód podsumowują wnioski¹⁴.

2. Otoczenie prawne mechanizmu dostosowywania cen na granicach (CBAM) i bezpłatnej alokacji uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji – Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS)

Mechanizm dostosowywania cen na granicach nierozzerwalnie wiąże się z Europejskim Systemem Handlu Emisjami. Warto zatem naszkicować model funkcjonowania tego flagowego instrumentu unijnej polityki klimatycznej, by w jego kontekście przeanalizować ustalone reguły działania CBAM.

W ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych corocznie na poziomie Unii Europejskiej wydaje się określoną liczbę uprawnień emisyjnych (jednostek EUA), które są następnie alokowane na rzecz podmiotów uczestniczących w systemie (kiedyś – głównie na zasadzie grandfatheringu, czyli nieodpłatnego przyznawania im takiej liczby uprawnień, jaka

¹⁴ Odrębnym zagadnieniem prawnym związanym z CBAM, które nie zostanie poruszone w niniejszym artykule z uwagi na jego problematykę, są wątpliwości dotyczące kompatybilności tego mechanizmu z międzynarodowym prawem handlowym sformułowanym pod auspicjami WTO, podnoszone i szeroko komentowane w doktrynie. Na ten temat zob. zwłaszcza: A. Cosbey et al., *Developing guidance for implementing border carbon adjustments: Lessons, cautions, and research needs from the literature*, „Review of Environmental Economics and Policy”, vol. 13, issue 1, s. 7–10, <https://doi.org/10.1093/reep/rey020>; N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility? Assessing the division of burdens under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Utrecht Law Review” 2022, vol. 18, issue 2, s. 173–178, <https://doi.org/10.36633/ulr.808>; R. Leal-Arcas, M. Faktaufon, A. Kyprianou, *A legal exploration of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism*, „European Energy and Environmental Law Review” 2022, vol. 31, issue 4, s. 229–233, <https://doi.org/10.54648/eelr2022016>; G.C. Leonelli, *Practical obstacles and structural legal constraints in the adoption of „defensive” policies: Comparing the EU Carbon Border Adjustment Mechanism and the US proposal for a border carbon adjustment*, „Legal Studies” 2022, vol. 42, issue 4, s. 696–714, <https://doi.org/10.1017/lst.2022.20>; G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 91–102; L. Tamiotti, *The legal interface between carbon border measures and trade rules*, „Climate Policy” 2011, vol. 11, issue 5, s. 1202–1211, <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.592672>.

wynikała z danych o ich historycznych emisjach, dziś – generalnie z wykorzystaniem mechanizmów przetargowych, odpłatnie, a wyjątkowo pod tytułem darmym z zastosowaniem tzw. benchmarków, tj. wskaźników najbardziej efektywnych instalacji). Każde EUA oznacza możliwość emisji jednej tony dwutlenku węgla (lub ilości innych gazów cieplarnianych „z równoważnym potencjałem powodowania globalnego efektu cieplarnianego” – art. 3 lit. j dyrektywy EU ETS)¹⁵. Podmioty uczestniczące w systemie są zobowiązane rozliczać się ze swojej emisji przez umorzenie odpowiadającej jej liczby jednostek EUA. Jednostki te mogą nabywać na aukcjach w ramach alokacji pierwotnej albo uzyskiwać w obrocie wtórnym, na zasadzie swobody kontraktowania, od innych podmiotów; uprawnienia można ponadto zachowywać na kolejne lata danego okresu rozliczeniowego i kolejne okresy rozliczeniowe (tzw. *banking*).

Uczestnicy systemu muszą zatem podjąć szereg decyzji dotyczących działań związanych z redukcją emisji i/lub z obrotem uprawnieniami emisyjnymi. Dysponują w tym zakresie niemal całkowitą swobodą, z jednym zastrzeżeniem: finalnie ich emisja musi znajdować pełne pokrycie w liczbie posiadanych uprawnień emisyjnych. Co roku do 30 kwietnia każdy operator jest zobowiązany przedstawiać do rozliczenia taką ilość uprawnień, która zgadza się z sumarycznym wolumenem jego emisji w poprzednim roku kalendarzowym, po czym zostają one anulowane. Za niespełnienie omawianego wymogu grożą sankcje w postaci kar pieniężnych wraz z koniecznością uzupełnienia uprawnień w kolejnym roku o brakującą ilość z roku poprzedniego. Główny zwornik handlu emisjami stanowi limit uprawnień (*cap*), który wyraża liczbę uprawnień emisyjnych dostępnych na rynku, corocznie zmniejszającą się liniowo. EU ETS jest zatem systemem typu *cap-and-trade*, który ma zastosowanie w odniesieniu do instalacji wprowadzających gazy cieplarniane do powietrza. W systemie tym ujęto zwłaszcza następujące rodzaje aktywności: spalanie paliw, produkcję różnego typu metali i określonych chemikaliów, wytwarzanie szkła, klinkieru, określonych materiałów ceramicznych i określonych materiałów izolacyjnych czy lotnictwo. Dla przeważającej części instalacji przewidziano progi wydajnościowe, po których przekroczeniu wchodzi one w zakres podmiotowy dyrektywy EU ETS. Oznacza to, że adresatami analizowanego instrumentu są operatorzy instalacji o większych rozmiarach.

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ulega dynamicznym zmianom. Poza znacznym poszerzeniem katalogu sektorów, do których się stosuje, w ostatnich latach jego ewolucja objęła w szczególności wydłużenie okresów rozliczeniowych (od trzech przez pięć do ośmiu lat), rozszerzenie zakresu przedmiotowego systemu, zmniejszanie limitu uprawnień,

¹⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32–46, ze zm.) [dalej: dyrektywa EU ETS].

wprowadzenie ich zasadniczo odpłatnej alokacji pierwotnej między podmioty uczestniczące w systemie, a w przypadku alokacji nieodpłatnej (dopuszczonej jako wyjątek) – rezygnację z grandfatheringu (przyznawania uprawnień na podstawie historycznych danych o emisji) na rzecz benchmarkingu (wykorzystywania wskaźników emisji najbardziej efektywnych instalacji). Wdrożono również w sposób nagły zmiany silnie stymulujące popyt na uprawnienia emisyjne (np. uznanie ich za instrumenty finansowe)¹⁶ czy osłabiające podaż (np. wprowadzenie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej)¹⁷, co miało wzmocnić sygnał cenowy ukierunkowany na wywołanie efektu ekologicznego – redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Handel emisjami w ogóle (a zwłaszcza EU ETS) jako instrument prawny ochrony środowiska jest mechanizmem, którego główną ideę stanowi stworzenie rynku dla dobra o charakterze nierynkowym¹⁸. Istotnie odróżnia się on od tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych (*command-and-control*). Napięcie pomiędzy względami ochrony środowiska a fundamentalną dla gospodarki rynkowej swobodą działalności gospodarczej przyczyniło się do zakwestionowania tych wcześniejszych instrumentów ochrony środowiska. Władcze kształtowanie sytuacji przedsiębiorców zaczęło być postrzegane, po pierwsze, jako nieadekwatne do pozycji zajmowanej przez nich w gospodarce rynkowej, po drugie zaś, jako niewystarczająco skuteczne wobec rosnącej skali zagrożeń dla środowiska. Dostrzeżono trudności z egzekwowaniem, kosztowność oraz statyczny charakter mechanizmów typu *command-and-control*, który przejawia się w niemożliwości szybkiego dostosowania do zmieniających się okoliczności, a także brak zachęt do kontynuowania zmniejszania presji środowiskowej, gdy tylko minimalny wymagany próg zgodności zostanie osiągnięty¹⁹. W odróżnieniu od tradycyjnych instrumentów typu *command-and-control*, takich jak standardy emisyjne, handel emisjami pozwala osłabić ingerencję władz publicznych w prowadzenie działalności gospodarczej. Nie oceniają one bowiem poziomu użyteczności określonych rodzajów produkcji (by przypisać mniej lub bardziej rygorystyczne limity); zamiast tego wielkość emisji z poszczególnych

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 349–496, ze zm.).

¹⁷ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 264 z dnia 9 października 2015 r., s. 1–5, ze zm.).

¹⁸ P. Hacker, G. Dimitropoulos, *Behavioural law & economics and sustainable regulation: From markets to learning nudges*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 160, https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_7.

