

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2023



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 1/2023

Komitet naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz)
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)
Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa–Wrocław)
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)
Milan Damohorský (Univerzita Karlova, Praha)
Artur Żurawik (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
Martin Dufala (Univerzita Komenského, Bratislava)
Liudmyla Savanets (West Ukrainian National University, Ternopil)
István Olajos (University of Miskolc, Miskolc)
Alexandra Harrington (Lancaster University, Lancaster)
Angelo Vighianisi Ferraro (Mediterranea University of Reggio Calabria, Reggio Calabria)

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:
www.journals.us.edu.pl

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/publiseringskanaler/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

Wykaz skrótów

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Karolina Karpus

Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej

Jacek Krystek

Przekazywanie danych na informatycznych nośnikach danych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska

Paweł Krzyż

Status prawny wód opadowych i roztopowych

Ilona Przybojewska

Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu

Sylvia Zadworna

Rola kryminalistyki w zwalczaniu szkodnictwa leśnego

Artur Żurawik

Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz jej wpływ na ochronę środowiska (wybrane zagadnienia)

Contents

Abbreviation list

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Karolina Karpus

Circular economy and the transfiguration of EU waste law

Jacek Krystek

Transmission of data on IT data carriers in proceedings related to environmental protection

Paweł Krzyż

Legal status of rainwater and snowmelt

Ilona Przybojewska

Forests in the context of legal regulations of climate protection

Sylvia Zadworna

The role of forensic science in combating forest damage

Artur Żurawik

Phrases not specified in Directive EU 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law and its influence on the protection of the environment (selected issues)

Содержание

Список сокращений

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Каролина Карпус

Экономика замкнутого цикла и преобразования закона об отходах Европейского Союза

Яцек Кристек

Передача данных на электронных носителях информации в судебных разбирательствах, связанных с охраной окружающей среды

Павел Кшиж

Правовой статус дождевых и талых вод

Илона Пшибоевска

Леса в контексте правовых норм по защите климата

Сильвия Задворна

Роль криминалистики в борьбе с порчей лесных насаждений

Артур Журавик

Нечеткие формулировки в директиве ЕС 2019/1937 о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Европейского Союза, и ее влияние на охрану окружающей среды (избранные вопросы)

Indice

Elenco delle abbreviazioni

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Karolina Karpus

L'economia a circuito chiuso e la riorganizzazione della legislazione sui rifiuti dell'Unione europea

Jacek Krystek

Trasferimento di dati su supporti dati IT in procedimenti di protezione ambientale

Paweł Krzyż

Stato giuridico dell'acqua piovana e del disgelo delle nevi

Ilona Przybojewska

Foreste nel contesto delle norme legali di protezione del clima

Sylvia Zadworna

Il ruolo della scienza forense nella lotta ai danni alle foreste

Artur Żurawik

Fraasi imprecise nella Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione degli informatori e il suo impatto sulla protezione ambientale (questioni selezionate)



Wykaz skrótów*

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
p.g.g.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze
p.w.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne
TFUF	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.o.o.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
Legalis	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
LEX	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

* Redakcja postanowiła nie odsyłać w *Wykazie skrótów* do „Dziennika Ustaw”, gdyż z uwagi na realia cyklu wydawniczego nie zawsze może uwzględnić pojawiające się bardzo często nowe teksty jednolite aktów prawnych.



Od redakcji

Zespół redakcyjny „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” pozwala sobie przedstawić Szanownym Czytelnikom kolejny numer naszego półrocznika. Zebraliśmy w nim kilka ciekawych artykułów poruszających różnicowane zagadnienia prawa środowiskowego.

Pierwszym tekstem, na który warto zwrócić uwagę, jest artykuł Artura Żurawika *Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz jej wpływ na ochronę środowiska*. Omawia on kwestie związane ze stosowaniem tytułowej dyrektywy, która – jak trafnie konstatuje autor – niesie za sobą nowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej oraz ma duże znaczenie dla funkcjonowania różnorodnych organizacji publicznych i prywatnych. Szczególnie cenne są tu rozważania dotyczące zwrotów niedookreślonych (czy też klauzul generalnych) użytych przez prawodawcę unijnego, takich jak „interes publiczny” i „dobro społeczne”.

Ilona Przybojewska w artykule *Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu* podjęła się analizy niezwykle aktualnej problematyki, mianowicie zależności między prawidłowo prowadzoną gospodarką leśną a redukcją ilości dwutlenku węgla w atmosferze. Jednym z głównych powodów, dla których warto się zapoznać z tym opracowaniem, jest odniesienie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (tzw. rozporządzenia LULUCF). Ów dokument bez wątpienia będzie odgrywał ważną rolę w kształtowaniu polityki (gospodarki) leśnej państw członkowskich UE.

Bardzo istotnej tematyki dotyczy też artykuł Karoliny Karpus *Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej*. Jak wskazuje autorka, tytułowy model gospodarki stanowi alternatywę dla gospodarki linearnej (*take-make-waste*) i jest ukierunkowany na oddzielenie wzrostu gospodarczego od negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko. GOZ ocenia się jako podstawowe rozwiązanie, które może się efektywnie przyczynić do zmiany dotychczasowych wzorców produkcji i konsumpcji na przyjaźniejsze środowisku.

Nieczęsto na naszych łamach goszczą opracowania z dziedziny szeroko rozumianego prawa karnego i kryminalistyki, nie tylko jednak z tego względu polecamy artykuł przygotowany przez Sylwię Zadworną – *Rola kryminalistyki w zwalczaniu szkodnictwa leśnego*. Autorka charakteryzuje różnorakie możliwości wykorzystywania metod kryminalistycznych w celu ujawniania i zabezpieczania faktów mających znaczenie wykrywcze i dowodowe oraz zapobiegania ujemnym zjawiskom społecznym w sferze gospodarki leśnej.

Wyjątkowo ciekawą problematykę podjął w artykule *Przekazywanie danych na informatycznych nośnikach danych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska* Jacek Krystek. Niewiele osób dostrzega coraz większą digitalizację prawa środowiskowego. Ilość informacji znajdujących się w obiegu w trakcie postępowań z zakresu ochrony środowiska jest pokaźna, dlatego też ustawodawca wprowadził przepisy, które przewidują, że w pewnych sytuacjach oprócz dokumentacji papierowej należy przedłożyć jej zapis na informatycznych nośnikach danych. Jak tłumaczy autor, rozwiązanie to nie uwzględnia postępu w teleinformatyce i może powodować różne praktyczne problemy natury technicznej.

Wreszcie warto przeczytać artykuł, który przygotował Paweł Krzyż, zatytułowany *Status prawny wód opadowych i roztopowych*. Zagadnienie to, sytuujące się na styku prawa prywatnego i publicznego, ma duże znaczenie dla poprawnego stosowania przepisów regulujących gospodarkę wodno-ściekową. To zaś przenosi się na stosowanie ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, przede wszystkim opłat, o których mowa w ustawie Prawo wodne. Autor wskazuje, że status wód opadowych i roztopowych nie jest oczywisty, podejmuje się zatem wyjaśnienia tej kwestii.

Mamy nadzieję, że podobnie jak redakcja uznają Państwo teksty zaprezentowane w niniejszym numerze za interesujące i godne uwagi.

Grzegorz Dobrowolski



Karolina Karpus

 <https://orcid.org/0000-0002-3575-7949>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polska

Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej

Circular economy and the transfiguration of EU waste law

Summary

European Green Deal and the 8th EAP accelerated transformation of socio-economic life towards Circular Economy. Waste management may serve as an example illustrating this progression. The transfigurations of EU waste law, motivated by it, are designed in the light of the concept of Extended Producer Responsibility. The aim of the article is to use waste management as a case study of the legal aspects of integrated environmental approach applied in that regard. After enactment of the EGD and the new Circular Economy Action Plan, these aspects can already be identified.

Key words: circular economy, waste management, product standard, right to repair

1. Wprowadzenie

Współcześnie model społeczno-gospodarczy odzwierciedlający logikę tzw. gospodarki linearnej (*take-make-waste*) podlega krytycznej ocenie, gdyż nie daje się pogodzić z celami zasady zrównoważonego rozwoju¹. Gospodarka o obiegu

¹ *Squaring the circle: Policies from Europe's circular economy transition*, The World Bank [online], 2022, s. 25–27, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099425006222229520/pdf/P174596025fa8105a091c50fb22f0596fd1.pdf> [dostęp: 22.11.2022].

zamkniętym (*reduce-reuse-recycle*; GOZ), ukierunkowana na oddzielenie (*decoupling*), tj. zerwanie zależności między wzrostem gospodarczym a presją na środowisko², stanowi preferowany alternatywny model rozwoju. Na tym tle szczególne znaczenie zyskuje ograniczanie negatywnego wpływu, jaki na środowisko wywierają odpady. W przypadku tego rodzaju emisji (w postaci dóbr materialnych, rzeczy ruchomych) jej wytworzenie powinno być połączone z następczym odpowiednim zagospodarowaniem w zamkniętym cyklu gospodarczym. Owo zagadnienie niewątpliwie ma charakter wielopłaszczyznowy i interdyscyplinarny. W ujęciu prawnym interesujące wydaje się zwłaszcza przeobrażanie grupy norm prawnych dotyczących szeroko rozumianej gospodarki odpadami. W ostatniej dekadzie przybrało ono na intensywności z racji wdrażania założeń GOZ. Należy przy tym podkreślić, że nie jest to jedyny obszar systemu prawa poddany omawianemu procesowi. „Zazielenianie” w związku z GOZ w największym stopniu postępuje w prawie publicznym, lecz nie omija również prawa prywatnego (np. prawa rzeczowego³, prawa ochrony konsumentów⁴ czy prawa własności intelektualnej⁵). Zarazem można łatwo dostrzec, że największa aktywność polityczna i legislacyjna w tym zakresie istnieje na poziomie Unii Europejskiej. W realiach multicyklicznego systemu prawa właśnie prawo UE stanowi najważniejsze źródło przeobrażeń prawa o odpadach⁶ ukierunkowanych na urzeczywistnianie celów GOZ. Dlatego też obserwacja zmian, które zachodzą w ostatnich latach na tej płaszczyźnie regulacji, pozwala sformułować adekwatną ocenę stanu *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*.

Celem opracowania jest zatem w pierwszej kolejności ustalenie w sposób przeglądowy etapu, na jakim znajduje się obecnie proces wdrażania GOZ. Tłem takiej oceny, uwzględniającej perspektywę historyczną, będzie międzynarodowa i unijna polityka ochrony środowiska. W kontekście międzynarodowym za kluczowy punkt odniesienia trzeba aktualnie przyjąć Agendę 2030⁷,

² A. McCarthy, R. Dellink, R. Bibas, *The macroeconomics of the circular economy transition: A critical review of modelling approaches*, „OECD Environment Working Papers” 2018, no. 130, s. 7.

³ K. Steenmans, R. Malcolm, *Transitioning towards circular systems: Property rights in waste*, „Journal of Property, Planning and Environmental Law” 2020, vol. 12, issue 3, s. 219–234.

⁴ H.-W. Micklitz, *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, „Journal of European Consumer and Market Law” 2019, vol. 8, issue 6, s. 229–237.

⁵ L. Chan Grinvald, O. Tur-Sinai, *Intellectual property law and the right to repair*, „Fordham Law Review” 2019, vol. 88, no. 1, s. 63–128.

⁶ Na temat przeobrażeń norm ukierunkowanych na gospodarowanie odpadami we wcześniejszym okresie zob. np. P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, przyjęta w dniu 25 września 2015 r., A/RES/70/1, https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 22.11.2022].

a w unijnym – Europejski Zielony Ład (EZŁ)⁸. Rzeczona ocena otwiera z kolei pole do krytycznej analizy wpływu polityki na normy prawne regulujące gospodarkę odpadami. W ujęciu metodologicznym konieczne jest więc zastosowanie mieszanego podejścia badawczego, czyli posłużenie się zarówno metodą historycznoprawną, jak i metodą teoretycznoprawną. Z tego względu w pierwszej części opracowania GOZ zostanie przedstawiona jako cel polityki ochrony środowiska zawarty w Agendzie 2030 oraz EZŁ (gospodarka regeneracyjna). W drugiej części zaś omówione zostaną wyniki analizy unijnego prawa o odpadach w tym zakresie; obejmie ona uwagi dotyczące ewolucji koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), ocenianej przez pryzmat pytania o jej oddziaływanie na system prawa jako całość. Następnie analiza skoncentruje się na identyfikacji kierunków przeobrażeń instytucji prawnych w świetle GOZ i ROP. Kierunki te zarysowano już w kolejnych inicjatywach prawodawczych Komisji Europejskiej, mogą więc stanowić podstawę do sformułowania prognoz i wniosków *de lege ferenda*. Pozwalają również ukazać znaczenie zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska w systemie prawa, które urzeczywistnia zasadę zrównoważonego rozwoju.

2. Gospodarka o obiegu zamkniętym w świetle Agendy 2030

Uruchomienie procesu wdrażania zmian ukierunkowanych na przejście z gospodarki linearnej do zamkniętego obiegu gospodarczego jest faktem. Na poziomie międzynarodowym obserwacja ta znajduje swoje podstawowe potwierdzenie w Agendzie 2030. Jej cel 12 odnosi się do zapewnienia wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji, łączy się więc z transformacją gospodarczą polegającą z jednej strony na odejściu od „linearnego” wykorzystania surowców, a z drugiej – na odzyskiwaniu surowców wtórnych z odpadów. Wskazuje się zatem, że „poprzez kombinację wydłużonych cykli życia produktów, inteligentny design oraz standaryzację, ponowne użycie, recykling i regenerację koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym operacjonalizuje ambicje wynikające ze zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz promuje zachowanie wartości i zmniejszenie wpływu na środowisko, jednocześnie redukując koszty i stwarzając nowe możliwości gospodarcze”⁹. Cel 12 Agendy 2030 koresponduje z celem 8, który zob-

⁸ 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=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 22.11.2022].

⁹ *Global resources outlook 2019: Natural resources for the future we want*, United Nations Environment Programme [online], 2019, s. 33 [tłum. własne], <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook> [dostęp: 22.11.2022].

wiązuje państwa współpracujące do „promowania stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi”. W tym zakresie w obrębie działania 8.4 przyjęto, że należy „do 2030 roku stopniowo zwiększać globalną efektywność wykorzystania zasobów w konsumpcji i produkcji oraz dążyć do zerwania z zależnością między wzrostem gospodarczym i degradacją środowiska, zgodnie z dziesięcioletnimi programami ramowymi na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji (*10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*)¹⁰, z wiodącą rolą krajów rozwiniętych”.