¹⁹ Zob. J.-P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, tłum. T. Żyłicz, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 227.

sektorów zależy od możliwości zapłaty za ograniczone dobro w postaci prawa uczestników systemu do zanieczyszczania, bez względu na gałąź przemysłu, jaką reprezentują²⁰. Oczywiście w systemie handlu emisjami również występuje pewien próg (*cap*), ale uniwersalny i wspólny dla wszystkich – nie są to progi wyznaczane konkretnym sektorom czy nawet podmiotom. Wspólna jest także cena uprawnień emisyjnych, co przy szerokim kręgu podmiotów objętych systemem powinno zapewniać kosztowo efektywną redukcję emisji, tj. jej redukcję przez tych, którym takie podejście najbardziej się opłaca²¹. Podstawowe cechy konstrukcyjne wyróżniające instrumenty rynkowe w ochronie środowiska (rozumiane jako podzbiór instrumentów ekonomicznych) to: zmienność cen praw środowiskowych, determinowana przynajmniej częściowo funkcjonowaniem rynku; mnogość opcji wyboru działań przez podmioty, które uczestniczą w danym instrumencie, co rzutuje na jego elastyczność i możliwość dostosowania się partycypujących w systemie do zmiennych warunków rynkowych; element obrotu uprawnieniami istniejącymi w ramach danego instrumentu. Instrumenty takie wykorzystują sygnały rynkowe do rozwiązywania określonych problemów środowiskowych.

W praktyce mechanizmy rynkowe (w tym systemy handlu emisjami) są swoistymi hybrydami, które obejmują czynniki rynkowe i pozarynkowe, a sposób połączenia różnych elementów będzie w dużej mierze wpływał zarówno na ich efektywność ekonomiczną, jak i oczywiście na efektywność w osiąganiu celów środowiskowych. Założenia podkreślające przewagę mechanizmów rynkowych nad tradycyjnymi instrumentami administracyjnoprawnymi (w kontekście obu rodzajów efektywności) wcale nie muszą się ziścić; wszystko zależy od ukształtowania poszczególnych komponentów danego mechanizmu oraz od relacji między nimi, a także od okoliczności pozaprawnych towarzyszących funkcjonowaniu sztucznego, ale przecież rynku. Zwiększona efektywność środowiskowa i ekonomiczna jest w przypadku mechanizmów rynkowych raczej szansą niż gwarancją. Również narzędzia towarzyszące mogą istotnie wzmocnić lub osłabić efektywność takich instrumentów w obydwu sferach. Na gruncie EU ETS tego rodzaju rezultaty mogą być pokłosiem wprowadzenia CBAM i stopniowej eliminacji darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Weryfikacja, czy i w jakim zakresie CBAM przełoży się na efektywność środowiskową i ekonomiczną handlu emisjami, wymaga jednak analizy podstawowych reguł jego działania.

²⁰ R. Felli, *Environment, not planning: The neoliberal depoliticisation of environmental policy by means of emissions trading*, „Environmental Politics” 2015, vol. 24, issue 5, s. 643, <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1051323>.

²¹ A.D. Ellerman et al., *Pricing carbon: The European Union emissions trading scheme*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 289.

3. Podstawowe reguły CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji

W świetle rozporządzenia CBAM mechanizm dostosowywania cen na granicach będzie dotyczył kilku kategorii towarów, wybranych głównie z uwagi na stopień ryzyka ucieczki emisji w sektorach je wytwarzających. Katalog ten obejmuje cement, żeliwo i stal, aluminium, nawozy, wodór i energię elektryczną, a prawdopodobne jest jego rozszerzenie w przyszłości, tak jak miało to miejsce w odniesieniu do sektorów objętych zakresem zastosowania EU ETS. W każdym przypadku chodzi o towary importowane na terytorium Unii Europejskiej ze wszystkich krajów pozaunijnych, z wyjątkiem państw, które uczestniczą w EU ETS (obecnie są to Norwegia, Islandia i Liechtenstein), oraz państw posiadających własne systemy handlu emisjami powiązane z EU ETS (takim krajem jest Szwajcaria).

W początkowym, przejściowym okresie CBAM oznacza wyłącznie obowiązki informacyjne importerów wymienionych kategorii towarów: mają oni składać kwartalne sprawozdania na temat emisji wbudowanych związanych z towarami przywiezionymi w poprzednim kwartale danego roku kalendarzowego, z podaniem emisji bezpośrednich i pośrednich oraz opłat emisyjnych uiszczonych za granicą. Począwszy jednak od 2027 r. importerzy produktów objętych CBAM będą zobowiązani w szczególności do składania (do końca maja każdego roku za rok poprzedni, a więc najpierw za 2026) deklaracji, w których wykażą całkowite rzeczywiste emisje wbudowane w te towary, zweryfikowane przez akredytowanych weryfikatorów. Muszą także w celu pokrycia emisji zakupić i umorzyć odpowiednią liczbę certyfikatów CBAM (mogą samodzielnie występować jako „upoważnieni zgłaszający CBAM” wpisani do rejestru bądź powierzyć to innym podmiotom, które uzyskają status „upoważnionych zgłaszających CBAM”). Wyłączenie ze stosowania rozporządzenia będzie dotyczyć towarów o niewielkiej wartości, tj. do 150 euro za przesyłkę. Za nieumorzenie certyfikatów CBAM w liczbie, która odpowiada rzeczywistym emisjom wbudowanym w towary importowane objęte tym mechanizmem, przewiduje się kary analogiczne do płaconych przez podmioty uczestniczące w systemie EU ETS, gdy nie rozliczą one emisji. Certyfikaty CBAM – każdy odpowiadający „jednej tonie ekwiwalentu dwutlenku węgla emisji wbudowanych związanych z towarami” (art. 3 pkt 24 rozporządzenia CBAM) – mają być dostępne do sprzedaży po cenie odzwierciedlającej średnie tygodniowe ceny uprawnień emisyjnych. Jak wskazano w motywie 15 rozporządzenia CBAM, mechanizm ten „powinien zapewnić objęcie produktów przywożonych systemem regulacyjnym, w którym stosuje się takie same koszty emisji dwutlenku węgla jak te, które ponoszone są w EU ETS, czego

skutkiem będzie zrównanie opłaty emisyjnej od produktów przywożonych i wewnątrzunijnych”.

CBAM pod pewnymi względami przypomina więc pierwotną alokację uprawnień emisyjnych w ramach EU ETS (w szczególności analogiczny ma być ciężar finansowy ponoszony przez podmioty z sektorów objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami oraz importerów towarów objętych CBAM), jednak widoczne są też istotne różnice. Przede wszystkim nie wyznaczono pułapu dostępnych certyfikatów CBAM (nie ma zatem tak charakterystycznego dla EU ETS elementu *cap*) i certyfikaty te nie mogą być zbywane pomiędzy importerami (nie ma więc również elementu *trade*)²². Dodatkowo zakłada się, że CBAM zastąpi bezpłatną alokację uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych zjawiskiem ucieczki emisji. W przyszłości podmioty z tych sektorów wytwarzające towary, do których w razie ich sprowadzenia spoza Unii Europejskiej znalazłby zastosowanie CBAM, mają kupować uprawnienia emisyjne na aukcjach – taki sposób uzyskiwania uprawnień stanowi domyślną regułę w przypadku sektorów nieuznawanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji. Jak wskazano w art. 1 ust. 3 rozporządzenia CBAM, omawiany mechanizm „ma zastąpić mechanizmy ustanowione na mocy dyrektywy 2003/87/WE w celu zapobiegania ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych, odzwierciedlając zakres przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS zgodnie z art. 10a tej dyrektywy”. Liczba bezpłatnych uprawnień dostępnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji ma stopniowo spadać (aż do zera) – obecnie dyrektywa EU ETS jako datę graniczną przewiduje rok 2030. Nie wiadomo jeszcze, jak dokładnie będzie przebiegać wycofywanie uprawnień emisyjnych po wdrożeniu CBAM.

Chociaż mechanizm dostosowywania cen na granicach na pozór jest prosty, jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach, z których część intencjonalnie nie została dotąd ustalona; rozporządzenie przewiduje bowiem dokonywanie okresowych przeglądów, składanie sprawozdań i wydawanie aktów delegowanych przez Komisję Europejską w wielu aspektach, które mogą się okazać istotne dla funkcjonowania CBAM. Niezależnie od powyższego także aspekty już ustalone wywołują kontrowersje.

W pierwszej kolejności wypada rozpatrzyć tu zakres i sposób ujęcia emisji gazów cieplarnianych związanych z towarami, których przywóz na terytorium Unii Europejskiej będzie obligował importerów do zakupu i rozliczenia odpowiedniej liczby certyfikatów CBAM. Początkowo projekt Komisji Europejskiej zakładał uwzględnienie w ramach CBAM wyłącznie emisji bezpośrednich, tj. pochodzących z procesów produkcji towarów (art. 3 pkt 21 rozporządzenia CBAM), jednak Parlament Europejski zaproponował uwzględnienie również

²² Wprowadza się jedynie możliwość odkupu pewnej liczby nadwyżkowych certyfikatów od importerów przez władze publiczne – jego zasady opisano w art. 23 rozporządzenia CBAM.

emisji pośrednich, czyli pochodzących z wytwarzania energii elektrycznej zużywanej w trakcie procesów produkcyjnych (art. 3 pkt 34 rozporządzenia CBAM); metodyki obliczania tego drugiego rodzaju emisji mają zostać doprecyzowane w aktach wykonawczych, których przyjęcie przewiduje rozporządzenie CBAM. Uwzględnianie emisji pośrednich nie dotyczy żeliwa i stali, aluminium ani wodoru; jak wyjaśniono w motywie 19 rozporządzenia CBAM, emisji takich nie należy początkowo brać pod uwagę w przypadku towarów, do których w Unii Europejskiej mają zastosowanie „środki finansowe kompensujące pośrednie koszty emisji wynikające z przeniesienia kosztów emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej”. Przyjęto zasadę, że w odniesieniu do towarów objętych CBAM innych niż energia elektryczna oblicza się rzeczywiste wartości emisji bezpośrednich, lecz w przypadku emisji pośrednich stosuje wartości domyślne (art. 7 ust. 2 rozporządzenia CBAM), „chyba że upoważniony zgłaszający CBAM wykaże, że spełnione są kryteria ustalania poziomu emisji wbudowanych na podstawie rzeczywistych emisji” (art. 7 ust. 4 rozporządzenia CBAM). Zasada analogiczna do tej ostatniej obowiązuje dla energii elektrycznej (art. 7 ust. 3 rozporządzenia CBAM)²³.

Metody kalkulacji są skomplikowane i na tym etapie trudno je ocenić oprócz wartości domyślnych, które celowo ustalono na wysokim poziomie, odpowiadającym określonej procentowi najmniej efektywnych instalacji w Unii Europejskiej, zatem których stosowanie będzie wymuszało zakup znacznej liczby certyfikatów CBAM²⁴. Natomiast z punktu widzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych uwzględnianie emisji pośrednich w odniesieniu do towarów nieobjętych rekompensatami za wysokie ceny energii elektrycznej byłoby zasadne, gdyby dało się w sposób miarodajny oszacować wolumen tych emisji. Może to jednak nastrożać istotnych trudności. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w przypadku niektórych nakładów, np. energii elektrycznej, istnieją duże różnice między krańcowymi i średnimi emisjami, wobec czego nader trudno jest dokonać wiarygodnego rozróżnienia²⁵. Zresztą nawet kalkulacja emisji bez-

²³ Do energii elektrycznej w ogóle stosuje się odmienne zasady aplikacji mechanizmu CBAM aniżeli do innych towarów. Szerzej na ten temat zob. R. Karova, *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and the energy community: Threat for electricity trade or tool for raising climate ambition and electricity market integration*, „Carbon & Climate Law Review” 2022, vol. 16, issue 2, s. 99–113, <https://doi.org/10.21552/cclr/2022/2/4>.

²⁴ Uzasadnienie tego stanowi jednak okoliczność, że poziom emisyjności produkcji w wielu krajach jest znacznie wyższy niż w Unii. Przykładowo przeciętnie każda produkcja towarów o wartości 1000 dolarów i przeznaczonych do eksportu w Chinach wiąże się z emisją ok. 2–3 ton dwutlenku węgla, czyli przynajmniej czterokrotnie większą, niż gdyby chodziło o produkcję towarów o tej samej wartości w Unii. Zob. C. Brandi, *Trade and climate change: Environmental, economic and ethical perspectives on border carbon adjustments*, „Ethics, Policy & Environment” 2013, vol. 16, no. 1, s. 81, <https://doi.org/10.1080/21550085.2013.768395>.

²⁵ Średnie emisje zależą od całkowitej produkcji, podczas gdy emisje krańcowe zależą od źródła produkcji, które zapewnia elastyczność umożliwiającą uwzględnienie dodatkowej

pośrednich może w pewnych sytuacjach wiązać się z wątpliwościami co do jej rzetelności.

Bardzo kontrowersyjnym elementem rozporządzenia są także postanowienia dotyczące możliwości uwzględniania opłat emisyjnych uiszczanych w państwach trzecich, aby zmniejszyć zakres obowiązku zakupu i rozliczenia certyfikatów CBAM (art. 9 rozporządzenia CBAM). Takie zmniejszenie jest możliwe wówczas, gdy w kraju pochodzenia towaru poniesiono opłatę emisyjną, rozumianą w świetle art. 3 pkt 29 rozporządzenia CBAM jako kwota pieniężna płacona w państwie pozaunijnym, „w ramach systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w formie podatku, opłaty lub uprawnień do emisji w ramach systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych”, którą oblicza się „dla gazów cieplarnianych objętych takim środkiem i uwalnianych podczas produkcji towarów”. Możliwość obniżenia liczby certyfikatów CBAM koniecznych do rozliczenia emisji wbudowanych w importowane towary ograniczono jednak wyłącznie do bezpośrednich instrumentów wyceniających emisje gazów cieplarnianych; pominięto zaś koszty, jakie mogą być ponoszone przez podmioty gospodarcze z uwagi na stosowanie innych podejść regulacyjnych do redukcji emisji w krajach pochodzenia towaru²⁶.

Wskazuje się, że obecnie tylko w wypadku produktów pochodzących zaledwie z kilku państw (Wielkiej Brytanii, Chin i Korei Południowej) będzie można skorzystać z dobrodziejstwa art. 7 rozporządzenia CBAM²⁷. Ponadto rozwiązanie to wymusza ocenianie przez Unię Europejską jakości polityk klimatycznych w państwach trzecich, co będzie wzbudzało trudne do uniknięcia kontrowersje²⁸. Warto zauważyć, że uwzględnianie obniżki z racji ponoszenia opłat emisyjnych w tych krajach może się stać polem do nadużyć, włącznie ze sztuczną zmianą miejsca pochodzenia towarów objętych CBAM przeznaczonych na rynek unijny²⁹. Samo funkcjonowanie CBAM może zresztą wywoływać próby obchodzenia przepisów dotyczących tego instrumentu; w art. 27 rozporządzenia CBAM Komisja Europejska została zobowiązana do monitorowania i – w razie potrzeby – reagowania na takie zachowania za pomocą aktów delegowanych. Treść tych i podobnych postanowień odnoszących się do prowadzenia monitoringu, składania sprawozdań i wydawania aktów delegowanych sugeruje, że sam prawodawca unijny postrzega CBAM jako swego rodzaju eksperyment na żywym organizmie, eksperyment, który może przynieść bardzo

jednostki zapotrzebowania. Zob. G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020, issue 5, s. 8.

²⁶ G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 79.

²⁷ Ibidem.

²⁸ A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures: A straightforward multi-purpose climate change instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022, vol. 34, issue 1, s. 41, <https://doi.org/10.1093/jel/eqab028>.

²⁹ Ibidem.

różne skutki i który prawdopodobnie trzeba będzie korygować w miarę ujawniania się jego rozmaitych, nie zawsze korzystnych konsekwencji.