Model GOZ jest oceniany jako jedno z podstawowych rozwiązań, które mogą się efektywnie przyczynić do zmiany dotychczasowych wzorców produkcji i konsumpcji na bardziej przyjazne środowisku. Podkreśla się, że „kluczowymi obszarami GOZ są: redukcja zużycia zasobów, zwiększenie ponownego wykorzystania zasobów, odzyskanie zasobów”. W tym kontekście istotne staje się dążenie do oddzielenia (*decoupling*) wzrostu gospodarczego od negatywnego oddziaływania na dobro wspólne, czyli środowisko. Wyróżnia się więc „oddzielenie zasobów” (definiowane jako „wykorzystanie mniejszej ilości zasobów na jednostkę wyniku ekonomicznego – PKB”) i „oddzielenie wpływu” (pojmovane jako „zmniejszenie wpływu na środowisko wszelkich wykorzystywanych zasobów”)¹¹. Dodatkowo, biorąc pod uwagę dynamikę procesu oddzielenia, można wyszczególnić „oddzielenie relatywne” (gdy wzrost wskaźnika mającego znaczenie środowiskowe jest wolniejszy niż wzrost określonego wskaźnika ekonomicznego, np. PKB) i „oddzielenie absolutne” (gdy tempo wzrostu produktywności wykorzystanych zasobów przekracza tempo wzrostu gospodarczego)¹².

Ta pokrótce zarysowana charakterystyka GOZ jako podejścia ukształtowanego w toku debaty ekonomicznej i politycznej na poziomie międzynarodowym pozwala dostrzec, że problematyka odpadów pierwszoplanowo łączy się z „oddzieleniem wpływu”. Zakłada się bowiem, że w ramach GOZ negatywny

¹⁰ Zgodnie z założeniami przedstawionymi w dokumencie ONZ z 2012 r.: *A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns*, A/CONF.216/5, 20–22.06.2012, United Nations Conference on Sustainable Development [online], <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/378/75/PDF/N1237875.pdf?OpenElement> [dostęp: 22.11.2022].

¹¹ J. Głowacki, P. Kopyciński, M. Malinowski, Ł. Mamica, *Identyfikacja i delimitacja obszarów gospodarki w obiegu zamkniętym w ramach zrównoważonej konsumpcji*, w: *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2019, s. 168.

¹² *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth: A report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel*, United Nations Environment Programme [online], 2011, s. 4–5, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth> [dostęp: 22.11.2022].

wpływ danej rzeczy (produktu) na środowisko będzie malał przy jednoczesnym wzroście wartości dodanej w sensie ekonomicznym¹³.

3. Europejski Zielony Ład i gospodarka zasobooszczędna

Analiza aktów planowania przyjmowanych na poziomie UE w zeszłej dekadzie wyraźnie wskazuje na to, że GOZ relatywnie szybko została wprowadzona do unijnej polityki ochrony środowiska. Nieprzypadkowo działania w tym zakresie podejmowane były w bezpośrednim związku z gospodarowaniem odpadami jako wpisujące się w istotę zasady zapobiegania. W odniesieniu do tego rodzaju emisji podlega ona swoistej reinterpretacji w świetle hierarchii sposobów postępowania z odpadami (art. 4 dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów)¹⁴. Już w 2005 r. Komisja Europejska stwierdziła, że „ponieważ zasoby wprowadzone do obrotu na pewno, prędzej czy później, staną się odpadami, a każda aktywność produkcyjna wytwarza jakieś formy odpadów, konieczne są środki zmierzające do ponownego wprowadzenia odpadów do obiegu gospodarczego”¹⁵. W 2008 r. zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów z uwzględnieniem całego cyklu życia produktów (a więc i fazy, gdy stają się odpadem) zostało wskazane przez Komisję jako obszar działań realizujących cele zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz polityki przemysłowej¹⁶. Okres od 2011 r. (przekształcanie UE w bardziej zasobooszczędną gospodarkę)¹⁷ do 2018 r. (wdrażanie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu

¹³ Ibidem, s. 5.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z dnia 22 listopada 2008 r., s. 3–30, ze zm.) [dalej: dyrektywa 2008/98/WE].

¹⁵ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*, 21.12.2005, COM(2005) 666 końcowy, s. 19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52005DC0666> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, 16.07.2008, KOM(2008) 397 wersja ostateczna, s. 10–11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52008DC0397> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy*, 20.09.2011, KOM(2011) 571 wersja ostateczna, s. 23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2011:0571:FIN> [dostęp: 22.11.2022].

zamkniętym)¹⁸ przyniósł intensywne zmiany, które wynikały z bezpośrednio i jednoznacznie przyjęcia GOZ jako celu unijnej polityki i unijnego prawa. Następnie zaś rozpoczęto pierwszą fazę implementacji tego celu za pomocą konkretnych środków prawnych¹⁹.

Od 2019 r. można zaobserwować wzmożoną aktywność instytucji unijnych na polu GOZ, również w zakresie gospodarki odpadami. Co ważne, prowadzona jest ona w sposób wynikający z zasady integrowania ujętej w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰ i nakazującej, by przy ustalaniu oraz realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, brano pod uwagę wymogi ochrony środowiska²¹. Główny zbiór wytycznych, w świetle którego reorientuje się obecnie unijną politykę i prawo, stanowi z pewnością Europejski Zielony Ład. Konsekwentnie kontynuując podejście przyjęte ponad dekadę wcześniej, przewidziano w nim miejsce dla GOZ. W EZŁ zapowiedziano wdrożenie nowego planu działania w tej dziedzinie, który „pomoże, wraz ze strategią przemysłową, zmodernizować gospodarkę UE i korzystać – w UE i na świecie – z możliwości oferowanych przez gospodarkę o obiegu zamkniętym”²². Aby zmobilizować przemysł do ukierunkowania się na czystą GOZ (szczególnie w sektorach zasobochłonnych, takich jak przemysł odzieżowy, budownictwo, elektronika i tworzywa sztuczne), uznano, że plan ten powinien obejmować:

- 1) środki mające na celu zachęcanie przedsiębiorstw do oferowania produktów wielokrotnego użytku, trwałych i nadających się do naprawy,
- 2) środki umożliwiające konsumentom wybór takich produktów.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, 2.12.2015, COM(2015) 614 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [dostęp: 22.11.2022]; a następnie – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów, 16.01.2018, COM(2018) 32 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52018DC0032> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁹ K. Karpus, *New developments of the EU circular economy policy and their impact on EU waste law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2018, vol. 60, s. 102–103; B. Puentes Cociña, *An analysis of the circular economy legislative package: A new paradigm vs the old waste law*, w: *Environmental law for transitions to sustainability*, eds. M. Boeve, S. Akerboom, Ch. Backes, M. van Rijswijk, Intersentia, Cambridge 2021, s. 46–55.

²⁰ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–200 [dalej: TFUE].

²¹ A. Jordan, A. Lenschow, „Greening” the European Union: *What can be learned from the „leaders” of EU environmental policy?*, „European Environment” 2000, vol. 10, issue 3, s. 111–112. W kontekście prawa polskiego zob. np. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2005, s. 88–102.

²² Komunikat Komisji COM(2019) 640 (EZŁ)..., s. 8.

W nowym unijnym planie GOZ, przyjętym w marcu 2020 r., kolejny raz została powtórzona krytyczna ocena modelu gospodarki linearnej, połączona z deklaracją, że „UE musi przyspieszyć proces przechodzenia na model regeneracyjny wzrostu, który oddaje planecie więcej, niż zabiera, poczynić postępy na drodze ku utrzymaniu konsumpcji zasobów w ramach ograniczeń planety, a zatem musi dążyć do zmniejszenia śladu konsumpcyjnego i podwojenia wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w najbliższym dziesięcioleciu”²³. W kontekście gospodarki odpadami („mniej odpadów, większa wartość”) Komisja wyjściowo zidentyfikowała cztery priorytetowe kierunki zmiany:

- 1) prowadzenie skuteczniejszej polityki dotyczącej odpadów, wspierającej zapobieganie ich powstawaniu i obieg zamknięty;
- 2) wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych;
- 3) stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych;
- 4) rozwiązanie problemu wywozu odpadów z UE.

Rezultaty toczącej się dyskusji na temat GOZ uwidoczniły się również w obu ostatnich unijnych programach działań w zakresie środowiska (EAP), wydanych na podstawie art. 192 ust. 3 TFUE. GOZ została więc wyeksponowana wśród celów priorytetowych:

- w 7. EAP²⁴: „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną” (art. 2 ust. 1 lit. b);
- w 8. EAP²⁵ (przyjętym w kwietniu 2022 r.): „dążenie do gospodarki dobrobytu, która oddaje planecie więcej, niż z niej czerpie, oraz przyspieszenie przejścia na nietoksyczną gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której wzrost ma charakter regeneracyjny, zasoby wykorzystuje się w sposób efektywny i zrównoważony oraz stosuje się hierarchię postępowania z odpadami” (art. 2 ust. 2 lit. c).

W latach 2020–2022 Komisja podjęła już część z 35 działań wskazanych w aneksie do nowego unijnego planu GOZ. W zakresie bezpośrednio dotyczącym gospodarki odpadami dostrzec można charakterystyczną tendencję: na obecnym

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, 11.03.2020, COM(2020) 98 final, s. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN> [dostęp: 22.11.2022].

²⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. Urz. UE L 354 z dnia 28 grudnia 2013 r., s. 171–200).

²⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz. Urz. UE L 114 z dnia 12 kwietnia 2022 r., s. 22–36) [dalej: 8. EAP].

etapie prawodawca unijny coraz częściej zmienia formę wiążącego aktu prawa pochodnego. Wcześniej unijne prawo o odpadach obejmowało, poza kilkoma wyjątkami (np. kwestią przemieszczania odpadów), akty w formie dyrektyw. Stanowiło to odzwierciedlenie podejścia, zgodnie z którym w obszarze gospodarki odpadami preferuje się harmonizację (zbliżanie), a nie ujednolicanie ustawodawstw państw członkowskich. W okresie po przyjęciu EZŁ przyspieszenie w przechodzeniu na gospodarkę zasobooszczędną wyraźnie motywuje prawodawcę unijnego do wyboru metody regulacji, która pozostawia państwom członkowskim mniej swobody. Tak bowiem należy ocenić przyszły rezultat tej rysującej się już nowej praktyki, polegającej na zastępowaniu dyrektyw rozporządzeniami. Do charakterystycznych przykładów można zaliczyć:

- 1) projekt rozporządzenia unijnego w sprawie baterii i zużytych baterii²⁶ (z grudnia 2020 r.);
- 2) projekt rozporządzenia unijnego ustanawiającego ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów²⁷ (z marca 2022 r.);
- 3) projekt rozporządzenia unijnego w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych²⁸ (z listopada 2022 r.).

Motywowany Europejskim Zielonym Ładem i nowym planem GOZ przegląd legislacji unijnej przez Komisję nadal trwa, interesujące będzie więc śledzenie kolejnych propozycji związanych z kwestiami fundamentalnymi dla prawa o odpadach. Wśród nich wskazać należy z pewnością takie zagadnienia, jak: nowe cele redukcji ilości odpadów i środki zapobiegania ich powstawaniu, ujednolicony model selektywnej zbiórki, a zwłaszcza – co wydaje się kluczowe z perspektywy GOZ – określenie ogólnounijnych kryteriów zniesienia statusu odpadu oraz doprecyzowanie podejścia regulacyjnego w odniesieniu do produktów ubocznych.

²⁶ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylające dyrektywę 2006/66/WE i zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020, 10.12.2020, COM(2020) 798 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0798> [dostęp: 22.11.2022].

²⁷ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów i uchylające dyrektywę 2009/125/WE, 30.03.2022, COM(2022) 142 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0142> [dostęp: 22.11.2022].

²⁸ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylające dyrektywę 94/62/WE, 30.11.2022, COM(2022) 677 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0677> [dostęp: 22.11.2022].

4. Rozszerzona odpowiedzialność producenta i granice unijnego prawa o odpadach

Od przyjęcia pierwszej unijnej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów²⁹ upłynęło już prawie pół wieku. Należy przyznać, że dążenie do przekształcania odpadów w zasoby było obecne jako kierunek reglamentacji prawnej od samego początku rozwoju unijnego prawa o odpadach. Już w pierwotnej wersji rzeczony dyrektywy ujęto zobowiązanie państw członkowskich do podejmowania właściwych środków mających na celu uzyskiwanie surowców i – w miarę możliwości – energii z odpadów oraz do stosowania wszelkich procesów prowadzących do ich ponownego wykorzystania (art. 3 ust. 1). Państwa członkowskie zostały też zachęcane do wspierania odzyskiwania surowców lub wytwarzania energii z niektórych odpadów (art. 3 ust. 2 lit. b tiret trzecie). Fakt ten nie zmienia jednak podstawowej obserwacji związanej z aktywnością legislacyjną dotyczącą analizowanego zagadnienia, a w konsekwencji – również wniosku, że początkowo prawo o odpadach koncentrowało się przede wszystkim na kwestii zagospodarowania istniejącej już emisji w sposób bezpieczny dla środowiska. Jeśli chodzi natomiast o zapobieganie powstawaniu odpadów z jednej strony, z drugiej zaś – o przekształcanie ich w zasoby, to co prawda problemy te zajmowały uwagę ówczesnego wspólnotowego prawodawcy, lecz omawiany obszar niewątpliwie był poddany ograniczonej regulacji na poziomie Wspólnoty.

W odniesieniu do wytwarzania odpadów sytuacja zmieniała się znacznie począwszy od połowy lat 80. XX w. wraz z przyjęciem dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko³⁰, a następnie także od 1996 r. w związku z dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli³¹. Oba te przykłady wskazują jednak, że zapobieganie powstawaniu odpadów (poprzez kontrolę na etapie ich wytwarzania) stanowiło tylko element szerszej dyskusji, poświęconej ograniczaniu wprowadzania do środowiska emisji różnego rodzaju w wyniku działalności człowieka, a więc szeroko rozumianemu unijnemu prawu emisyjnemu.

Z kolei przekształcanie odpadów w zasoby zyskało nową odsłonę w latach 90. XX w. Prawodawca unijny zapoczątkował wówczas regulację wybranych stru-

²⁹ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 194 z dnia 25 lipca 1975 r., s. 47–49, ze zm.).

³⁰ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz. Urz. UE L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40–48, ze zm.).

³¹ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 257 z dnia 10 października 1996 r., s. 26–40).

mieni odpadów wytwarzanych na masową skalę przez użytkownika końcowego, zwłaszcza konsumentów. Charakterystycznym przejawem tej inicjatywy było wprowadzenie do prawa o odpadach i rozwijanie koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP)³². Przebiegało ono stopniowo. Już dwie pierwsze dyrektywy ramowe w sprawie odpadów (dyrektywa 75/442/EWG i dyrektywa 2006/12/WE³³) wskazywały, iż w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” odpowiedzialność za odpad spoczywa również na „producentcie [wytwórcy] produktu, z którego pochodzą odpady” (odpowiednio: art. 11 dyrektywy 75/442/EWG i art. 15 lit. b dyrektywy 2006/12/WE). Zauważyć jednak można, że były to tylko bardzo ogólne regulacje. Promując ROP, prawodawca unijny koncentrował się przede wszystkim na dyrektywach strumieniowych (np. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych³⁴, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego³⁵, baterii i akumulatorów³⁶). Gotowość do zmiany optyki na szerszą wyraził dopiero w aktualnej dyrektywie ramowej 2008/98/WE. W myśl jej art. 8 producentem produktu jest „każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty”. W akcie tym rozszerzoną odpowiedzialność producenta przedstawiono jako jedną z instytucji prawnych ogólnej części unijnego prawa o odpadach³⁷. Niemniej musiała upłynąć kolejna dekada, zanim prawodawca unijny zdecydował się na krytyczną ocenę dotychczasowego funkcyjono-

³² Zgodnie z art. 3 pkt 21 dyrektywy 2008/98/WE „system rozszerzonej odpowiedzialności producenta” to „zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem”.

³³ Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114 z dnia 27 kwietnia 2006 r., s. 9–21).

³⁴ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z dnia 31 grudnia 1994 r., s. 10–23, ze zm.).

³⁵ Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 37 z dnia 13 lutego 2003 r., s. 24–39), zastąpiona następnie przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 197 z dnia 24 lipca 2012 r., s. 38–71, ze zm.).

³⁶ Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. UE L 266 z dnia 26 września 2006 r., s. 1–14, ze zm.).

³⁷ P. Korzeniowski, *Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w prawie gospodarki odpadami*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 149–151; K. Karpus, „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 249–252.

wania ROP, tym razem już wprost w kontekście GOZ³⁸. W wyniku tej analizy w 2018 r. w istotny sposób znowelizowana została obecna dyrektywa ramowa³⁹. Widoczne jest, że przy wprowadzaniu zmian do dyrektywy 2008/98/WE prawodawca usiłował wykorzystać doświadczenia z ROP uzyskane w obrębie części szczególnej unijnego prawa o odpadach. Co więcej, dodanie art. 8a („Ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta”)⁴⁰ należy odczytać także jako próbę dokonania nowego otwarcia. Prawodawca unijny niewątpliwie bowiem starał się udoskonalić ROP, uznawszy ją za podstawowy filar transformacji całego systemu prawa w kierunku GOZ.

Tezę tę można wesprzeć argumentami opartymi na obserwacji aktualnych przeobrażeń unijnego prawa o odpadach. Instytucja rozszerzonej odpowiedzialności producenta w jednoznaczny sposób zmienia zakres podmiotowy odpowiedzialności za odpady. Wywołuje to daleko idący wpływ reglamentacji, wyraźnie motywowanej potrzebami gospodarki odpadami, na obszary prawa inne niż tylko samo prawo ochrony środowiska (jego część szczególną, tj. prawo o odpadach). Po przyjęciu EZŁ i nowego planu GOZ do obszarów tych można zaliczyć przede wszystkim:

- 1) prawo prywatne, które jest „zazieleniane” w związku z dążeniem do wzmocnienia pozycji konsumentów względem profesjonalistów („producentów produktów”);
- 2) prawo publiczne, w ramach którego wdrażane są środki prawne jednoznacznie służące interwencjonizmowi gospodarczemu, który z poziomu ogólnounijnego promieniuje na prawo krajowe państw członkowskich;
- 3) ogólne prawo ochrony środowiska.

5. Kierunki przeobrażeń instytucji prawnych w świetle GOZ i ROP – próba identyfikacji

Analiza zmian zachodzących w trzech głównych obszarach wskazanych w poprzedniej sekcji pozwala na wysunięcie następującej tezy. Coraz widoczniejsze staje się, że przeobrażenia unijnego prawa o odpadach stanowią jedynie punkt wyjścia szerszej dyskusji. Jej przedmiotem są przeobrażenia, któ-

³⁸ Zob. K. Karpus, *Extended producer responsibility as a pillar of circular economy: Current challenges for Polish waste management policy and law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2021, vol. 71, s. 111–126.

³⁹ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z dnia 14 czerwca 2018 r., s. 109–140).

⁴⁰ Zob. art. 1 pkt 8–9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851.

rym całościowo podlega współczesny system prawa w kontekście zrównoważonego rozwoju⁴¹. Ponad wszelką wątpliwość proces ten przebiega wielopoziomowo⁴², w relacji zewnętrznej (prawo ponadnarodowe i prawo krajowe) oraz wewnętrznej (kolejne gałęzie prawa krajowego). Z tego względu próba zidentyfikowania zmian zapoczątkowanych dotąd w związku z intensyfikacją transformacji w kierunku GOZ wymaga podejścia mającego również taki złożony charakter. W konsekwencji więc owa próba winna być oparta nie tylko na analizie unijnego prawa o odpadach – w jej ramach konieczne jest też wstępne określenie innych obszarów prawa UE, które już zostały poddane temu szerszemu procesowi.

Przedstawiona dalej krótka charakterystyka trzech przykładów przeobrażeń, jakie wynikają z rosnącej roli ROP w gospodarce o obiegu zamkniętym, ukazuje najbardziej typowe przejawy tej transformacji. W kwestii oczekiwań związanych ze zrównoważoną konsumpcją można zauważyć dwa najważniejsze wątki. Pierwszy z nich stanowi „prawo do naprawy”, koncepcja znajdująca się na razie na bardzo wstępnym etapie formułowania⁴³. W tym aspekcie cele zarysowane w aktach planowania (na poziomie nie tylko unijnym, lecz także międzynarodowym) odnośnie do trwałości, a zwłaszcza – naprawialności rzeczy próbuje się wpisać w logikę prawa cywilnego. Zachęcanie ostatecznego użytkownika, by dłużej korzystał z produktu, rodzi jednak szereg wyzwań. Skuteczność działań na tym polu jest determinowana stopniem ich zharmonizowania z równoczesnym sukcesywnym dostosowywaniem klasycznych instytucji prawa prywatnego do celów GOZ⁴⁴. Dotyczy to w pierwszej kolejności rękojmi i gwarancji oraz obszaru regulowanego prawem własności intelektualnej.

Drugi charakterystyczny kierunek w tym zakresie stanowią inicjatywy Komisji podejmowane w odpowiedzi na zjawisko „pseudoeekologicznego mar-

⁴¹ D.C. Wilson, *The sustainable development goals as drivers for change*, w: *The Routledge handbook of waste, resources and the circular economy*, eds. T. Tudor, C.J. Dutra, Routledge, London 2020, s. 55–60; P.M. Barnes, *Sustainable development in the European Union*, w: *The Routledge handbook of European integrations*, eds. T. Hoerber, G. Weber, I. Cabras, Routledge, London 2021, s. 337–343.

⁴² Ch. Voigt, *Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law*, w: *The greening of European business under EU law: Taking article 11 TFEU seriously*, eds. B. Sjøfjell, A. Wiesbrock, Routledge, London 2014, s. 46–49.

⁴³ E. Terry, *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, „European Review of Private Law” 2019, vol. 27, issue 4, s. 871–873; J. Turiel, *Consumer electronic right to repair laws: Focusing on an environmental foundation*, „William & Mary Environmental Law and Policy Review” 2021, vol. 45, issue 2, s. 585–589, 591–593.

⁴⁴ F. Zoll, *From a product-based economy to services? Legal aspects of an economy in transition*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terry, Intersentia, Cambridge 2019, s. 149–155.

ketingu” (*greenwashing*)⁴⁵. Zostało ono wskazane wśród nieuczciwych praktyk handlowych, które uniemożliwiają dokonywanie zrównoważonych zakupów przez konsumentów⁴⁶. Innymi podobnymi wyzwaniem są praktyka postarzania produktów oraz stosowanie niewiarygodnych i nieprzejrzystych oznakowań i narzędzi informujących o ich zrównoważonym charakterze. Oprócz projektu dyrektywy⁴⁷ nowelizującej dyrektywę 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych⁴⁸ i dyrektywę 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów⁴⁹ Komisja podjęła też inicjatywę określaną na razie jako „Uzasadnione twierdzenia dotyczące ekologiczności produktów i przedsiębiorstw”. W jej ramach analizowana jest efektywność środowiskowa produktów w kontekście stosowania metod oznaczania śladu środowiskowego⁵⁰. Według założeń Komisji⁵¹ ujednolicenie metodologii ma pomóc ograniczyć narażenie konsumentów na wprowadzające w błąd twierdzenia profesjonalistów na temat rzekomo przyjaznych dla środowiska cech i właściwości ich produktów (*misleading environmental claims*).

Na obecnym etapie „zazieleniania” prawa prywatnego w związku z GOZ i ROP należy zwrócić uwagę w szczególności na proponowaną nowelizację dyrektywy 2005/29/WE. Wprowadza ona m.in. definicję pojęcia „twierdzenie

⁴⁵ I. Przybojewska, *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, s. 5–8, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.

⁴⁶ Komisja Europejska, Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepsze informowanie i lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami, 30.03.2022, COM(2022) 143 final, s. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0143> [dostęp: 22.11.2022].

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z dnia 11 czerwca 2005 r., s. 22–39).

⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 304 z dnia 22 listopada 2011 r., s. 64–88, ze zm.).

⁵⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2021/2279 z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie stosowania metod oznaczania śladu środowiskowego do pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (Dz. Urz. UE L 471 z dnia 30 grudnia 2021 r., s. 1).

⁵¹ Komisja Europejska, Uzasadnione twierdzenia dotyczące ekologiczności produktów i przedsiębiorstw (wniosek dotyczący dyrektywy), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-performance-of-products-businesses-substantiating-claims_pl [dostęp: 22.11.2022].

dotyczące ekologiczności”⁵² (projektowany art. 2 lit. o), w myśl której jest to „każdy komunikat lub oświadczenie – które nie są obowiązkowe na mocy prawa Unii ani prawa krajowego, w tym oświadczenie w postaci tekstu, ilustracji, graficzne lub symboliczne, w dowolnej formie, w tym oznakowania, nazwy handlowe, nazwy przedsiębiorstw lub nazwy produktów, w kontekście komunikacji handlowej – które stwierdza lub sugeruje, że produkt lub przedsiębiorca ma pozytywny wpływ na środowisko lub nie ma na nie żadnego wpływu, jest mniej szkodliwy dla środowiska niż, odpowiednio, inne produkty lub przedsiębiorcy lub że oddziaływanie produktu lub przedsiębiorcy poprawiło się z czasem”. Przyjęcie nowych rozwiązań w tym zakresie ma zostać połączone z nowelizacją załącznika I do dyrektywy 2005/29/WE („Praktyki handlowe uznawane za nieuczciwe w każdych okolicznościach”)⁵³. W rezultacie „zazie-lenianie” prawa ochrony konsumentów miałyby aktualnie polegać na wprowadzeniu trzech nowych kategorii ograniczeń, w świetle których będą oceniane zachowania profesjonalistów:

- 1) zakaz stosowania ogólnych twierdzeń dotyczących ekologiczności w marketingu skierowanym do konsumentów (projektowany pkt 4a załącznika, a pośrednio pkt 2a i 10a);
- 2) zakaz formułowania twierdzeń dotyczących ekologiczności w odniesieniu do całego produktu, gdy w rzeczywistości dotyczą one tylko pewnego jego aspektu (projektowany pkt 4b);
- 3) zakaz praktyk związanych z postarzeniem produktów (projektowane pkt 23d–23i).

W każdym z tych przypadków gospodarka odpadami bez wątplenia wysuwa się na pierwszy plan, gdyż stanowi jedno z głównych pól, gdzie istnieje ryzyko podobnych nadużyć ze strony uczestników rynku. W kontekście odpadów każdy etap cyklu życia produktu może być przedmiotem twierdzeń profesjonalistów, które wprowadzają konsumenta w błąd. Mogą one bowiem dotyczyć odpadów towarzyszących produkcji danej rzeczy, jej dystrybucji (np. odpadów opakowaniowych), użytkowania (trwałości, naprawy) czy wreszcie – selektywnej zbiórki i przetworzenia jako odpadu (np. zawartości substancji niebezpiecznych, łatwości demontażu, ilości uzyskanych surowców wtórnych i ich przydatności do wytworzenia nowych produktów).

Oba intensywnie rozwijane aspekty ochrony konsumentów – prawo do naprawy⁵⁴ i ograniczanie pseudoekologicznego marketingu – korespondują z instrumentem prawnym, jakim jest standard produktowy. Stanowi on przedmiot regulacji publicznego prawa gospodarczego, a zarazem pośrednio –

⁵² Komisja Europejska, Wniosek COM(2022) 143..., s. 27.

⁵³ Czyli praktyki, o których mowa w art. 5 ust. 5 dyrektywy 2005/29/WE, zakazane w świetle art. 5 ust. 1.

⁵⁴ J. Krystek, *Prawo do naprawy w europejskim i polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, nr 3, s. 28–32.

prawa ochrony środowiska. Instrument ten umożliwia prawodawcy unijnemu interwencję, która skutkuje postępującym ograniczaniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej i jednocześnie wpisuje się w logikę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ową interwencję motywuje się wdrażaniem GOZ (przekształcanie odpadów w zasoby), w tym także potrzebą zwiększania uprawnień użytkowników produktów w stosunku do profesjonalistów. Inaczej mówiąc: standard produktowy jest nieodzownym środkiem służącym kreowaniu polityki zrównoważonej produkcji, która w odniesieniu do zapobiegania powstawaniu odpadów łączy się z ROP.

Jak wspomniano, działania Komisji koncentrują się obecnie zwłaszcza na ekoprojekcie⁵⁵, co stanowi kontynuację wysiłków podjętych przy realizacji pierwszego planu GOZ⁵⁶. Zaliczyć do nich można np. 10 rozporządzeń przyjętych przez Komisję w październiku 2019 r.⁵⁷, które ustanawiają wymogi m.in. dla zmywarek do naczyń, pralek i pralkosuszarek do gospodarstw domowych. W kontekście gospodarki odpadami w projekcie nowego rozporządzenia z marca 2022 r.⁵⁸ wskazano – tym razem już jednoznacznie – że wymogi dotyczące ekoprojektu obejmują m.in. przewidywaną ilość odpadów wytworzonych w związku z produktem (art. 1 ust. 1 lit. i), jak również jego trwałość⁵⁹ i niezawodność⁶⁰, ponowne użycie, ulepszenie, naprawę, łatwość konserwacji i odnowienia czy regenerację i recykling. Spośród wymienionych aspektów szczególną uwagę zwrócić należy na te, które ciekawie odzwierciedlają nową (poszerzoną) optykę ekoprojektu. Nawiązuje ona do hierarchii sposobów postępowania z odpadami, przede wszystkim do zapobiegania ich powstawaniu (art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy 2008/98/WE). Są to następujące wymogi:

– regeneracja (*remanufacturing*), rozumiana jako „proces przemysłowy, w którym produkt jest wytwarzany z przedmiotów będących odpadami, produk-

⁵⁵ „Ekoprojekt” oznacza „uwzględnienie aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu celem poprawy ekologiczności podczas jego całego cyklu życia” – art. 2 pkt 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. UE L 285 z dnia 31 października 2009 r., s. 10–35, ze zm.).

⁵⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z wdrażania planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, 4.03.2019, COM(2019) 190 final, s. 2–3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0190> [dostęp: 22.11.2022].

⁵⁷ New rules make household appliances more sustainable, European Commission [online], 1.10.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5895 [dostęp: 22.11.2022].

⁵⁸ Komisja Europejska, Wniosek COM(2022) 142...

⁵⁹ Definiowana jako „zdolność produktu do działania zgodnie z wymaganiami w określonych warunkach stosowania, konserwacji i naprawy, do momentu wystąpienia zdarzenia ograniczającego, które uniemożliwia jego działanie” (art. 2 pkt 21 projektu rozporządzenia).

⁶⁰ Definiowana jako „prawdopodobieństwo, że produkt będzie działał zgodnie z wymaganiami w określonych warunkach przez określony czas, jeżeli nie wystąpi zdarzenie ograniczające” (art. 2 pkt 22 projektu rozporządzenia).