4. Środowiskowe i gospodarcze cele wprowadzania CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ryzykiem ucieczki emisji: założenia a rzeczywistość

Eksperyment ten podjęto jednak z uwagi na kilka ważkich celów i wyzwań, jakie stoją przed EU ETS wobec oczekiwań, że handel emisjami spowoduje dalej idącą redukcję emisji gazów cieplarnianych, a zarazem nie przyniesie negatywnych skutków gospodarczych na nieakceptowalnym poziomie. Jak wskazano w art. 1 ust. 1 rozporządzenia CBAM, omawiany mechanizm ustanawia się „w celu zapobiegania ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych, a przez to zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na świecie i wspierania celów porozumienia paryskiego, również przez stworzenie zachęt do redukcji emisji dla operatorów w państwach trzecich”. W istocie rzeczy wprowadzeniu CBAM przyświecają zamysły dwojakiego rodzaju, obejmujące zarówno perspektywę środowiskową (wzrost redukcji emisji gazów cieplarnianych), jak i perspektywę gospodarczą (poprawę konkurencyjności podmiotów z Unii Europejskiej); oba te dążenia wyrastają ze wspólnego pnia, jakim jest najbardziej bezpośredni cel, czyli przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji. Aktualizacja tego ryzyka na większą skalę oznaczałaby bowiem podwójną przegraną: z punktu widzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych (ponieważ w kontekście mitygacji zmian klimatycznych nie ma, jak już wspomniano, żadnego znaczenia, z którego miejsca globu gazy szklarniowe będą uwalniane do atmosfery) oraz pod względem ekonomicznym (gdyż wywołałaby ogromny spadek konkurencyjności unijnej gospodarki).

4.1. Przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji

Ucieczka emisji (ang. *carbon leakage*) jest zjawiskiem, którego prawodawca unijny obawiał się właściwie od samego początku funkcjonowania EU ETS, czemu dał wyraz w regulacjach dotyczących darmowej alokacji uprawnień emisyjnych. W motywie 9 rozporządzenia CBAM określono ten problem w następujący sposób: „Do ucieczki emisji gazów cieplarnianych dochodzi, gdy z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwa z niektórych sektorów lub podsektorów przenoszą produkcję do innych państw lub gdy produkty

przywożone z innych państw zastępują równoważne produkty, których produkcja wiąże się z mniejszymi emisjami gazów cieplarnianych”. W krótszym odcinku czasu będzie się uwidaczniać ta druga ewentualność, w długim zaś – jeżeli różnica w konkurencyjności między podmiotami ponoszącymi koszty związane z uczestnictwem w EU ETS a podmiotami z państw trzecich, które takich kosztów nie ponoszą, będzie znaczna – może dojść do relokacji produkcji (i emisji) poza terytorium Unii³⁰. W zależności od skali ucieczki emisji na pierwszy plan wśród negatywnych skutków może się wysunąć utrata konkurencyjności (gdy ucieczka emisji jest niewielka) bądź niepożądany efekt środowiskowy (wyrażający się we wzroście globalnych emisji)³¹.

Dotychczas prawodawca unijny przyjmował dwutorowe rozwiązanie, by nie dopuścić do wystąpienia tego zjawiska, niekorzystnego z perspektywy zarówno środowiskowej, jak i ekonomicznej. W odniesieniu do sektorów narażonych na ryzyko bezpośredniej ucieczki emisji (wywołanej kosztami wynikającymi z emisji następującej w trakcie procesu produkcyjnego) przyjmowano przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień emisyjnych na zasadach przewidzianych w art. 10b dyrektywy EU ETS. Z kolei określanie i stosowanie środków finansowych (różnego typu rekompensat), które mają zapobiec pośredniej ucieczce emisji (dotyczącej sektorów energochłonnych z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii), na podstawie art. 10a ust. 6 dyrektywy EU ETS pozostawiono państwom członkowskim. Muszą one jednak przestrzegać przy tym prawa unijnego w zakresie udzielania pomocy publicznej, a od niedawna zobowiązano je do ograniczenia pułapu pomocy do 25% dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Mimo owego obostrzenia jest to istotne uprawnienie, które poszczególne kraje wykorzystywały dotąd bardzo różnorodnie³².

Pierwsze z rozwiązań, czyli nieodpłatna alokacja uprawnień emisyjnych, dotyczy sektorów uznanych przez Komisję Europejską za narażone na ryzyko ucieczki emisji. Sektory te zostały wymienione w decyzji delegowanej³³. Nie jest to lista w pełni korespondująca z wykazem produktów objętych CBAM, w decyzji delegowanej ujęto bowiem m.in. produkcję nawozów i związków azotowych, cementu, surówki żelazostopów, żeliwa i stali, wyrobów hutniczych oraz aluminium, nie ma jednak wzmianki o wodorze czy energii elektrycznej.

³⁰ Z. Pató, A. Mezősi, L. Szabó, *Is border carbon adjustment the right tool for the power sector?*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 4, s. 503, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2043819>.

³¹ A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures...*, s. 29.

³² G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 5.

³³ Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z dnia 15 lutego 2019 r. uzupełniająca dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wskazania sektorów i podsektorów uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w okresie 2021–2030 (Dz. Urz. UE L 120 z dnia 8 maja 2019 r., s. 20–26) [dalej: decyzja delegowana].

W motywie 40 rozporządzenia CBAM uzasadniono włączenie tej ostatniej w zakres zastosowania CBAM, wyjaśniając, że przedmiotowy sektor „odpowiada za 30% łącznych emisji gazów cieplarnianych w Unii. Zwiększone ambicje klimatyczne Unii pogłębią różnice w kosztach emisji między wytwarzaniem energii elektrycznej w Unii i w państwach trzecich. W połączeniu z postępami w przyłączaniu unijnej sieci elektroenergetycznej do sieci jej sąsiadów zwiększyłoby to ryzyko ucieczki emisji ze względu na wzmożony import energii elektrycznej, której znaczna część powstaje w elektrowniach węglowych”. Natomiast kwestię wodoru uregulowano z perspektywy przyszłościowej, wskazując: „W momencie przyjmowania niniejszego rozporządzenia przywóz wodoru do Unii jest stosunkowo niski. Oczekuje się jednak, że sytuacja ta znacznie się zmieni w nadchodzących latach, ponieważ unijny pakiet »Gotowi na 55« promuje stosowanie wodoru ze źródeł odnawialnych. Na potrzeby obniżania emisyjności całego przemysłu popyt na wodór ze źródeł odnawialnych wzrośnie, co przyniesie niezintegrowane procesy wytwarzania produktów niższego szczebla, w których wodór jest prekursorem. Włączenie wodoru do zakresu CBAM jest odpowiednim środkiem dalszego wspierania obniżania emisyjności wodoru” (motyw 37 rozporządzenia CBAM).

Z drugiej strony, decyzja delegowana określająca sektory narażone na ryzyko ucieczki emisji zawiera o wiele bogatszy ich katalog, aniżeli sugerowałby wykaz towarów objętych CBAM. Co dyktuje takie rozróżnienie? Jak zapisano w motywie 31 rozporządzenia CBAM, towary, do których ma mieć zastosowanie ten mechanizm, powinno się wybrać „po dokładnej analizie ich znaczenia pod względem skumulowanych emisji gazów cieplarnianych i ryzyka ucieczki emisji w odpowiednich sektorach EU ETS, a jednocześnie należy ograniczać złożoność i obciążenia administracyjne nakładane na operatorów, których to dotyczy”. Kryteria wyboru przywołane w rozporządzeniu CBAM różnią się zatem od przesłanek selekcji sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji zawartych w art. 10b dyrektywy EU ETS; przesłankami tymi są współczynniki intensywności handlu z państwami trzecimi i intensywności emisji. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, że wybór sektorów, które zostały objęte CBAM, ma charakter wstępny, cokolwiek arbitralny i bardzo prawdopodobne jest dalsze rozszerzanie wspomnianego katalogu.