- tami lub częściami i w którym w produkcie dokonuje się co najmniej jednej zmiany mającej wpływ na bezpieczeństwo, efektywność, przeznaczenie lub rodzaj produktu zazwyczaj wprowadzanego do obrotu z gwarancją handlową” (art. 2 pkt 16 projektu rozporządzenia);
- odnowienie (*refurbishment*), czyli „przygotowanie lub modyfikacja przedmiotu będącego odpadem lub produktu w celu przywrócenia jego efektywności lub funkcjonalności zgodnie z przeznaczeniem, zakresem efektywności i konserwacji, które zostały pierwotnie przewidziane na etapie projektowania, lub w celu spełnienia mających zastosowanie norm technicznych lub wymogów regulacyjnych, w wyniku czego produkt będzie w pełni funkcjonalny” (art. 2 pkt 18 projektu rozporządzenia);
 - konserwacja (*maintenance*), oznaczająca „czynność wykonywaną w celu utrzymania produktu w stanie, w którym może on działać zgodnie z wymaganiami” (art. 2 pkt 19 projektu rozporządzenia)
 - naprawa (*repair*), czyli „przywrócenie wadliwego produktu lub odpadu do stanu, w którym może być wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem” (art. 2 pkt 20 projektu rozporządzenia).

Zauważyć więc można, że w nowej fazie transformacji w kierunku GOZ współzależność unijnego prawa o odpadach i publicznego prawa gospodarczego będzie wzmocniona. Ponadto wyartykułowana ona zostanie wprost w tekście omawianego unijnego aktu normatywnego – jako oczywista i ścisła zarazem. W jego preambule jasno stwierdzono, że „w celu zapewnienia spójności wymogi dotyczące efektywności powinny uzupełniać wdrażanie przepisów Unii dotyczących odpadów” (pkt 21). Ekoprojekt (standard produktowy) coraz silniej zatem będzie spajać oba wskazane obszary prawne.

Co więcej, wyliczone nowe wymogi w istocie można zakwalifikować równocześnie jako nowe rodzaje czynności gospodarowania odpadami *sensu largo*, gdyż wpisują się w zapobieganie powstawaniu tego typu emisji. Oznacza to, że unijne prawo o odpadach ulegnie daleko idącym przeobrażeniom, których źródłem w ujęciu formalnym stanie się akt prawa pochodnego wydany na innej niż „środowiskowa” podstawie prawnej. Będzie nią bowiem art. 114 TFUE („zbliżanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”), a nie art. 192 ust. 1 TFUE (polityka Unii w dziedzinie środowiska). Jednocześnie, wprowadzając do obrotu produkty (objęte aktem delegowanym przyjętym przez Komisję) lub oddając je do użytku, producenci mają zapewniać, że zostały zaprojektowane i wytworzone zgodnie z wymogami ekoprojektu (art. 21 ust. 1 lit. a projektu rozporządzenia). Na tym tle więc zaobserwować już też można skalę nowej odsłony obowiązków prawnych wynikających z rozwijania koncepcji ROP za pomocą standardu produktowego w ramach publicznego prawa gospodarczego.

Ostatnim wątkiem, na który należy zwrócić uwagę, są przeobrażenia samego prawa ochrony środowiska – jego części ogólnej. Jak wskazano, rozszerzoną odpowiedzialność producenta rozbudowuje się obecnie w sposób polegający na „zazielenianiu” kolejnych obszarów systemu prawa. Niezbędne jest zatem jej uporządkowanie teoretyczne, w szczególności w kontekście zasady zapobiegania i zasady „zanieczyszczający płaci”. Aksjologia prawa ochrony środowiska z natury rzeczy podlega ciągłej reinterpretacji w świetle zasady zrównoważonego rozwoju, która intensyfikuje zmiany w życiu społeczno-gospodarczym. Trzeba tu dostrzec rosnące znaczenie koncepcji ROP jako filaru transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, czemu musi towarzyszyć pogłębiona dyskusja nad miejscem ROP w systematyce prawa ochrony środowiska i nad rolą tej koncepcji w urzeczywistnianiu wartości, na których się ono opiera. Aktualny stan rzeczy dostarcza argumentów za przyjęciem, że ROP jest tzw. instrumentem prawnym o charakterze horyzontalnym, kształtuje bowiem w związku z ochroną środowiska prawa i obowiązki obejmujące szeroki zakres aktywności człowieka na polu produkcji i konsumpcji. Z pewną ostrożnością można nawet uznać, że pod tym względem ROP wykazuje podobieństwo do innego instrumentu tego rodzaju, mianowicie oceny oddziaływania na środowisko. Widoczne przeobrażenia powinny zatem dać asumpt do rozpoznania omawianych wyzwań w samym prawie ochrony środowiska. Nowa interpretacja obu wspomnianych zasad ogólnych, stanowiąca owoc tych wysiłków, z konieczności uwzględniałaby realia GOZ w większym stopniu aniżeli obecnie. Wymaga podkreślenia, że owa dyskusja będzie się odbywała na tle postępującego „zazieleniania” prawa UE i prawa krajowego jej państw członkowskich. Prowadzić to musi do pytań o ogólnosystemowe miejsce prawa ochrony środowiska w otoczeniu zmieniającym się w kontekście GOZ, a więc o relację zarówno z innymi działami prawa publicznego, jak i z prawem prywatnym.

6. Podsumowanie

Koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta początkowo była osadzona głównie w części szczególnej prawa ochrony środowiska (w prawie o odpadach, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów strumieniowych). Dziś jednak stanowi filar wdrażania celów modelu gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie unijnym, a w konsekwencji również w państwach członkowskich. Jak wskazano, ROP tworzy oś, względem której sytuuje się propozycje nowych rozwiązań prawnych. Są one kształtowane dwutorowo, czyli zgodnie z wytycznymi EZŁ i kolejnych programów środowiskowych UE (aktualnie 8. EAP). Z jednej strony więc zmiany te będą znacznie zwiększać obowiązki producentów

produktów w porównaniu ze stanem obecnym. Nastąpi to pierwszoplanowo za pomocą standardu produktowego, a drugoplanowo – prawdopodobnie poprzez reinterpretację wybranych instytucji prawnych prawa prywatnego (np. rękojmi i gwarancji). Z drugiej zaś strony przedstawione przez Komisję nowe unijne inicjatywy legislacyjne zmierzają do wzmocnienia roli konsumentów w przechodzeniu na GOZ. Mają one na celu zapewnienie tej kategorii podmiotów skuteczniejszej ochrony prawnej w zestawieniu z silniejszymi uczestnikami rynku, a także pozytywne motywowanie do zachowań prośrodowiskowych (np. wyboru trwałych i naprawialnych produktów, korzystania z możliwości naprawy zamiast zakupu nowej rzeczy).

Na tym tle coraz trudniejsze staje się określenie granic unijnego prawa o odpadach. Przeobrażenia, jakim jest ono poddawane w związku z ROP, pokazują, jak wdraża się zasadę integrowania z art. 11 TFUE. Przykład jednego tylko rodzaju emisji, tj. odpadów, w wystarczający sposób ilustruje skalę wyzwań w owym zakresie. Już sama potrzeba zidentyfikowania relewantnych norm prawnych implikuje konieczność zastosowania podejścia interdyscyplinarnego, które obejmuje więcej niż jedną gałąź systemu prawa. Zarazem właściwa interpretacja tych regulacji nie będzie zależna wyłącznie od prawidłowych ustaleń wyjściowych, gdyż aktywności prawodawczej „zazieleniającej” kolejne obszary systemu prawa powinna towarzyszyć próba dopracowania teoretycznego ujęcia ROP. Ma ona uwzględniać „środowiskowe” korzenie tego instrumentu prawnego oraz odpowiadać na konsekwencje dalszych przeobrażeń systemu prawa jako całości, wynikające z dynamiki transformacji w kierunku GOZ. Następnie rezultatom tych analiz winno się poświęcić należyłą uwagę zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i na etapie jego stosowania.

Brak podobnego zintegrowanego i interdyscyplinarnego podejścia do ROP prowadzi do widocznych trudności we wdrażaniu prawa unijnego w państwach członkowskich. W związku z gospodarką odpadami w świetle GOZ i ROP zmianie ulegają nie tylko prawa i obowiązki podmiotów indywidualnych. Równolegle bowiem koncepcje te niosą ze sobą znaczne wyzwania w postaci zadań organizacyjnych stojących przed administracją publiczną państwa członkowskiego. Zarysowana w artykule wielowymiarowość przeobrażeń unijnego prawa o odpadach sprawia, że realizacja wielu zadań (np. organizacja systemu kaucyjnego dla opakowań⁶¹, zapewnienie konsumentom faktycznej możliwości

⁶¹ W Polsce w związku z GOZ szczególnie charakterystycznym przykładem zmagania ustawodawcy i władzy wykonawczej jest obecnie system kaucyjny opakowań. Przedłużanie się prac podjętych z uwagi na konieczność wdrażania celów wyznaczonych w Pakiecie GOZ z 2018 r. – przede wszystkim w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z dnia 12 czerwca 2019 r., s. 1–19) – spotyka się z negatywną oceną samych przyszłych podmiotów zobowiązanych, czyli przedsiębiorców (zob. np. M. Pawlak, *System kaucyjny w Polsce. Pracodawcy apelują o przyspieszenie*, „Rzeczpospolita” [online],

zwrotu odpadów strumieniowych, selektywna zbiórka odpadów komunalnych, wspieranie funkcjonowania sieci ponownego użycia i napraw, reorganizacja procesu redystrybucji żywności⁶²) jest utrudniona, gdyż wymagają one obecnie podjęcia rozproszonych działań, wyznaczanych w obrębie prawa o odpadach, publicznego prawa gospodarczego czy też ogólnego prawa administracyjnego (zadania jednostek samorządu terytorialnego). Fragmentaryczność cechująca tę metodę regulacji w dużym stopniu skutkuje, po pierwsze, inflacją prawa, a po drugie, brakiem efektywnej ochrony prawnej dobra wspólnego, jakim jest środowisko.

Ustalenia dotyczące wdrażania GOZ i ROP oraz spodziewanych kierunków dalszych przeobrażeń prawa prowadzą zatem do następującej konkluzji. Opracowanie spójnych propozycji zmian w związku z implementacją zobowiązań unijnych przez państwo polskie będzie niemożliwe bez uprzedniego przyjęcia nowego, interdyscyplinarnego podejścia teoretycznego do tej problematyki. W jego ramach powinno się w sposób skoordynowany zidentyfikować niezbędne kierunki nowelizacji w prawie publicznym i prywatnym. W konkretnych rozwiązaniach, opracowywanych na kolejnym etapie, należy połączyć cele GOZ z aksjologią opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju i rozwijaną poprzez zasady ogólne prawa ochrony środowiska (w szczególności zasadę zapobiegania). Dopiero takie działania – zakorzenione w prawie ochrony środowiska, a następnie zintegrowane przez ustawodawcę na poziomie ogólnosystemowym – pozwolą na prawidłowe wdrożenie celów GOZ i ROP w systemie prawa polskiego.

Literatura

- Barnes P.M., *Sustainable development in the European Union*, w: *The Routledge handbook of European integrations*, eds. T. Hoerber, G. Weber, I. Cabras, Routledge, London 2021, s. 331–349.
- Chan Grinvald L., Tur-Sinai O., *Intellectual property law and the right to repair*, „Fordham Law Review” 2019, vol. 88, no. 1, s. 63–128.
- Głowacki J., Kopyciński P., Malinowski M., Mamica Ł., *Identyfikacja i delimitacja obszarów gospodarki w obiegu zamkniętym w ramach zrównoważonej konsumpcji*, w: *Gospodarka*

5.11.2022, <https://klimat.rp.pl/recykling/art37360101-system-kauczynny-w-polsce-pracodawcy-apeluja-o-przyspieszenie> [dostęp: 22.11.2022]). Zob. też projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach (nr UC98), 14.01.2022, BIP Rządowego Centrum Legislacji [online], <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356003/katalog/12851447#12851447> [dostęp: 22.11.2022].

⁶² Zob. ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1645 ze zm.).

- o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2019, s. 167–179.
- Jordan A., Lenschow A., „Greening” the European Union: What can be learned from the „leaders” of EU environmental policy?, „European Environment” 2000, vol. 10, issue 3, s. 109–120.
- Karpus K., *Extended producer responsibility as a pillar of circular economy: Current challenges for Polish waste management policy and law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2021, vol. 71, s. 111–126.
- Karpus K., *New developments of the EU circular economy policy and their impact on EU waste law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2018, vol. 60, s. 97–113.
- Karpus K., „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 239–252.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w prawie gospodarki odpadami*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 149–159.
- Krystek J., *Prawo do naprawy w europejskim i polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, nr 3, s. 27–40.
- McCarthy A., Dellink R., Bibas R., *The macroeconomics of the circular economy transition: A critical review of modelling approaches*, „OECD Environment Working Papers” 2018, no. 130.
- Micklitz H.-W., *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, „Journal of European Consumer and Market Law” 2019, vol. 8, issue 6, s. 229–237.
- Przybojewska I., *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.
- Puentes Cociña B., *An analysis of the circular economy legislative package: A new paradigm vs the old waste law*, w: *Environmental law for transitions to sustainability*, eds. M. Boeve, S. Akerboom, Ch. Backes, M. van Rijswijk, Intersentia, Cambridge 2021, s. 45–58.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2005.
- Steenmans K., Malcolm R., *Transitioning towards circular systems: Property rights in waste*, „Journal of Property, Planning and Environmental Law” 2020, vol. 12, issue 3, s. 219–234.
- Terryn E., *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, „European Review of Private Law” 2019, vol. 27, issue 4, s. 851–873.
- Turiel J., *Consumer electronic right to repair laws: Focusing on an environmental foundation*, „William & Mary Environmental Law and Policy Review” 2021, vol. 45, issue 2, s. 579–599.
- Voigt Ch., *Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law*, w: *The greening of European business under EU law: Taking article 11 TFEU seriously*, eds. B. Sjäfjell, A. Wiesbrock, Routledge, London 2014, s. 31–50.
- Wilson D.C., *The sustainable development goals as drivers for change*, w: *The Routledge handbook of waste, resources and the circular economy*, eds. T. Tudor, C.J. Dutra, Routledge, London 2020, s. 54–68.
- Zoll F., *From a product-based economy to services? Legal aspects of an economy in transition*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terryn, Intersentia, Cambridge 2019, s. 149–158.

Źródła internetowe:

Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth: A report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, United Nations Environment Programme [online], 2011, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth> [dostęp: 22.11.2022].

Global resources outlook 2019: Natural resources for the future we want, United Nations Environment Programme [online], 2019, <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook> [dostęp: 22.11.2022].

Pawlak M., *System kaucyjny w Polsce. Pracodawcy apelują o przyspieszenie*, „Rzeczpospolita” [online], 5.11.2022, <https://klimat.rp.pl/recykling/art37360101-system-kaucyjny-w-polsce-pracodawcy-apeluja-o-przyspieszenie> [dostęp: 22.11.2022].

Squaring the circle: Policies from Europe's circular economy transition, The World Bank [online], 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099425006222229520/pdf/P174596025fa8105a091c50fb22f0596fd1.pdf> [dostęp: 22.11.2022].

Karolina Karpus

Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej

Streszczenie

Wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu i 8. EAP transformacja życia społeczno-gospodarczego w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym nabrała przyspieszenia, czego przykładem może być gospodarka odpadami. Na przeobrażenia, jakim poddawane jest z tego względu unijne prawo o odpadach i jakim pośrednio ulegają inne obszary prawa, wpływa koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Cel opracowania stanowi zilustrowanie prawnych aspektów zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska na przykładzie odpadów. Po przyjęciu EZŁ i nowego planu GOZ aspekty te można już zidentyfikować.

Słowa kluczowe: gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarowanie odpadami, standard produktowy, prawo do naprawy

Каролина Карпус

Экономика замкнутого цикла и преобразования закона об отходах Европейского Союза

Резюме

С принятием Европейского зеленого курса и Восьмой ПДООС (ЕАР) преобразование социально-экономической жизни в направлении экономики замкнутого цикла ускорилося. Примером может служить управление отходами. Преобразования, которым подвергается законодательство ЕС об отходах, а косвенно и другие сферы права, формируются в свете

концепции расширенной ответственности производителя. Цель исследования – проиллюстрировать аспекты комплексного подхода к охране окружающей среды на примере легальных отходов. После принятия Европейского зеленого курса и нового плана экономики замкнутого цикла их уже можно определить.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, управление отходами, стандарт на продукцию, право на ремонт

Karolina Karpus

L'economia a circuito chiuso e la riorganizzazione della legislazione sui rifiuti dell'Unione europea

Sommario

Con l'adozione del Green Deal europeo e dell'Ottavo programma d'azione per l'ambiente, la trasformazione della vita socio-economica verso un'economia a ciclo chiuso ha subito un'accelerazione. La gestione dei rifiuti è un caso emblematico. La trasformazione che la legislazione dell'UE in materia di rifiuti, e indirettamente anche altre aree del diritto, sta quindi subendo è stata modellata alla luce del concetto di responsabilità estesa del produttore. Lo scopo del documento è quello di illustrare, utilizzando i rifiuti come esempio, gli aspetti legali di un approccio integrato alla protezione ambientale. In seguito all'adozione del Green Deal europeo e del nuovo piano per l'economia a ciclo chiuso, questi sono già identificabili.

Parole chiave: economia a ciclo chiuso, gestione dei rifiuti, standard di prodotto, diritto alla riparazione



Jacek Krystek

 <https://orcid.org/0000-0002-7251-9675>

Politechnika Łódzka

Polska

Przekazywanie danych na informatycznych nośnikach danych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska

Transmission of data on IT data carriers in proceedings related to environmental protection

Summary

The Environmental Protection Law and the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments, as well as other acts in the field of environmental protection law provide that in certain situations, in addition to paper documentation, its record should be presented on IT data carriers. This solution does not take into account the scientific and technical progress that is being made in the field of ICT capabilities and may raise various practical technical problems.

Key words: IT data carriers, environmental decisions

1. Wprowadzenie

Żeby wypełnić niektóre obowiązki związane z ochroną środowiska, przedsiębiorca, składając konieczną dokumentację, musi również załączyć jej kopie na informatycznych nośnikach danych. W literaturze przedmiotu ani w orzecnic-

twie owo zagadnienie nie było do tej pory analizowane. Większość autorów zapewne uważa je za kwestię czysto techniczną, która nie wymaga omawiania. Czy rzeczywiście składanie kopii dokumentów w takiej formie nie budzi żadnych wątpliwości? Wydaje się, że z powodu szybkiego postępu technicznego w zakresie nośników danych, jaki obecnie obserwujemy, interpretacji tego zagadnienia mogą towarzyszyć kontrowersje.

2. Historia informatycznych nośników danych

Wraz z postępem technicznym zmieniają się komputery. Jeszcze 40 lat temu były to nieliczne urządzenia, zwykle dość pokaźnych rozmiarów, zlokalizowane w ośrodkach obliczeniowych. Dane wprowadzano do tych urządzeń za pomocą kart papierowych, taśm papierowych lub taśm magnetycznych. Nie były one wygodne w użyciu, ale w tamtym czasie na ogół wystarczające. Skonstruowanie i spopularyzowanie mikrokomputerów (komputerów osobistych) w znacznym stopniu zmieniło podejście do nośników danych. Duża liczba komputerów spowodowała, że coraz potrzebniejsze stawały się pewne i szybkie nośniki, dzięki którym możliwa byłaby wymiana danych między urządzeniami. Z oczywistych względów taśma papierowa i karty papierowe (choćby z uwagi na wielkość ich czytników czy drukarek) nie nadawały się do powszechnego wykorzystywania. Przez krótki okres dominowała taśma magnetofonowa (magnetyczna), lecz stanowiła wolny i niepewny nośnik, dlatego została zastąpiona dyskietaami – najpierw 5,25", później 3,5". Wcześniej istniały też dyskietki 8", ale nie znalazły szerszego zastosowania, szczególnie w Polsce. Pod koniec XX w. do użytku zaczęły wchodzić płyty CD, a następnie DVD. Minione dwie dekady XXI w. przyniosły sukcesywny rozwój kart pamięci oraz pamięci USB (popularnie nazywanych pendrive'ami). Każdy kolejny typ nośnika cechuje się możliwością przechowywania większych ilości danych. Początkowo zapisywano je w postaci tekstowej, co nie wymagało pamięci o dużych rozmiarach. Ponieważ obecnie pliki generowane przez programy użytkowe najczęściej są zapisywane w postaci graficznej, znacząco zwiększa się ich objętość, a w rezultacie wymagają nośników o większej pojemności. W ostatnich latach, w miarę rozwoju Internetu oraz wzrostu prędkości przesyłania danych, obserwuje się stopniowe odchodzenie od fizycznych nośników pamięci na rzecz infrastruktury teleinformatycznej¹.

¹ Więcej na ten temat – zob. W. Andrzejewski, Z. Królikowski, T. Morzy, *Bazy danych i systemy informatyczne oraz ich wpływ na rozwój informatyki w Polsce*, w: *Polskie i światowe osiągnięcia nauki. Nauki techniczne*, Fundacja im. Wojciecha Świątosławskiego na rzecz Wspie-

3. Definicja informatycznego nośnika danych

Definicja legalna informatycznego nośnika danych znajduje się w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne², zgodnie z którą jest to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej (art. 3 pkt 1). Jednocześnie ustawa określa, że jako równoważne pojęciu „informatyczny nośnik danych” należy rozumieć wyrażenia: elektroniczny nośnik informacji, elektroniczny nośnik informatyczny, elektroniczny nośnik danych, komputerowy nośnik informacji, komputerowy nośnik danych, nośnik elektroniczny, nośnik magnetyczny, nośnik informatyczny oraz nośnik komputerowy (art. 61 ust. 1 pkt 1).

J. Janowski rozróżnia statyczne i dynamiczne nośniki danych: te pierwsze są materiałami o własnościach fizycznych, które pozwalają na wprowadzanie do nich znaków w postaci materialnej, drugie natomiast składają się ze zmiennych w czasie zjawisk fizycznych, wytwarzanych przede wszystkim przez radio, telewizję, telefonię i Internet³. A. Kościółek za elektroniczne nośniki informatyczne uznaje dyskietki, płyty CD, płyty DVD i dyski twarde. Według tej autorki nie można określić Internetu jako nośnika przeznaczonego do zapisywania, przechowywania i odczytywania informacji. Internet bowiem – będący środowiskiem złożonym z milionów komputerów połączonych między sobą – służy do komunikowania się oraz do wymiany danych, jest zatem środkiem komunikacji elektronicznej⁴.

Zdaniem J. Janowskiego obecnie następuje proces informatyzacji prawa, który przebiega na różnych poziomach i obejmuje kilka etapów. Pierwszy oznacza prostą komputeryzację obsługi prawnej, drugi to faza rozległa polegająca na telematyzacji wymiany prawnej, a jako trzeci może wystąpić faza adaptatywna, w której dochodzi do autonomizacji decyzji prawnych z zastosowaniem agentów programowych⁵.

rania Nauki i Rozwoju Potencjału Naukowego w Polsce, Gliwice 2010, s. 345–386; M. Wilkowski, *Wprowadzenie do historii cyfrowej*, Instytut Kultury Miejskiej, Gdańsk 2013; A. Maj, *Przemiany wiedzy i pamięci cyfrowej w cyberkulturze*, „Teksty z Ulicy” 2017, nr 18, s. 145–155.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 57.

³ J. Janowski, *Elektroniczna postać umowy*, w: idem, *Kontrakty elektroniczne w obrocie prawnym*, LexisNexis, LEX/el. 2008.

⁴ A. Kościółek, *Pojęcie elektronicznych czynności procesowych*, w: eadem, *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2012.

⁵ J. Janowski, *Wpływ informatyzacji na kształtowanie się zasad prawnych na przykładzie zasady pisemności postępowań sądowych i administracyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, z. 1, s. 309–310, <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.1.307>.

4. Przekazywanie danych na informatycznych nośnikach danych w przepisach prawa ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ w dwóch przypadkach wymaga od przedsiębiorcy, aby składając dokumenty, dostarczył także ich kopie na informatycznych nośnikach danych. Po pierwsze, władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi winien przedłożyć regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wniosek o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji, który zawiera projekt tego planu. Do pisemnego wniosku należy dołączyć jego zapis w postaci elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 101l ust. 2). Po drugie, składając wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego, wnioskodawca ma obowiązek dodać jako jeden z załączników zapis wniosku w postaci elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 208 ust. 6 pkt 2). Prawo ochrony środowiska wymaga również, aby po identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi starosta przekazał regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wykaz takich terenów za pomocą informatycznych nośników danych lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 101d ust. 9). W taki sam sposób raz na dwa lata powinna być dostarczana aktualizacja tego wykazu. Autorzy komentarzy do omawianej ustawy albo w ogóle nie odnoszą się do zagadnienia przekazywania danych na nośnikach informatycznych, albo powtarzają treść przepisów, nie opatrując ich uwagami ani objaśnieniami⁷.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ w kilku sytuacjach nakazuje przedłożenie zapisu danych na nośnikach elektronicznych. Po pierwsze, przedsiębiorca, który występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, musi dołączyć do wniosku m.in. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) lub kartę informacyjną przedsięwzięcia (w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko). Oba wymienione załączniki powinny zostać złożone w postaci pisemnej oraz na informatycznych nośnikach danych, zapisane w formie elektronicznej

⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

⁷ Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 443–445; idem, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, LEX/el. 2019; Z. Bukowski, *Art. 208*, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

(art. 74 ust. 2 u.o.o.ś.). Liczba egzemplarzy dokumentów w postaci pisemnej i na nośnikach musi być równa sumarycznej liczbie organów, które biorą udział w postępowaniu (organ prowadzący postępowanie, organy opiniujące i uzgadniające). Najczęściej są trzy organy opiniujące i uzgadniające, ale w pewnych okolicznościach może ich być więcej. Przedsiębiorca musi zatem złożyć co najmniej cztery egzemplarze dokumentów w postaci pisemnej i tyle samo nośników danych z zapisem wersji elektronicznej.

Po drugie, procedura oceny oddziaływania na środowisko przewiduje w niektórych sytuacjach przeprowadzenie ponownej oceny takiego oddziaływania. Wówczas przedsiębiorca, przedstawiając raport o oddziaływaniu na środowisko, składa go w formie pisemnej oraz zapisany w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych – po jednym egzemplarzu dla organu prowadzącego postępowanie i dla każdego organu opiniującego i uzgadniającego (art. 88 ust. 5). Po trzecie, również raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 3) należy złożyć w postaci papierowej wraz z zapisem w formie elektronicznej. W tym przypadku wymagane są tylko dwa egzemplarze (papierowe i elektroniczne).

Autorzy komentarzy do analizowanej tu ustawy nie odnoszą się do zagadnienia przekazywania dokumentacji wraz z zapisem na informatycznych nośnikach danych. K. Gruszecki uznaje, że przepisy określające sposób jej dostarczania mają charakter techniczny (art. 74 ust. 2 u.o.o.ś.) lub techniczno-procesowy (art. 88 ust. 5 u.o.o.ś.)⁹. B. Rakoczy jedynie przy art. 88 ust. 5 i art. 97 ust. 3 porusza kwestię przedkładania dodatkowo dokumentacji w formie elektronicznej¹⁰. Tematu tego nie omawiają też w swoim komentarzu M. Bar i J. Jendrośka¹¹. W monografiach pod redakcją B. Rakoczego¹² oraz autorstwa M. Pchałka i M. Behnkego¹³ dotyczących procedury oceny oddziaływania na

⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009, s. 219, 281. Identyczne sformułowania znajdują się w kolejnym wydaniu komentarza tego autora – zob. idem, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020.

¹⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2010.

¹¹ M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2016.

¹² G. Klimek, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, w: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 67.

¹³ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 121.

środowisko znajduje się identyczna informacja, że dokumentacja musi zostać złożona w trzech egzemplarzach (obecnie ustawa wymaga, żeby liczba ta wynosiła odpowiednio po jednym egzemplarzu dla organu prowadzącego postępowanie oraz każdego organu opiniującego i uzgadniającego) wraz z jej zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych.

Również w innych ustawach z zakresu prawa ochrony środowiska można znaleźć przepisy mówiące o dołączaniu dokumentacji na nośnikach komputerowych. Zgodnie z art. 408 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁴ operat wodny sporządza się pisemnie w formie opisowej i graficznej oraz na informatycznych nośnikach danych: jako dokument tekstowy, a część graficzną operatu – w postaci plików typu rastrowego (PDF) lub plików w formacie wektorowych danych przestrzennych, odwzorowanych w jednym z obowiązujących układów współrzędnych geodezyjnych. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁵ przewiduje składanie dokumentacji geologicznej w postaci papierowej oraz w postaci elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 93 ust. 1, ust. 1a, ust. 8 i ust. 9). W swoim komentarzu do art. 93 G. Klimek podaje, w jakiej formie dokumentacja musi być złożona, ale nie analizuje tego zagadnienia¹⁶.

W kilku ustawach przepisy nakazują przesyłanie danych za pomocą systemów teleinformatycznych. Dotyczy to np. bazy danych odpadowych (BDO) zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁷. Baza ta wykorzystywana jest również do rejestracji danych w myśl ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁸. Z kolei ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁹ zakłada sporządzanie papierowej lub elektronicznej ewidencji masy opakowań wprowadzonych do obrotu (art. 22 ust. 1) oraz ewidencję liczby nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego (art. 40f ust. 1). Ta sama ustawa wymaga, aby marszałek województwa prowadził w systemie teleinformatycznym rejestr dokumentów, które zostały mu przekazane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 52 ust. 2). Zgodnie z art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁰ składanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinno się odbywać za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ustawa ta w art. 9b nakazuje też, aby rejestr dzia-

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.

¹⁶ G. Klimek, *Art. 93*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX/el. 2015.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1622.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 160.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.