Bezpłatna alokacja uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na gruncie art. 10b dyrektywy EU ETS w przypadku znakomitej większości sektorów wymienionych w decyzji delegowanej może osiągnąć poziom 100% zapotrzebowania. Jest to wszakże rzadko spotykane w praktyce z uwagi na oparcie modelu alokacji na benchmarkach, które ustanowiono w odniesieniu do poszczególnych produktów (a nie czynników produkcji), na podstawie średnich parametrów 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze albo podsektorze w Unii Europejskiej; instalacje, które tych parametrów nie spełniają, otrzymają mniej darmowych uprawnień, niż wynosi ich zapotrzebowanie,

a resztę będą musiały dokupić. Benchmarki nawiązują do poziomu emisji charakteryzującego efektywną produkcję i niewątpliwie są skuteczniejsze w generowaniu bodźca do redukcji emisji gazów cieplarnianych – w odróżnieniu od posługiwania się historycznymi emisjami, premiującego najmniej efektywne podmioty. Ustalanie benchmarków zawsze jednak wiąże się z wątpliwościami, które wynikają głównie z heterogeniczności produktów, procesów i warunków produkcji nawet bardzo podobnych dóbr. Gdyby wziąć pod uwagę wszystkie te różnice, w zasadzie należałoby stworzyć dziesiątki, bądź wręcz setki benchmarków dostosowanych do każdego podtypu produktu i zróżnicowanych warunków produkcji³⁴. *De facto* zatem w większości przypadków nie jest tak, że podmioty z sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji otrzymują za darmo wszelkie uprawnienia potrzebne im do rozliczenia swoich emisji.

Jak celnie wskazano w doktrynie, autorzy obszernej literatury przedmiotu na temat ucieczki emisji nigdy nie potrafili dojść do konsensusu w kwestii oszacowania jej wymiaru w ramach określonego instrumentu³⁵. Modele ekonomiczne przewidują, że jeśli nie podejmie się środków przeciwdziałających temu zjawisku, to może ono być odpowiedzialne za 10–25% osiągniętej redukcji emisji³⁶. Dotychczas w trakcie funkcjonowania EU ETS nie wykazano, aby ucieczka emisji rzeczywiście miała miejsce, co sugeruje, że zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: środki nakierowane na zapobieganie temu problemowi, podejmowane przez prawodawcę unijnego i państwa członkowskie, są skuteczne i/lub ceny uprawnień emisyjnych, stanowiące wypadkową gry popytu i podaży, były jak dotąd za niskie, aby wywołać ucieczkę emisji. Oczywiście, wzrost rygorystyki unijnego handlu emisjami, wyrażający się w coraz większym popycie i coraz mniejszej podaży uprawnień emisyjnych, będzie zwiększał ryzyko omawianego zjawiska. Zarazem nie ulega wątpliwości, że w zglobalizowanej gospodarce światowej stadia produkcji, które wiążą się z wysoką emisyjnością szkodliwych substancji i zanieczyszczeniem środowiska, często są zlokalizowane w krajach rozwijających się, także wtedy, gdy finalnych wyrobów używa się w krajach wysoko rozwiniętych³⁷. Okoliczność ta jednak występowała już na długo przed rozpowszechnieniem się instrumentów rynkowych w ochronie środowiska.

W każdym razie wygląda na to, że ani wprowadzenie EU ETS, ani jego przeobrażenia dotychczas nie spowodowały znacznej ucieczki emisji, a zatem bezpłatna alokacja uprawnień (w przypadku sektorów narażonych na bezpośrednią ucieczkę emisji) i rekompensaty stosowane przez poszczególne państwa człon-

³⁴ A.D. Ellerman et al., *Pricing carbon...*, s. 65.

³⁵ G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 3.

³⁶ G. Mörsdorf, *A simple fix...*, s. 1.

³⁷ F. Ekaradt, J. Wieding, *Defending environmental economic instruments against the economists and their opponents*, w: *Environmental law and economics...*, s. 86, https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_4.

kowskie (w przypadku sektorów energochłonnych, narażonych na pośrednią ucieczkę emisji) okazują się adekwatne. Czy zatem CBAM będzie rozwiązaniem lepszym? Nie ma żadnych przesłanek, aby uznać, że stanowi efektywniejszą metodę przeciwdziałania ucieczce emisji. W literaturze podkreśla się raczej ograniczenia jego skuteczności, wynikające przede wszystkim z faktu, że CBAM nie blokuje pośredniego kanału ucieczki emisji³⁸, uważanego za główny czynnik, który napędza to zjawisko³⁹. Pośredni kanał ucieczki emisji polega na następującej zależności: większość emisji gazów cieplarnianych jest generowana przez spalanie paliw kopalnych – regulacja klimatyczna na danym terytorium wywołuje spadek popytu na te surowce – prowadzi to do spadku cen paliw kopalnych – co w rezultacie powoduje wzrost ich konsumpcji poza terytorium objętym regulacją klimatyczną⁴⁰. Mamy tu do czynienia z rodzajem zielonego paradoksu⁴¹, z którym bardzo trudno walczyć. W tym kontekście lepszym rozwiązaniem wydaje się pozostawienie nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych, ponieważ wówczas spadek popytu na paliwa kopalne nie będzie zachodził w zakresie, w jakim podmioty z sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji będą otrzymywały darmowe uprawnienia, dzięki czemu nie będą ponosić dodatkowych kosztów związanych z emisjami ze spalania paliw kopalnych. Pośredni kanał ucieczki emisji będzie zatem aktywny w mniejszym stopniu aniżeli w razie wdrożenia CBAM z wycofaniem darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych tym zjawiskiem.

4.2. Poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej

Jakkolwiek cel w postaci poprawy konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej nie został wyrażony wprost w rozporządzeniu CBAM (zapewne przez wzgląd na WTO, która mogłaby uznać tego rodzaju wzmianki za oznakę protekcjonizmu wobec własnych towarów), to wynika pośrednio z traktowania CBAM jako środka zaradczego w obliczu ryzyka ucieczki emisji. Jest ona bowiem zjawiskiem, które nieuchronnie pociąga za sobą spadek konkurencyjności.

³⁸ A. Cosbey et al., *Developing guidance...*, s. 6; G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 3.

³⁹ A. Cosbey et al., *Developing guidance...*, s. 5.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Pojęcie „zielony paradoks” jest używane w sposób ogólny, by określić niepożądane skutki polityki klimatycznej polegające na nasileniu problemów w zakresie ochrony środowiska. Szerzej na ten temat zob. S. Jensen et al., *An introduction to the green paradox: The unintended consequences of climate policies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2015, vol. 9, issue 2, s. 246–247, <https://doi.org/10.1093/reep/rev010>.

Jednakże w doktrynie trafnie zwrócono uwagę, że o ile CBAM może poradzić sobie z kwestią poziomu konkurencyjności na rynku unijnym (bo import produktów spoza Unii będzie wymuszał poniesienie ciężaru finansowego korespondującego z poziomami cen uprawnień emisyjnych w danym czasie, nastąpi więc wyrównanie sytuacji, jeśli chodzi o internalizację kosztów emisji), o tyle – w przeciwieństwie do bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych – w żaden sposób nie rozwiązuje problemu konkurencyjności podmiotów z Unii Europejskiej na rynkach obcych⁴². Dzieje się tak, ponieważ uczestnictwo w EU ETS i będąca jego prostą konsekwencją konieczność rozliczania emisji gazów cieplarnianych nabytymi uprawnieniami emisyjnymi nie zależą od tego, czy wytwarzane produkty są przeznaczone na rynek unijny, czy na eksport. Ważne jest wyłącznie, gdzie dochodzi do emisji gazów cieplarnianych. Tymczasem CBAM wraz ze zniesieniem darmowych uprawnień dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji powoduje, że ciężary finansowe związane z unijną polityką klimatyczną ponoszą także importerzy towarów spoza Unii Europejskiej, ale w ogóle nie zmniejsza ciężarów nałożonych na producentów tych samych towarów w jej państwach członkowskich. Jeśli zatem chcą oni eksportować swoje wyroby poza Unię, to zgodnie z rachunkiem ekonomicznym powinni uwzględniać w ich cenie koszt zakupu uprawnień emisyjnych. *De facto* więc CBAM pogorszy zewnętrzną pozycję konkurencyjną podmiotów unijnych i nie poprawi (w stosunku do dotychczas funkcjonującego rozwiązania, czyli bezpłatnej alokacji uprawnień) ich wewnętrznej pozycji konkurencyjnej (nie jest przy tym pewne, czy jej nie pogorszy, zważywszy na ryzyko niewykrycia i/lub niezaradzenia istotnej części manipulacji mogących stanowić odpowiedź na wprowadzenie CBAM).