łałości w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości był prowadzony w postaci bazy danych zapisanej na nośnikach informatycznych. Ponieważ jednak te ostatnie regulacje nie wiążą się z przekazywaniem danych na takich nośnikach, nie będą dalej analizowane.

5. Dostęp do informacji o środowisku

Dostęp do informacji o środowisku regulowany jest przez ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Trzeba pamiętać, że rozróżnia się czynne i bierne udostępnianie informacji²¹, co zależy od aktywności organu administracji. Czynne udostępnienie informacji o środowisku następuje wtedy, gdy organ robi to sam – obecnie najczęściej na stronie internetowej. W takiej sytuacji każdy może uzyskać owe informacje za pomocą środków komunikacji elektronicznej i nie ma potrzeby korzystania z nośników danych. Z kolei bierne udostępnienie informacji następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu i wówczas są one przekazywane najczęściej na nośnikach komputerowych.

Posługiwanie się takimi nośnikami do udostępniania informacji o środowisku zostało uregulowane prawnie. Po pierwsze, ustalono górne jednostkowe stawki opłat za udostępnienie informacji. Po drugie, określono stawki za przekształcenie informacji w formę wskazaną we wniosku – w przypadku każdego informatycznego nośnika danych (art. 27 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.), a także za przesłanie kopii dokumentów lub danych drogą pocztową (art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś.). Ponadto wydane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku²². Zgodnie z tym aktem normatywnym za każdą płytę CD lub DVD pobiera się opłatę w wysokości nie większej niż 1,50 zł, a za inny nośnik – opłatę równą kosztowi jego zakupu.

²¹ J. Krystek, *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020, s. 32.

²² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 120.

6. Unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego

Formę załatwiania spraw administracyjnych reguluje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³. Ponieważ przepisy dotyczące ochrony środowiska zaliczane są do kategorii prawa administracyjnego, trzeba przeanalizować przewidziane tam unormowania. Ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska powinny być traktowane jako *lex specialis* w stosunku do k.p.a., który normuje m.in. postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych należących do tych organów i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. G. Dobrowolski postępowania z zakresu ochrony środowiska zalicza natomiast do postępowań szczególnych²⁴.

Jedną z głównych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego, określonej w art. 14, jest zasada pisemności. Aktualne brzmienie art. 14 § 1a, które obowiązuje od 5 października 2021 r., nakazuje prowadzenie i załatwianie spraw na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej²⁵. Komentując te unormowania, P.M. Przybysz za uzasadnione uważa mówienie o dwóch postaciach utrwalenia pisma, a nie o dwóch formach dokumentów, czyli postaci papierowej i postaci elektronicznej są równorzędne²⁶. Omawiana ustawa przewiduje możliwość załatwiania spraw za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 14 § 2 k.p.a.) – przy czym odsyła do ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁷ – a obecnie dopuszcza również, by podstawową formą doręczania pism była droga elektroniczna (art. 39 § 1). Szczegółowo zagadnienie to reguluje ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych²⁸.

Kolejnym problemem, który powinno się wyjaśnić, korzystając z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jest charakter prawny załączników cyfrowych wymaganych przez przepisy szczególne. W tym celu trzeba się odwołać do art. 64 § 2 k.p.a., który mówi, że jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, to należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków i uczynienia tego w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż

²³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. [dalej: k.p.a.].

²⁴ G. Dobrowolski, *Postępowania szczególne w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 620.

²⁵ Wynika to z ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 ze zm.).

²⁶ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.

siedem dni, z pouczeniem, że ich nieusunięcie będzie skutkowało pozostawieniem podania bez rozpoznania. Ponieważ omówione wcześniej ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska nakazują dołączyć do wniosku dokumentację oraz ich zapis w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, brak nośników z takim zapisem może być powodem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, gdyż jest to brak formalny. Jak komentuje ów artykuł P.M. Przybysz, funkcję takiego unormowania stanowi stworzenie organowi możliwości przymuszenia autora wniosku do zawarcia w nim elementów, które są niezbędne do nadania sprawie biegu prawnego. Zarazem na tym etapie postępowania organ nie może żądać od strony spełnienia innych wymagań, nawet jeżeli byłoby ono pożądane w celu rozstrzygnięcia sprawy²⁹. Komentując art. 64 § 2 k.p.a., A. Wróbel zauważa, że pozostaje kwestią sporną, czy mowa tylko o wymogach dotyczących podania jako pisma, czy także o załącznikach do niego wymaganych przez przepisy prawa. Na pewno chodzi jednak o takie braki, które uniemożliwiają nadanie sprawie biegu³⁰.

7. Wątpliwości związane z dostarczaniem dokumentacji na nośnikach informatycznych

Skoro możliwe jest dostarczanie dokumentów za pomocą środków komunikacji elektronicznej (głównie Internetu), należy zadać sobie pytanie, po co ustawodawca przewidział konieczność załączania dokumentacji w sprawach dotyczących ochrony środowiska na informatycznych nośnikach danych. Sposób ten jeszcze niedawno nie budził większych wątpliwości, ale obecnie można wskazać pojawiające się problemy.

Od kilku lat nowe komputery dostępne w sprzedaży najczęściej nie posiadają już urządzeń do odczytu płyt CD czy DVD. Jeżeli więc dokumentacja zostanie dostarczona na takich nośnikach, to niewykluczone, że w konkretnym organie administracji nie będzie ani jednego komputera zdolnego do odczytania z nich informacji. Co prawda można zapisać dane na pamięciach przenośnych typu pendrive, tyle że są one zazwyczaj od kilkunastu do kilkudziesięciu razy droższe niż płyty CD/DVD. Czy organ administracji ma prawo wymagać, aby nośnik był taki, jaki mogą odczytać komputery znajdujące się na jego wyposażeniu? Ponieważ w żadnej z ustaw, które nakładają na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentacji również w formie elektronicznej,

²⁹ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*

³⁰ A. Wróbel, *Art. 64*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.

nie określono rodzaju informatycznego nośnika danych, należy stwierdzić, że organ administracji nie może dyskwalifikować pewnych nośników i preferować innych. Wymaganie pamięci USB (pendrive'a) może też zostać odebrane jako nałożenie na wnoszącego podanie nadmiernych, niczym nieuzasadnionych kosztów. Już na płytach CD/DVD informacja zajmowała zwykle niewielką część dostępnej pojemności, a na pamięciach typu pendrive to zjawisko jest jeszcze wyraźniejsze. Dlatego również ze względu na powinność racjonalnego wykorzystywania zasobów środowiska trzeba uznać takie rozwiązanie za bezpodstawne.

23 kwietnia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie formatu dokumentu zawierającego wyniki inwentaryzacji przyrodniczej oraz formatu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko³¹. Określenie formatów plików tych dokumentów, zgodnie z unormowaniami art. 66 ust. 8 u.o.o.ś., winno umożliwić szerszy dostęp do informacji o środowisku. Jeżeli definiuje się formaty plików, w których mają być zapisywane dokumenty, a nie definiuje się rodzaju nośnika, na którym mają być składane, to w ostateczności może dojść do sytuacji, że dokumenty w postaci elektronicznej okażą się zapisane w poprawnych formatach, ale na nośnikach, które nie będą mogły zostać odczytane w organie administracji prowadzącym konkretne postępowanie.

Rozwój techniki spowodował szybki postęp w przesyłaniu danych za pomocą Internetu. Załączniki do wiadomości e-mail mogą mieć objętość kilkudziesięciu megabajtów. Raporty o oddziaływaniu na środowisko czy karty informacyjne przedsięwzięcia często zawierają różne elementy graficzne (np. zdjęcia lub graficzne przedstawienia modelowania matematycznego), mimo to pliki z zapisem owych dokumentów nie mają tak dużej objętości, żeby nie można ich było przekazać za pośrednictwem poczty elektronicznej. Nasuwa się konkluzja, że ustawodawca nie zauważył postępu w teleinformatyce i dalej przewiduje rozwiązania, które opóźniają postępowanie administracyjne (konieczność dostarczania dokumentacji i nośników jako standardowych przesyłek pocztowych), a jednocześnie mogą narażać strony postępowania na nieuzasadnione koszty. Z tego względu należy uznać, że wymaganie załączania dokumentacji zapisanej na elektronicznych nośnikach danych jest rozwiązaniem przestarzałym. Przy obecnym rozwoju techniki optymalne wydaje się przejście na przekazywanie dokumentacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z rozwiązania takiego coraz częściej korzysta się w postępowaniach sądowych, warto więc, aby znalazło powszechne zastosowanie również w postępowaniach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska.

³¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 652.

8. Podsumowanie

Ustawa o doręczeniach elektronicznych przewiduje w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e, że nie stosuje się elektronicznego doręczania korespondencji, gdy występują ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny. Uważam, że ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawa Prawo wodne, a także ustawa Prawo geologiczne i górnicze powinny zostać znowelizowane w taki sposób, aby można było przekazywać dokumentację za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wyjątkowo zaś – w razie braku możliwości technicznych – za pomocą informatycznych nośników danych. Takie sytuacje zapewne mogą się zdarzyć wtedy, gdy objętość dokumentacji będzie przekraczała typowe rozmiary, lecz dotyczy to tylko szczególnie skomplikowanych przedsięwzięć. W rozporządzeniu Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym³² określono, że pojedyncza przesyłka w ramach publicznej usługi hybrydowej jest przekazywana wyłącznie w formie plików PDF, których łączna wielkość nie może przekraczać 15 MB. Podany rozmiar plików oznacza, że nie zawsze wykonalne byłoby przekazanie plików w postaci doręczenia elektronicznego, ale chodziłoby raczej o sporadyczne przypadki.

Jak zauważa J. Janowski, postęp techniczny stwarza wyjątkową okazję do polepszenia jakości prawa³³. Technologia sprawia, że jedne zasady prawne ulegają wzmocnieniu, a drugie osłabieniu w ostatecznym swoim zastosowaniu. Pozwala to też na przechodzenie od monizmu do pluralizmu w rozumieniu zasady pisemności, a tym samym realizuje prawo obywatela do sprawiedliwego sądu i dobrej administracji. Przeprowadzona analiza pokazuje, że obecne przepisy w zakresie dostarczania dokumentacji na elektronicznych nośnikach danych nie do końca spełniają zasady dobrej i nowoczesnej administracji.

Literatura

Andrzejewski W., Królikowski Z., Morzy T., *Bazy danych i systemy informatyczne oraz ich wpływ na rozwój informatyki w Polsce*, w: *Polskie i światowe osiągnięcia nauki. Nauki*

³² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1503.

³³ J. Janowski, *Wpływ informatyzacji...*, s. 307.

- techniczne*, Fundacja im. Wojciecha Świątosławskiego na rzecz Wspierania Nauki i Rozwoju Potencjału Naukowego w Polsce, Gliwice 2010, s. 345–388.
- Bar M., Jendrośka J., *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2016.
- Bukowski Z., *Art. 208*, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.
- Dobrowolski G., *Postępowania szczególne w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 620–642.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, LEX/el. 2019.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009.
- Janowski J., *Elektroniczna postać umowy*, w: idem, *Kontrakty elektroniczne w obrocie prawnym*, LexisNexis, LEX/el. 2008.
- Janowski J., *Wpływ informatyzacji na kształtowanie się zasad prawnych na przykładzie zasady pisemności postępowań sądowych i administracyjnych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, t. 25, z. 1, s. 307–316, <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.1.307>.
- Klimek G., *Art. 93*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX/el. 2015.
- Klimek G., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, w: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 63–80.
- Kościółek A., *Pojęcie elektronicznych czynności procesowych*, w: eadem, *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2012.
- Krystek J., *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.
- Maj A., *Przemiany wiedzy i pamięci cyfrowej w cyberkulturze*, „*Teksty z Ulicy*” 2017, nr 18, s. 145–155.
- Pchalek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2010.
- Wilkowski M., *Wprowadzenie do historii cyfrowej*, Instytut Kultury Miejskiej, Gdańsk 2013.
- Wróbel A., *Art. 64*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.

Jacek Krystek

Przekazywanie danych na informatycznych nośnikach danych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska

Streszczenie

Ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także inne ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska przewidują, że w pewnych sytuacjach oprócz dokumentacji papierowej należy przedłożyć jej zapis na informatycznych nośnikach danych. Rozwiązanie to nie uwzględnia postępu w teleinformatyce i może rodzić różne praktyczne problemy natury technicznej.

Słowa kluczowe: informatyczne nośniki danych, decyzje środowiskowe

Яцек Кристек

Передача данных на электронных носителях информации в судебных разбирательствах, связанных с охраной окружающей среды

Резюме

Закон о защите окружающей среды, закон о предоставлении информации об окружающей среде и ее защите, участии общественности в защите окружающей среды и об оценке воздействия на окружающую среду, а также другие акты в области природоохранного законодательства предусматривают, что в определенных ситуациях, помимо бумажной документации необходимо предоставить ее запись на электронных носителях информации. Это решение не учитывает научно-технический прогресс в области возможностей информационно-коммуникационных технологий и может вызвать различные практические технические проблемы.

Ключевые слова: электронные носители информации, решения в области экологии

Jacek Krystek

Trasferimento di dati su supporti dati IT in procedimenti di protezione ambientale

Sommario

La legge sulla protezione dell'ambiente, la legge sulla fornitura di informazioni sull'ambiente e la sua protezione, la partecipazione del pubblico alla protezione dell'ambiente e alle valutazioni dell'impatto ambientale, nonché altri atti nel campo del diritto della protezione ambientale

prevedono che in determinate situazioni, oltre alla documentazione cartacea, dovrebbe essere registrata su supporti di dati informatici. Questa soluzione non tiene conto del progresso scientifico e tecnico che si sta compiendo in termini di capacità TIC e può dare origine a vari problemi tecnici pratici.

Parole chiave: supporti dati IT, decisioni ambientali



Paweł Bartłomiej Krzyż

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

inspektor wojewódzki

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach

Polska

Status prawny wód opadowych i roztopowych

Legal status of rainwater and snowmelt

Summary

This article is a comprehensive analysis of the legal status of rainwater and snowmelt. The study will attempt to distinguish these waters in an objective way, identify their specific legal context and, finally, establish their civil law status. Incidentally, the issues related to the acquisition of ownership of rainwater and snowmelt by property owners, treatment and use of these waters.

Key words: water, rainfall, meltwater, property, use

1. Wstęp

Występowanie opadów atmosferycznych jest zjawiskiem normalnym dla środowiska naturalnego w Polsce. Ich skutek często stanowi formowanie się cieków wodnych, zwłaszcza na obszarach zróżnicowanych topograficznie, nawet tam, gdzie gleby cechują się wysokim stopniem przepuszczalności¹. Niemniej status prawny tego rodzaju wód nie został wyraźnie uregulowany przez polskiego ustawodawcę.

¹ E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020, s. 36.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne² oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³ możemy wyróżnić przedmiotowe i podmiotowe kryteria wyodrębniania wód w prawie polskim, lecz wody opadowe i roztopowe nie zostały uwzględnione w żadnym z tych podziałów. Mimo to po głębszej analizie treści przepisów, w szczególności Prawa wodnego, można dojść do pewnych ustaleń dotyczących statusu prawnego wód omawianych w artykule. W pierwszej kolejności należy się jednak przyjrzeć kategoriom wód, do których ustawodawca odnosi się wprost, ponieważ to one determinują określone rozstrzygnięcia ustawowe⁴.