Nic dziwnego, że podmioty z sektorów, które z racji objęcia CBAM miałyby utracić możliwość uzyskania darmowych uprawnień emisyjnych, protestują przeciwko takiemu rozwiązaniu⁴³. A trzeba zaznaczyć, iż nie da się wykluczyć ryzyka, że wdrożenie CBAM pociągnie za sobą poza negatywnym oddziaływaniem na pozycję konkurencyjną podmiotów z Unii Europejskiej również wiele innych niekorzystnych skutków ekonomicznych. W tym kontekście mówi się zwłaszcza o potencjalnym przyjęciu środków odwetowych przez kraje naj-

⁴² S. Evans et al., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2021, vol. 21, issue 3, s. 315, <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1856637>.

⁴³ Zob. R.Y. Shum, *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU's CBAM*, „Climate Policy” 2023, s. 2, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2194275>; H. Simola, *CBAM!...*, s. 7. Ta ostatnia autorka podkreśla zarazem, że jednoczesne zastosowanie CBAM i bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych będzie stało na przeszkodzie uznaniu CBAM za mechanizm zgodny z międzynarodowym prawem handlowym.

bardziej dotknięte przez CBAM⁴⁴ czy o przekierowaniu eksportu z krajów pozajunijnych do odbiorców, którzy nie wymagają ponoszenia kosztów emisji gazów cieplarnianych⁴⁵. Przede wszystkim zaś CBAM z jednoczesnym wycofaniem darmowego przyznawania uprawnień sektorom produkującym towary objęte tym mechanizmem niewątpliwie doprowadzi do znacznego wzrostu cen owych towarów, bo odtąd ich sprzedawcy będą musieli – zgodnie z logiką rachunku ekonomicznego – uwzględnić narzut wynikający z wysokich cen uprawnień emisyjnych.

Wydaje się, że w istocie jedyną korzyścią ekonomiczną, jaką przyniesie zastosowanie CBAM wraz z eliminacją nieodpłatnej alokacji uprawnień dla odnośnych sektorów, są dodatkowe przychody⁴⁶ dzięki wpływom ze sprzedaży certyfikatów CBAM i sprzedaży uprawnień emisyjnych podmiotom, które do tej pory otrzymywały takie uprawnienia nieodpłatnie. Kwestia przewidywanego przeznaczenia owych wpływów zostanie poruszona w części artykułu poświęconej badaniu zgodności CBAM z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności.

4.3. Wzrost redukcji emisji gazów cieplarnianych

Skoro zarówno w zakresie przeciwdziałania ucieczce emisji, jak i w kwestii konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej CBAM okazuje się mechanizmem gorszym, a przynajmniej nie lepszym niż bezpłatna alokacja uprawnień dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, być może podstawowy cel jego zastosowania w powiązaniu ze stopniową eliminacją owych uprawnień polega na wywołaniu większej redukcji gazów cieplarnianych. Za taką ewentualnością przemawia treść motywu 11 rozporządzenia CBAM, w którym wskazano, że „przydział bezpłatnych uprawnień osłabia sygnał cenowy z systemu, a zatem negatywnie wpływa na zachęty do inwestowania w dalsze ograniczanie emisji gazów cieplarnianych”. Obecność darmowych uprawnień dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji niewątpliwie zmniejsza potencjalne zyski podmiotów z innych sektorów, zainteresowanych sprzedażą nadwyżkowych uprawnień⁴⁷. Jednakże nawet Komisja

⁴⁴ B. Lim et al., *Pitfalls of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021, vol. 14, issue 21, article 7303, s. 15, <https://doi.org/10.3390/en14217303>.

⁴⁵ G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 15.

⁴⁶ Wpływy ze sprzedaży certyfikatów CBAM szacuje się na 2 miliardy euro rocznie. Zob. G. Selicato, *The EU proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism: An advanced tool to combat „carbon leakage”, a new own resource of „moral suasion” for third countries?*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 50, no. 3, s. 28, <https://doi.org/10.31743/recl.13920>.

⁴⁷ S. Heselhaus, *Energy transition law and economics*, w: *Environmental law and economics...*, s. 31, https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4_2.

Europejska w ocenie oddziaływania CBAM na wolumen gazów cieplarnianych do roku 2030 przyjmuje wysokość redukcji na poziomie 0,4% w Unii Europejskiej i 1% poza nią⁴⁸. Wartości te trudno traktować inaczej niż jako pomijalne, zwłaszcza w kontekście wielu omówionych wcześniej negatywnych konsekwencji gospodarczych wprowadzenia CBAM i nikłego wpływu tego rzędu redukcji na zmiany klimatyczne.

5. Analiza zgodności CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji z wybranymi zasadami prawa ochrony środowiska

Niezależnie od potencjalnych skutków środowiskowych i ekonomicznych CBAM może budzić wątpliwości z punktu widzenia dwóch istotnych zasad prawa ochrony środowiska: zasady „zanieczyszczający płaci” i zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Analiza będzie się odnosić właśnie do nich, gdyż zestawienie CBAM z pozostałymi zasadami prawa ochrony środowiska (np. zasadą prewencji, zasadą przezorności czy zasadą naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła) nie wykazuje, by istniały potencjalne konflikty.

5.1. Zasada „zanieczyszczający płaci”

Mimo pozornej prostoty zasady „zanieczyszczający płaci” samo jej sformułowanie budzi wiele wątpliwości. Kim jest „zanieczyszczający”? W jakim zakresie powinien być zobowiązany do zapłaty? Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, „realizacja tej zasady może przysporzyć trudności. Gdzie zaczyna się i kończy odpowiedzialność za zanieczyszczenia? Znana jest idea rozszerzonej odpowiedzialności truciciela. Dla przykładu ci, którzy przyczynili się do emisji poprzez produkcję, powinni ponosić odpowiedzialność za towary, które wyprodukowali, przez cały ich cykl życiowy, łącznie z ich końcowym zagospodarowaniem. W praktyce trudno to przewidzieć i oszacować ze względu na złożoność tych spraw”⁴⁹. Wspomniana autorka uważa, że aby rzeczywiście w sposób rzetelny

⁴⁸ A niektórzy autorzy mówią wręcz o zwiększeniu emisji gazów cieplarnianych grożącym z powodu CBAM – tak np. w odniesieniu do emisji z sektora elektroenergetycznego Z. Pató, A. Mezösi, L. Szabó, *Is border carbon adjustment...*, s. 507.

⁴⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2019, s. 121.

określić odpowiedzialność poszczególnych państw w odniesieniu do klimatu, należałoby się skupić na odpowiedzialności raczej konsumentów niż producentów⁵⁰. Faktem jest bowiem, że – podobnie jak w przypadku innych emisji do środowiska – w obecnych realiach gospodarczych zazwyczaj najbardziej emisyjne procesy produkcji są wykonywane w krajach rozwijających się, ale finalne wyroby użytkują już odbiorcy z państw rozwiniętych.

Chociaż o zasadzie „zanieczyszczający płaci” najczęściej mówi się w kontekście odpowiedzialności za szkodę w środowisku, może ona stanowić wzorzec kontroli również dla instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska. Twierdzi się nawet, że jest to zasada ekonomiczna przetłumaczona na prawo⁵¹. Będą z nią zgodne regulacje prowadzące do ujęcia kosztów zanieczyszczenia w rachunku ekonomicznym podmiotów gospodarczych (co będzie równoznaczne z internalizacją środowiskowych kosztów zewnętrznych). Można się więc zastanawiać nad kompatybilnością z zasadą „zanieczyszczający płaci” zarówno nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, jak i zastąpienia ich CBAM.

Nieodpłatna alokacja uprawnień emisyjnych jako taka narusza zasadę „zanieczyszczający płaci”, gdyż skutkuje sytuacją, w której emitent otrzymuje „prawa do zanieczyszczania” za darmo. W przypadku darmowego przydziału uprawnień z zastosowaniem benchmarków nadal dochodzi do naruszenia tej zasady, aczkolwiek mniej rażącego niż w przypadku grandfatheringu. Benchmarki mogą być bowiem ustawione w taki sposób, aby powodować niedobór uprawnień po stronie podmiotów korzystających z darmowej alokacji. Tak właśnie jest w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w którym wskaźniki *ex ante* (czyli benchmarki) ustalono na podstawie średnich parametrów 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze albo podsektorze w Unii Europejskiej. Ponieważ chodzi o mniejszość instalacji, pozostałe muszą w większym lub mniejszym zakresie nabywać potrzebne uprawnienia w obrocie wtórnym. Im surowszy benchmark (a w miarę upływu czasu stają się one coraz surowsze), tym większy ogólny niedobór uprawnień na rynku; im większy ogólny niedobór uprawnień na rynku, tym wyższe ceny nadatkowych uprawnień. W zależności zatem od sposobu określenia benchmarków i wykorzystującej je formuły nieodpłatnej alokacji mniejsza lub większa część emisji może podlegać zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

Wprowadzanie CBAM z eliminacją bezpłatnych uprawnień dla odnośnych sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji może natomiast zostać uznane za zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, bo producenci towarów ujętych

⁵⁰ Eadem, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 9.

⁵¹ A. Bleeker, *Does the polluter pay? The polluter-pays principle in the case law of the European Court of Justice*, „European Energy and Environmental Law Review” 2009, vol. 18, issue 6, s. 290–291, <https://doi.org/10.54648/eelr2009024>.

w ramach CBAM będą ponosić koszty emisji związanej z ich wytwarzaniem. Spoglądając zaś na rzecz z perspektywy konsumenta jako zanieczyszczającego, należy uznać, że w ostatecznym rachunku ekonomicznym to na niego – przynajmniej do pewnego stopnia – zostaną przerzucone ceny emisji jako element cen nabywanych przez niego towarów. CBAM w istocie stanowi instrument, który odwołuje się do postrzegania konsumenta jako zanieczyszczającego w rozumieniu zasady „zanieczyszczający płaci”, choć zazwyczaj nie jest to eksponowane⁵². Pod względem zgodności z tą zasadą przewagę nad bezpłatną alokacją uprawnień emisyjnych ma zatem CBAM.

5.2. Zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności

Wszystkie najistotniejsze porozumienia międzynarodowe dotyczące zwalczania zmian klimatu poprzez stabilizację czy też redukcję emisji gazów cieplarnianych są oparte na zasadzie wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (ang. *the principle of common but differentiated responsibilities*) – „przewodnictwa” krajów rozwiniętych w podejmowaniu działań. W art. 3 ust. 1 konwencji klimatycznej⁵³ wezwano do ochrony systemu klimatycznego przez strony konwencji „zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami”, z czego wyciągnięto wnioski o „przewodnictwie” państw rozwiniętych w łagodzeniu zmian klimatu. W przełożeniu na praktykę oznacza to obciążenie owych państw o wiele większymi zobowiązaniami w zakresie przedsięwzięć ukierunkowanych na mitygację zmian klimatu i adaptację do nich. Mają one również ponosić nakłady na rzecz państw rozwijających się, aby sfinansować ich działania proklimatyczne.

Postanowienia konkretyzujące konwencję klimatyczną zawierają zobowiązania, które ciążą wyłącznie na krajach rozwiniętych (można tu wymienić dostarczanie środków finansowych i wsparcia technologicznego państwom rozwijającym się, udzielanie pomocy krajom szczególnie narażonym na niekorzystne skutki zmian klimatu oraz tworzenie technologii przyjaznych środowisku i wspieranie postępu w tej dziedzinie w państwach rozwijających się). Pozostałe zobowiązania mają naturę głównie edukacyjną lub informacyjną i ciążą na wszystkich stronach. W protokole z Kioto tylko państwu rozwiniętem przypisano konkretne zobowiązania w zakresie progów redukcyjnych. Wprawdzie w porozumieniu paryskim⁵⁴ co do zasady wszystkie strony podejmują dobro-

⁵² A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures...*, s. 35.

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

⁵⁴ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

wolne wkłady służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, ale różne rozłożenie ciężarów między sygnatariuszami uwidacznia się w innych postanowieniach (w szczególności art. 2 ust. 2 porozumienia przewiduje wdrażanie go „zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych”, art. 4 ust. 5 mówi o przyznaniu państwom rozwijającym się dodatkowego wsparcia, art. 4 ust. 6 zaś podkreśla wyjątkową sytuację państw najsłabiej rozwiniętych oraz małych państw wyspiarskich i stanowi, że mogą one – a nie muszą – „opracować i zakomunikować strategię, plany i działania mające na celu niskoemisyjny rozwój, odzwierciedlające ich specjalne uwarunkowania”).

Zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności jest zatem podstawową zasadą międzynarodowego prawa klimatycznego, która postuluje traktowanie w inny sposób krajów rozwijających się, tj. nienakładanie na nie znacznych ciężarów w zakresie działań klimatycznych. Wynika to z uznania, że kraje rozwinięte ponoszą większą odpowiedzialność za zmiany klimatu, a zarazem mają większe możliwości podejmowania działań nakierowanych na rozwiązanie tego problemu. Logika CBAM – zakładająca jego niemal wszechstronne zastosowanie, w szczególności do produktów, które pochodzą ze wszystkich państw rozwijających się, identycznie jak do krajów rozwiniętych – stoi zatem w jaskrawej sprzeczności z tą zasadą. Jednocześnie Unia Europejska znajduje się w swoistej pułapce, gdyż – jak podniesiono w doktrynie – wprowadzenie większego rozróżnienia wzmagałoby ryzyko niezgodności z prawem WTO⁵⁵. Choć biorąc pod uwagę wolumen wymiany handlowej, państwami najbardziej dotkniętymi przez CBAM będą kraje takie jak Rosja, Ukraina, Turcja, Chiny czy Indie, mechanizm ten może poważnie oddziaływać również na państwa najsłabiej rozwinięte i małe państwa wyspiarskie, zważywszy na relatywną wagę eksportów objętych CBAM dla ich gospodarek⁵⁶. Problemem dla podmiotów gospodarczych z takich państw mogą być też obowiązki odnoszące się do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji wbudowanych w ich towary⁵⁷. Sytuacji nie rozwiązałoby nawet zaproponowane przez Parlament Europejski przeznaczanie wpływów ze sprzedaży certyfikatów CBAM na działania w zakresie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu w krajach najsłabiej rozwiniętych. Można byłoby to bowiem odczytać jako zmuszenie tych państw do płacenia za ich wspieranie⁵⁸, co także trudno uznać za harmonizujące z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. W aktualnym brzmieniu rozporządzenia próżno szukać wzmianki na temat przeznaczenia tych dochodów, co każe sądzić, że mają one zasilić budżet Unii. W zasadzie trudno tak ukształtować CBAM, aby był w pełni zgodny ze wspomnianym pryncypium, wyma-

⁵⁵ N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility?...*, s. 179.

⁵⁶ G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 79–80.

⁵⁷ N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility?...*, s. 173.

⁵⁸ Ibidem.

gałoby to bowiem wyłączenia spod jego zakresu zastosowania państw rozwijających się. Natomiast dotychczasowe rozwiązanie, polegające na wspieraniu podmiotów wewnętrznych, w żaden sposób nie narusza zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w porównaniu z dotychczas stosowanym rozwiązaniem, polegającym na wspieraniu podmiotów wewnętrznych, wdrożenie CBAM wraz ze stopniowym wycofywaniem darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji jest mniej korzystne niemal na wszystkich analizowanych płaszczyznach. Rozwiązanie to nie będzie stanowiło wartości dodanej w kontekście przeciwdziałania ucieczce emisji czy poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej. Ponadto mechanizm ten stoi w sprzeczności z ogólną zasadą polityki klimatycznej, czyli zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Wśród aspektów pozytywnych można umieścić jedynie zgodność proponowanego mechanizmu z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Wielce niepewne pozostaje natomiast, czy wprowadzenie CBAM z równoczesnym stopniowym wycofywaniem nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji może się przyczynić do wzrostu redukcji emisji gazów cieplarnianych – ale nawet jeśli tak się stanie, wzrost ten szacowany jest jako bagatelny.

Zarazem warto podkreślić, że CBAM może wywołać szereg bardzo niekorzystnych skutków ekonomicznych. Nie najmniej istotny z nich stanowi wzrost cen towarów, do których ma być stosowany – co znacząco odbije się na ekonomii, zwłaszcza w kontekście dużego zapotrzebowania na produkty objęte CBAM i aktualnych poziomów inflacji. Dodatkowo, analizując treść rozporządzenia CBAM, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprowadzenie tego instrumentu wywoła chaos, niezależnie od okresu przejściowego. Ocenivszy rzecz całościowo, lepiej byłoby zatem pozostać przy bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji.