Kryteria przedmiotowe wyodrębniania wód w polskim systemie prawnym opierają się na cechach charakterystycznych poszczególnych ich rodzajów, takich jak występowanie w środowisku naturalnym czy udział w obrocie cywilnoprawnym. Na tej podstawie wody można podzielić na trzy grupy:

- 1) grupa I – wody stanowiące (wraz z gruntami, na których się znajdują) własność Skarbu Państwa, nieobjęte własnością górniczą, mianowicie:
 - a) wody morza terytorialnego,
 - b) morskie wody wewnętrzne,
 - c) wody śródlądowe płynące,
 - d) wody podziemne nieobjęte własnością górniczą;
- 2) grupa II – wody podziemne objęte własnością górniczą przysługującą Skarbowi Państwa, tj.:
 - a) wody lecznicze,
 - b) wody termalne,
 - c) solanki;
- 3) grupa III – wody, które (wraz z gruntami, na których się znajdują) mogą być własnością różnych podmiotów prawa cywilnego; grupa ta obejmuje:
 - a) wody śródlądowe stojące,
 - b) wody w rowach,
 - c) wody w stawach, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi.

W dalszej części wyводу, żeby ułatwić zrozumienie poruszanej problematyki, będę operował powyższymi numerami grup obejmujących poszczególne rodzaje wód, wyodrębnionych na podstawie kryterium przedmiotowego.

Prawo wodne przewiduje także podział wód, które występują w stanie naturalnym, według kryterium podmiotowego. Pozwala ono wyróżnić:

- 1) wody publiczne – wody należące do grup I–II oraz te wody zaliczone do grupy III, które znajdują się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego;

² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm. [dalej też: p.w.].

³ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm. [dalej: p.g.g.].

⁴ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 52.

2) wody niepubliczne – te z wód należących do grupy III, które nie są położone na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego.

Poruszając problematykę wód opadowych i roztopowych, powinno się wziąć pod uwagę wody zaliczane do grup I i III, zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Poza nawiasem dalszych rozważań pozostaną więc wody objęte własnością górnictwem Skarbu Państwa, gdyż do nich w myśl art. 10 ust. 2 p.g.g. zalicza się złoża wód, które ze swej istoty nie są wodami opadowymi (należą do grupy wód kopalnych, które powstały w dawnych epokach geologicznych i nie biorą udziału w globalnym obiegu wody)⁵.

W tym miejscu trzeba poczynić kilka uwag o charakterze ogólnym. Po pierwsze, wymaga podkreślenia, że woda w stanie wolnym (zarówno publiczna, jak i niepubliczna) nie jest rzeczą w znaczeniu, jakie nadaje owemu pojęciu art. 45 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶, zgodnie z którym „rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne”⁷. Definicja ta pozwala na sformułowanie twierdzenia, iż rzeczami są jedynie dobra materialne na tyle wyodrębnione z przyrody, że mogą stanowić samoistny przedmiot obrotu⁸. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 czerwca 2021 r.; zdaniem tego organu „rzecz musi spełniać następujące cechy:

- musi to być materialna część przyrody, bez względu [na to – P.K.], czy jest w stanie pierwotnym, czy przetworzonym,
- ta część przyrody musi być wyodrębniona (w sposób naturalny lub sztuczny) na tyle, że
- jest samoistna, czyli w stosunkach społeczno-gospodarczych może być traktowana jako dobro”⁹.

Gdy odniesiemy powyższy pogląd do statusu prawnego wód, należy uznać, że wyłącznie woda w zamkniętym zbiorniku stanowi przedmiot materialny. Oznacza to, że wody pokrywające grunty (np. rzeki, jeziora, kanały ulgi, wody morskie) nie są rzeczami w rozumieniu prawa cywilnego¹⁰ z uwagi na brak wyodrębnienia¹¹.

⁵ E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna...*, s. 54.

⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm. [dalej też: k.c.].

⁷ Zob. też B. Rakoczy, *Własność wód w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 9–28, <https://doi.org/10.12775/PPOS.2013.001>.

⁸ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 19.

⁹ Wyrok SN z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. III CSKP 49/21, LEX nr 3219943.

¹⁰ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, w: *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 231.

¹¹ W.J. Kocot, w: A. Brzozowski, W.J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 29.

W orzecznictwie podkreśla się też, że własność wód w stanie naturalnym nie jest własnością w ujęciu prawa cywilnego. Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 8 listopada 1971 r. stwierdził: „Własność wody jest kategorią prawną prawa wodnego, odmienną od własności w rozumieniu art. 140 k.c. Cywilistyczne określenie prawa własności w pełni odnosi się do gruntów pokrytych wodami, nie obejmuje natomiast własności wody, jako niebędącej rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c.”¹². Ponadto trzeba zaznaczyć, że w stosunku do wód zaliczonych do grupy I ustawodawca wyłączył możliwość ich zbywania, co dodatkowo potwierdza, że nie mamy tu do czynienia z własnością w rozumieniu prawa cywilnego¹³, która ze swej istoty jest prawem zbywalnym.

Po drugie, należy zauważyć, że w przypadku wód płynących ich własność, przysługująca *ex lege* Skarbowi Państwa, decyduje o własności gruntów, na których się znajdują. W myśl przepisu art. 216 ust. 1 p.w. bowiem „grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi stanowią własność właściciela tych wód”. Inaczej jest natomiast z wodami z grupy III. Stosownie do normy wyrażonej w art. 214 p.w. stanowią one własność właściciela nieruchomości, na której się znajdują¹⁴. Przypomina to zasadę *superficies solo cedit*, chociaż trzeba podkreślić, że własność gruntu oraz własność wody na nim zlokalizowanej to dwa osobne pojęcia¹⁵.

Po trzecie, wody zaliczone do grupy III mogą należeć do różnych podmiotów. Podlegają one także obrotowi cywilnoprawnemu, przy czym wolno je nabywać i zbywać wyłącznie wraz z gruntem, na którym się znajdują¹⁶. Natomiast nieruchomości pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego i morskimi wodami wewnętrznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie¹⁷ (art. 216 ust. 2 p.w.).

Choć pojęcie „rzecz” nie obejmuje wody i choć nie stanowi ona samoistnego (oderwanego od gruntu) przedmiotu obrotu, nie oznacza to automatycznie braku możliwości stosowania do niej odpowiednio przepisów prawa cywilnego dotyczących rzeczy. Mowa tu zarówno o wodach publicznych, jak i o wodach niepublicznych. Co prawda szczegółowe kwestie związane z korzystaniem i pobie-

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 listopada 1971 r., sygn. III CZP 28/71, LEX nr 1315. W tym samym duchu jest utrzymany wyrok SN z dnia 19 listopada 2004 r., sygn. II CK 146/04, LEX nr 271677.

¹³ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, wyd. 11, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 39.

¹⁴ R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2020, s. 240–241.

¹⁵ *Ibidem*, s. 240.

¹⁶ Zob. art. 217 p.w., gdzie prawodawca posługuje się pojęciem zbywania „gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi”, a nie – samych tych wód.

¹⁷ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, w: *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2002, s. 268.

raniem pożytków z wód, rozporządzaniem nimi i zakresem uprawnień, jakie do nich przysługują, regulują przepisy Prawa wodnego¹⁸, lecz nie uwzględniają one wszystkich stanów faktycznych mających doniosłość dla właścicieli wód. W tych sytuacjach konieczne zatem jest stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do rzeczy. W przeciwnym razie wiele aspektów poruszanej problematyki znalazłoby się poza jakąkolwiek regulacją prawną¹⁹. Na marginesie wypada zaznaczyć, że zgodnie z normą wyrażoną w art. 11 p.g.g., w zakresie nieuregulowanym w tejże ustawie do własności górniczej stosuje się odpowiednio m.in. przepisy Kodeksu cywilnego. W Prawie wodnym wprawdzie brak takiego unormowania, nie można jednak, z wyżej wymienionych powodów, formułować twierdzenia, że problematyka prawna związana z własnością wód leży całkowicie poza regulacją prywatnoprawną, gdyż prawo publiczne, któremu materia ta podlega co do zasady, nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące własności wód.

Dotychczasowe rozważania stanowią punkt wyjścia do określenia statusu prawnego wód opadowych i roztopowych.

2. Wody, które mogą być własnością różnych podmiotów prawa cywilnego (wraz z gruntami, na których się znajdują)

Stosownie do przepisu art. 214 p.w. „śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości”. Jeżeli takimi właścicielami są Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, to mamy do czynienia z wodami publicznymi, w pozostałych przypadkach – z wodami niepublicznymi. Niemniej trzeba zauważyć, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą zbyć daną nieruchomość podmiotowi trzeciemu na warunkach określonych w ustawach. Wówczas grunt taki wraz ze znajdującą się na nim wodą przechodzi na własność nabywcy, co może się łączyć z utratą przez tę wodę statusu publicznej²⁰.

¹⁸ W.J. Kocot, w: A. Brzozowski, W.J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe...*, s. 29.

¹⁹ R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów...*, s. 243.

²⁰ D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 452.

Właściciel nieruchomości, na której są zlokalizowane wody wymienione w art. 214 p.w., jest uprawniony do korzystania z nich w sposób opisany w normie wyrażonej w art. 33 p.w. Chodzi tu o tzw. zwykłe korzystanie z wód, czyli uprawnienia właściciela gruntu do zaspokajania potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub własnego gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem wód stanowiących jego własność oraz wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Należy jednak pamiętać, że prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez zgody wodnoprawnej. Szczególne korzystanie (art. 34 p.w.) oraz korzystanie w ramach usług wodnych (art. 35 p.w.) z wód, o których mowa w przepisie art. 214 p.w., wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego²¹.

Jak już wspomniano, wody zaliczone do grupy III mogą być wodami publicznymi albo niepublicznymi. W pierwszym przypadku, w myśl regulacji art. 32 ust. 1 i 2 p.w., każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z tych wód (z wyjątkami określonymi w przepisach szczególnych), które obejmuje korzystanie w celu zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz – na zasadach określonych w przepisach odrębnych – do amatorskiego połowu ryb.

Natomiast wody niepubliczne co do zasady nie są objęte prawem do powszechnego korzystania, chyba że właściwa rada gminy (miasta) obejmie je takim prawem w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, na podstawie i w granicach art. 32 ust. 3 p.w. Właścicielowi wód przysługuje wówczas z budżetu gminy (miasta) odszkodowanie na warunkach określonych w art. 469 p.w.

W tym miejscu należy się przyjrzeć bliżej stosunkowi wód opadowych i roztopowych do poszczególnych kategorii wód wymienionych w przepisie art. 214 p.w.

2.1. Śródlądowe wody stojące

Zgodnie z art. 23 ust. 1 p.w. „śródlądowymi wodami stojącymi są wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi”. Z kolei w myśl normy wyrażonej w art. 23 ust. 2 p.w. „przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności

²¹ B. Rakoczy, *Prawo wodne...*, s. 65–68.

człowieka, niebędących stawami”. Nie ulega wątpliwości, że wody opadowe i roztopowe mogą zasilać zbiorniki śródlądowych wód stojących²².

Przepis art. 16 pkt 69 p.w. definiuje wody opadowe lub roztopowe jako „wody będące skutkiem opadów atmosferycznych”. Określenie to jest jednak mało precyzyjne, gdyż w środowisku występują takie zbiorniki wodne, które są zasilane niemal wyłącznie wodami deszczowymi bądź roztopowymi, a zarazem stanowią wodę stojącą w ujęciu hydrologicznym²³ oraz mieszczą się w zakresie definicji śródlądowych wód stojących (art. 23 ust. 1 p.w.) lub – choć nie są desygnatami tego pojęcia – zastosowanie mają do nich odpowiednio przepisy dotyczące owych wód (art. 23 ust. 2 p.w.). Jako przykład może tu posłużyć woda opadowa gromadząca się w wyrobiskach górniczych złożonych z nieprzepuszczalnych utworów, która może się w nich utrzymywać także po ustaniu deszczów lub roztopów. W takiej sytuacji mamy do czynienia z wodą znajdującą się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędącą stawem.

W tym świetle pojawia się pytanie, czy kałuże również stanowią śródlądową wodę stojącą. Odpowiedź winna być przecząca. W hydrologii bowiem funkcjonuje pojęcie obszarowych obiektów hydrograficznych, do których należą m.in. naturalne i sztuczne zbiorniki wodne, w tym wody stojące, takie jak stawy, sadzawki, baseny, wyrobiska i zapadliska²⁴. Kałuże nie zostały zaliczone do tego rodzaju obiektów. Ponadto wody stojące stanowią retencję zbiornikową²⁵, kałuże natomiast są w hydrologii traktowane jako element powierzchniowej retencji depresyjnej gruntu²⁶. Założywszy racjonalność ustawodawcy, można zatem dojść do wniosku, że gdy formułował pojęcie wód zawarte w art. 23 ust. 1 i 2, posłużył się stanowiskiem wypracowanym w hydrologii i nie objął kałuż regulacją dotyczącą wód stojących. Status prawny kałuż jest ściśle związany z zagadnieniem spływu powierzchniowego niestanowiącego śródlądowej wody płynącej, które zostanie omówione w dalszej części niniejszego artykułu. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na zjawisko mieszania się wód opadowych ze śródlądowymi wodami stojącymi.

Wskutek opadów atmosferycznych często zwiększa się ilość wody w danym zbiorniku, przy czym woda opadowa nie zawsze tworzy ciek zasilający dany akwen, ale trafia do niego bezpośrednio z „chmury deszczowej”. W takiej sytuacji woda opadowa, która połączyła się ze śródlądową wodą stojącą, traci charakter dobra materialnego niczyjego i staje się częścią innego dobra (tj. wody stojącej), będącego przedmiotem własności właściciela gruntu, na którym znaj-

²² E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna...*, s. 324.

²³ *Ibidem*, s. 360.

²⁴ *Ibidem*, s. 194.

²⁵ *Ibidem*, s. 360.

²⁶ *Ibidem*.

duje się śródlądowa woda stojąca²⁷. Inaczej mówiąc: woda opadowa po spadnięciu do zbiornika śródlądowej wody stojącej staje się własnością (w rozumieniu p.w., a nie k.c.) właściciela tej wody (zarazem będącego właścicielem, w rozumieniu k.c., gruntu, na którym jest ona zlokalizowana).