Literatura

- Barde J.-P., *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, tłum. T. Żylicz, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
- Bleeker A., *Does the polluter pay? The polluter-pays principle in the case law of the European Court of Justice*, „European Energy and Environmental Law Review” 2009, vol. 18, issue 6, s. 289–306, <https://doi.org/10.54648/eelr2009024>.
- Brandi C., *Trade and climate change: Environmental, economic and ethical perspectives on border carbon adjustments*, „Ethics, Policy & Environment” 2013, vol. 16, issue 1, s. 79–93, <https://doi.org/10.1080/21550085.2013.768395>.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 7–24.
- Cosbey A. et al., *Developing guidance for implementing border carbon adjustments: Lessons, cautions, and research needs from the literature*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2019, vol. 13, issue 1, s. 3–22, <https://doi.org/10.1093/reep/rey020>.
- Dobson N.L., *(Re)framing responsibility? Assessing the division of burdens under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Utrecht Law Review” 2022, vol. 18, issue 2, s. 162–179, <https://doi.org/10.36633/ulr.808>.
- Ekardt F., Wieding J., *Defending environmental economic instruments against the economists and their opponents*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 83–106, https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_4.
- Ellerman A.D. et al., *Pricing carbon: The European Union emissions trading scheme*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Evans S. et al., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2021, vol. 21, issue 3, s. 307–317, <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1856637>.
- Felli R., *Environment, not planning: The neoliberal depoliticisation of environmental policy by means of emissions trading*, „Environmental Politics” 2015, vol. 24, issue 5, s. 641–660, <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1051323>.
- Hacker P., Dimitropoulos G., *Behavioural law & economics and sustainable regulation: From markets to learning nudges*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 155–183, https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_7.
- Heselhaus S., *Energy transition law and economics*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 19–41, https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4_2.
- Jensen S. et al., *An introduction to the green paradox: The unintended consequences of climate policies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2015, vol. 9, issue 2, s. 246–265, <https://doi.org/10.1093/reep/rev010>.
- Karova R., *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and the energy community: Threat for electricity trade or tool for raising climate ambition and electricity market integration*, „Carbon & Climate Law Review” 2022, vol. 16, issue 2, s. 99–113, <https://doi.org/10.21552/cclr/2022/2/4>.
- Leal-Arcas R., Faktaufon M., Kyprianou A., *A legal exploration of the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism*, „European Energy and Environmental Law Review” 2022, vol. 31, issue 4, s. 223–240, <https://doi.org/10.54648/eelr2022016>.

- Leonelli G.C., *Practical obstacles and structural legal constraints in the adoption of „defensive” policies: Comparing the EU Carbon Border Adjustment Mechanism and the US proposal for a border carbon adjustment*, „Legal Studies” 2022, vol. 42, issue 4, s. 696–714, <https://doi.org/10.1017/lst.2022.20>.
- Lim B. et al., *Pitfalls of the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021, vol. 14, issue 21, article 7303, s. 1–18, <https://doi.org/10.3390/en14217303>.
- Marín Durán G., *Securing compatibility of carbon border adjustments with the multilateral climate and trade regimes*, „International & Comparative Law Quarterly” 2023, vol. 72, issue 1, s. 73–103, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000501>.
- Mörsdorf G., *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022, vol. 161, article 112596, s. 1–13, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112596>.
- Oberthür S., von Homeyer I., *From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2023, vol. 30, issue 3, s. 445–468, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>.
- Pató Z., Mezósi A., Szabó L., *Is border carbon adjustment the right tool for the power sector?*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 4, s. 502–513, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2043819>.
- Pirlot A., *Carbon border adjustment measures: A straightforward multi-purpose climate change instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022, vol. 34, issue 1, s. 25–52, <https://doi.org/10.1093/jel/eqab028>.
- Przybojewska I., *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20.
- Przybojewska I., *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 243–253.
- Przybojewska I., Pyka M., *EU carbon emissions allowances as environmental and financial instruments – is it possible to kill two birds with one stone?*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2023, s. 1–26, <https://doi.org/10.1080/02646811.2022.2154989>.
- Selicato G., *The EU proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism: An advanced tool to combat „carbon leakage”, a new own resource of „moral suasion” for third countries?*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 50, no. 3, s. 25–37, <https://doi.org/10.31743/recl.13920>.
- Shum R.Y., *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU’s CBAM*, „Climate Policy” 2023, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2194275>.
- Simola H., *CBAM! – Assessing potential costs of the EU carbon border adjustment mechanism for emerging economies*, „BOFIT Policy Brief” 2021, no. 10, s. 1–25, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/251711/1/bpb2110.pdf> [dostęp: 15.09.2023].
- Tamiotti L., *The legal interface between carbon border measures and trade rules*, „Climate Policy” 2011, vol. 11, issue 5, s. 1202–1211, <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.592672>.
- Termini V., *Energy and European institutions*, w: *The European Union in the 21st century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, eds. S. Micossi, G.L. Tosato, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, s. 98–118.
- Zachmann G., McWilliams B., *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020, issue 5, s. 1–19.
- Zhong J., Pei J., *Beggar thy neighbor? On the competitiveness and welfare impacts of the EU’s proposed carbon border adjustment mechanism*, „Energy Policy” 2022, vol. 162, article 112802, s. 1–18, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112802>.

Ilona Przybojewska

**Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM)
i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych
dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS –
czy gra jest warta świeczki?**

Streszczenie

Mechanizm dostosowywania cen na granicach jest instrumentem unijnej polityki klimatycznej, który postanowiono wdrożyć, aby uzupełnić unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz aby zapobiec ryzyku ucieczki emisji. Artykuł omawia podstawowe elementy CBAM i stanowi próbę jego oceny w zakresie przewidywanego praktycznego przełożenia oraz zgodności z wybranymi zasadami prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: mechanizm dostosowywania cen na granicach, CBAM, graniczny podatek węglowy, handel emisjami, EU ETS, polityka klimatyczna

Илона Пшибоевска

**Механизм пограничной углеродной корректировки (CBAM)
и постепенная отмена бесплатных квот на выбросы для секторов,
подверженных риску утечки выбросов в рамках EU ETS –
стоит ли игра свеч?**

Резюме

Carbon Border Adjustment Mechanism (Механизм пограничной углеродной корректировки, CBAM) – это инструмент климатической политики ЕС, внедрение которого в настоящее время предполагается в дополнение к Системе торговли выбросами ЕС и с целью избежать опасности утечки выбросов. В статье рассматриваются основные элементы CBAM и сделана попытка оценить его с точки зрения предполагаемых практических эффектов и совместимости с выбранными нормами охраны окружающей среды.

Ключевые слова: механизм пограничной углеродной корректировки, CBAM, пограничный углеродный налог, торговля выбросами, EU ETS, климатическая политика

Ilona Przybojewska

**Il Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)
e la graduale eliminazione delle quote di emissione gratuite
per i settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio
nell'ambito del sistema ETS dell'UE: il gioco vale la candela?**

Sommario

Il meccanismo di aggiustamento delle frontiere del carbonio (CBAM) è uno strumento della politica climatica dell'UE attualmente previsto per integrare il sistema ETS ed evitare il pericolo di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. L'articolo discute gli elementi principali del CBAM e cerca di valutarlo in termini di effetti pratici previsti e di compatibilità con alcuni principi ambientali.

Parole chiave: meccanismo di aggiustamento dei prezzi alla frontiera, CBAM, tassa sul carbonio alla frontiera, scambio di emissioni, ETS UE, politica climatica

Redakcja i korekta tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik
Redakcja i korekta tekstu angielskiego – Krystian Wojcieszuk
Projekt okładki – Aleksander Mikucki
Przygotowanie okładki do druku – Paulina Dubiel
Streszczenia w języku polskim i angielskim – Autorzy
Streszczenia w języku rosyjskim – Stanisław Karpionok
Streszczenia w języku włoskim – Filip Nawrot
Skład i łamanie – Marek Zagniński

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 13,5. Ark. wyd. 16,0.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