Pojawia się jednak pytanie, jak należy traktować takie nabycie. Uważam, że odpowiedzi trzeba szukać w dziale III księgi drugiej Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 193 k.c., „jeżeli rzeczy ruchome zostały połączone lub pomieszane w taki sposób, że przywrócenie stanu poprzedniego byłoby związane z nadmiernymi trudnościami lub kosztami, dotychczasowi właściciele stają się współwłaścicielami całości. Udziały we współwłasności oznaczają się według stosunku wartości rzeczy połączonych lub pomieszanych” (§ 1). „Jednakże gdy jedna z rzeczy połączonych ma wartość znacznie większą aniżeli pozostałe, rzeczy²⁸ mniejszej wartości stają się jej częściami składowymi” (§ 2)²⁹. Z pewnością wartość śródlądowej wody stojącej jest znacznie wyższa niż wartość połączonej z nią wody opadowej. Dlatego też właściciel takiego akwenu (a zarazem gruntu, na którym on się znajduje) nabędzie własność wody deszczowej, która się z nim połączy. Woda opadowa stanie się zatem częścią składową wody stojącej. Wspomniana norma prawna realizuje zasadę wywodzącą się z prawa rzymskiego i wyrażoną paremią *accessio cedit principali*³⁰. Jest to więc rodzaj nabycia pierwotnego. Przy czym w omawianym przypadku nie znajdują zastosowania przepisy o obowiązku naprawienia szkody ani o bezpodstawnym wzbogaceniu, gdyż deszcz czy śnieg przed opadnięciem na grunt stanowią przedmiot materialny niczyj. Rozważania te należy odnieść do wszelkich innych kategorii wód, które są zasilane, całkowicie lub częściowo, wodami opadowymi trafiającymi do nich bezpośrednio z „chmury deszczowej”, a więc także do śródlądowych wód płynących.

Natomiast jeżeli w wyniku opadów deszczu lub topnienia śniegu uformuje się ciek wodny (strumień), który tymczasowo zasila śródlądowy zbiornik wodny, to status prawny zbiornika będzie zależeć od charakteru owego cieku.

²⁷ Z.K. Nowakowski, *Wpływ gospodarki wodnej na własność ziemi*, w: T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 258.

²⁸ Jeszcze raz należy tu zaznaczyć, że woda opadowa nie jest rzeczą, jednak nie ma przeszkód, które uniemożliwiłyby w tym przypadku odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących rzeczy. Podobnym zabiegiem posługuje się Z.K. Nowakowski (*Wpływ gospodarki...*, s. 258–259), odnoszący do nabywania własności wód z opadów atmosferycznych mechanizmy zaczerpnięte z prawa cywilnego.

²⁹ Odpowiednikiem art. 193 § 2 k.c. pod rządami dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319 ze zm.) był przepis art. 75 § 2, który stanowił: „Jednakże gdy jedna z rzeczy, które uległy połączeniu, ma wartość znacznie większą od pozostałych, rzeczy o mniejszej wartości będą uważane za jej części składowe; prawa osób trzecich na tych rzeczach wygasają”. Zob. Z.K. Nowakowski, *Wpływ gospodarki...*, s. 258.

³⁰ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 309.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 22 pkt 1 p.w. śródlądowymi wodami płynącymi są wody w ciekach naturalnych oraz źródłach, z których biorą one początek. Definicją legalną cieku zaś ustawodawca w art. 16 pkt 5 p.w. objął rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami. Można więc bez cienia wątpliwości zakwalifikować wody okresowe do kategorii śródlądowych wód płynących. Trzeba jednak podkreślić, że te pierwsze nie zostały zdefiniowane przez ustawodawcę. Pojęcie „okresowy” w języku polskim jest rozumiane jako ‘powtarzający się, występujący co pewien czas’, ‘trwający pewien czas’, ‘dotyczący danego okresu’³¹. Oznacza to, że nie każdy spływ powierzchniowy można nazwać okresowym, ale tylko taki, który wykazuje znamiona pewnej powtarzalności. Ponadto za śródlądową wodę płynącą może być uznany wyłącznie taki ciek, który płynie, stale bądź okresowo, korytem naturalnym lub uregulowanym przez człowieka. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na istniejący w hydrologii podział na cieki epizodyczne (tj. wody opadowe płynące trwałymi korytami) oraz linie ciekowe (tj. skoncentrowane grawitacyjne odpływy powierzchniowe niepłynące stałymi korytami). W przyrodzie występują również tzw. spływy obszarowe (nieskoncentrowane)³². Jednak z regulacji Prawa wodnego wynika, że spośród tych rodzajów spływów powierzchniowych za śródlądowe wody płynące mogą być uznane tylko cieki określane w hydrologii jako epizodyczne; pozostałe stanowią oddzielną kategorię wód, niewymienioną przez prawodawcę.

Należy zatem stwierdzić, że ciek wodny powstały *ad hoc*, w wyniku opadów bądź roztopów, niemający charakteru okresowego, niepłynący naturalnym ani uregulowanym korytem, a uchodzący do akwenu nie spowoduje, że zbiornik taki uzyska status śródlądowej wody płynącej, jeżeli nie posiada ciągłego albo okresowego naturalnego dopływu lub odpływu wód powierzchniowych. Jeżeli natomiast spływ powierzchniowy będzie nosił znamię okresowości, tzn. powtarzalności, to zbiornik, do którego ciek taki uchodzi, powinien zostać zaliczony do grupy śródlądowych wód płynących. Będzie on bowiem wówczas związany bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi.

2.2. Woda w urządzeniach wodnych

Przepis art. 16 pkt 65 p.w. definiuje urządzenia wodne jako „urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych

³¹ *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 504.

³² E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna...*, s. 354.

zasobów” oraz wymienia ich przykłady. Z przytoczonej definicji wynika, że lista owych urządzeń jest bogata i niejednolita. Skutkuje to zróżnicowaniem ich statusu prawnego, którego szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć, że urządzeniami wodnymi są także kanały, rowy, stawy i sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących (art. 16 pkt 65 p.w.). Urządzenia takie mogą być recypientami wód opadowych, podobnie jak śródlądowe wody stojące czy płynące. Dalsza część rozważań obejmować będzie wyłącznie tego rodzaju urządzenia. Niemniej ponieważ sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz kanały, w myśl art. 22 pkt 3 i 4 p.w., zaliczono do kategorii śródlądowych wód płynących, zostaną one omówione osobno. W tym podpunkcie i dwóch następnych skupić się trzeba na rowach i stawach.

Przepis art. 216 ust. 5 p.w. wprowadza w stosunku do urządzeń wodnych wyjątek od cywilistycznej zasady *superficies solo cedit*³³. Zgodnie z nim bowiem urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, które znajdują się na gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi będącymi własnością Skarbu Państwa, stanowią odrębny od tych gruntów przedmiot własności. Oznacza to, że własność owych urządzeń może przysługiwać zarówno Skarbowi Państwa, jak i innym podmiotom prawa cywilnego³⁴. Jednakże wyjątek od zasady *superficies solo cedit* dotyczy nie tylko gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Wniosek taki nasuwa się ze względu na treść przepisu art. 218 ust. 3 p.w., w myśl którego „grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1, są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa”. Oznacza to, że nawet jeżeli urządzenie wodne lub jego część stanowiące własność „fiskusa” usytuowane będą na nieruchomości niestanowiącej własności Skarbu Państwa, ich własność i tak będzie przysługiwała temu ostatniemu, jeżeli prawa właścicielskie wykonują wobec nich podmioty wymienione w art. 212 ust. 1 p.w. Na fakt, że urządzenia wodne stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, wskazuje również orzecznictwo sądów administracyjnych³⁵.

W świetle powyższych tez uzasadnione jest więc twierdzenie, że urządzenia wodne nie są częścią składową gruntu, na którym się znajdują, ale samoistnym przedmiotem własności³⁶. W odniesieniu do statusu wód opadowych i roztopowych prowadzi to do wniosku, że wody z opadów atmosferycznych, które połą-

³³ J. Rotko, *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 3, s. 85–117, <https://doi.org/10.37232/sp.2014.3.4>.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 1874/07, LEX nr 515978; wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. II OSK 1654/09, LEX nr 746714.

³⁶ J. Rotko, *Własność i zarząd...*, s. 85–117.

czyły się z urządzeniem wodnym, w szczególności ze stawem, stają się jego częścią składową, stosownie do art. 193 § 2 k.c. A zatem własność urządzenia wodnego rozciąga się także na wody, które się z nim połączyły. Z kolei jeżeli właścicielem nieruchomości, na której usytuowane zostało urządzenie wodne, jest podmiot inny niż właściciel owego urządzenia, to ten pierwszy nie nabywa własności wód, które w wyniku opadów połączyły się z urządzeniem wodnym położonym na jego nieruchomości.

Wyjątek w tym zakresie wprowadza jednak art. 214 p.w., zgodnie z którym woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Oznacza to, że własność gruntu rozciąga się na własność wód w tych urządzeniach wodnych. Regulacja art. 214 p.w. przypomina więc unormowanie art. 191 k.c., w myśl którego „własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową”. Kwestie tych urządzeń wodnych zostaną szczegółowo omówione w następnych dwóch podrozdziałach.

2.3. Woda w rowie

Przepis art. 16 pkt 47 p.w. definiuje rowy jako sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ujściu. Z normy tej wolno wyciągnąć wniosek, że może się w nich znajdować zarówno woda stojąca, jak i płynąca³⁷. Zgodnie z art. 214 p.w. woda w rowie położonym w granicach nieruchomości gruntowej stanowi własność właściciela tej nieruchomości, co oznacza, że nawet jeżeli rów taki będzie wypełniony wodą płynącą, to nie będzie ona wyłączona – wraz z gruntem, na którym się znajduje – z obrotu cywilnoprawnego. Powyższy przepis implikuje konkluzję, że wody deszczowe i roztopowe odprowadzane do rowów są własnością właściciela gruntu, na którym rów taki jest zlokalizowany.

Odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do rowów (ale także do cieków będących recypientami tych wód) może następować za pośrednictwem kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³⁸, obecnie prawodawca nie objął definicją „ścieków”³⁹ wód opadowych i roztopowych ujętych

³⁷ R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów...*, s. 226.

³⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

³⁹ Została ona zawarta, w identycznym brzmieniu, w trzech różnych ustawach: w art. 6 pkt 61 p.w., art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) oraz art. 3 pkt 38 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).

w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne. Trzeba jednak pamiętać, że wody deszczowe i roztopowe, nawet jeżeli nie mieszają się w kanalizacji ze ściekami, również mogą zawierać substancje szkodliwe dla środowiska i wymagać oczyszczenia (zwłaszcza jeżeli są odprowadzane z tras komunikacyjnych). Dlatego przepis § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r.⁴⁰ określa przypadki, w których omawiane tu wody przed wprowadzeniem ich do wód lub urządzeń wodnych muszą zostać oczyszczone. Niezależnie od tego, czy podlegają takiemu obowiązkowi, odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych wód opadowych lub roztopowych, które są ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, zostało zaliczone przez ustawodawcę do usług wodnych, zatem wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 7 p.w.). Należy też pamiętać, że orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje rów jako jedno z urządzeń wodnych (zgodnie z definicją zawartą w art. 16 pkt 65 lit. a p.w.), a zarazem skoro system kanalizacji deszczowej może być „otwarty”, to w jego skład może wchodzić także rów⁴¹. Aby móc wprowadzać wody opadowe lub roztopowe znajdujące się w rowach do wód lub do urządzeń wodnych (w tym do innych rowów), trzeba więc uzyskać pozwolenie wodnoprawne.

2.4. Woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi

W hydrologii „staw” definiuje się jako niewielki, płytki zbiornik o dnie porośniętym roślinnością, powstały w sposób naturalny lub utworzony przez człowieka⁴². W tym miejscu pojawia się pytanie, czym różni się staw w ujęciu ustawowym od pozostałych śródlądowych wód powierzchniowych. Szukając odpowiedzi, należy sięgnąć do przepisu art. 16 pkt 65 lit. c p.w., zgodnie z którym „ilekroć w ustawie jest mowa o [...] urządzeniach wodnych – rozumie się przez to urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym [...] stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji”. Z normy

⁴⁰ Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1311).

⁴¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Bd 126/20, LEX nr 3033756.

⁴² E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna...*, s. 194.

tej wynika, że jeżeli dany zbiornik śródlądowej wody stojącej został przeznaczony „do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów”, to jest urządzeniem wodnym. Z kolei jeżeli takie urządzenie stanowi niewielki, płytki zbiornik o dnie porośniętym roślinnością, powstały w sposób naturalny lub utworzony przez człowieka, mamy do czynienia ze stawem. *A contrario*, urządzeniem wodnym – a więc także stawem – nie jest zbiornik śródlądowej wody stojącej, który zaprojektowano do celów innych niż określone w regulacji art. 16 pkt 65 lit. c p.w.⁴³ Za chwilę miarodajną do ustalenia przeznaczenia akwenu trzeba uznać etap jego budowy.

Dany staw może być napełniany różnymi rodzajami wód, m.in. w ramach usług wodnych (np. wodami pobieranymi z pobliskiego potoku na podstawie pozwolenia wodnoprawnego). Zgodnie z definicją zawartą w przepisie art. 35 ust. 1 p.w. „usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”. Usługi te obejmują sposoby korzystania z wód wymienione enumeratywnie w art. 35 ust. 3 p.w. (np. do celów energetyki, w tym energetyki wodnej). Jeżeli jednak staw jest napełniany w ramach usług wodnych wyliczonych w rzeczonym przepisie, to nie stosuje się do niego art. 214 p.w. Wskazany tam bowiem staw powinien być napełniany wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi. Należy tutaj zwrócić uwagę na samo pojęcie „napełniany”. W katalogu usług wodnych zamieszczonym w art. 35 ust. 3 p.w. można bowiem wyróżnić usługi, które nie polegają na napełnianiu (np. odwadnianie gruntów i upraw)⁴⁴.

Do grupy wód uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym ustawodawca zalicza takie stawy, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, lecz zasilane wodami opadowymi, roztopowymi lub gruntowymi. W naukach przyrodniczych „wody gruntowe” definiuje się jako wody podziemne zalegające na większych głębokościach niż wody przypowierzchniowe⁴⁵. Również polski ustawodawca w art. 16 pkt 68 p.w. przychylił się do takiego rozumienia przywołanego terminu. Zgodnie z tą normą „wody podziemne” stanowią „wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem”. Wynika stąd, że wody gruntowe są po prostu częścią wód podziemnych. Natomiast – jak już wspomniano – w myśl art. 16 pkt 69 p.w. przez „wody opadowe lub roztopowe” rozumie się wody będące skutkiem opadów atmosferycznych.

⁴³ R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów...*, s. 226.

⁴⁴ Ibidem, s. 226–227.

⁴⁵ E. Bajkiewicz-Grabowska, *Hydrologia ogólna...*, s. 72–73.

Oznacza to, że omawiane tu stawy nie mogą być napełniane wodami śródlądowymi, nawet okresowymi.

Woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdującym się w granicach nieruchomości gruntowej stanowi własność właściciela tej nieruchomości i bierze udział w obrocie cywilnoprawnym wraz z gruntem, na którym się znajduje. Woda opadowa po połączeniu się z wodą w takim akwenu przechodzi, jako jego część składowa, na własność właściciela stawu (zarazem będącego właścicielem gruntu, na którym staw jest położony), stosownie do normy wyrażonej w art. 193 § 2 k.c. W tym przypadku nie może istnieć rozbieżność podmiotowa między właścicielem gruntu a właścicielem urządzenia wodnego na nim usytuowanego.

3. Śródlądowa woda płynąca powstała w wyniku opadów atmosferycznych lub roztopów

Zgodnie z art. 211 ust. 2 p.w. śródlądowe wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa. Należą do nich, stosownie do normy zawartej w art. 22 p.w., wody w:

- 1) ciekach naturalnych oraz źródłach, z których biorą one początek (w art. 16 pkt 5 p.w. „cieki” zdefiniowano jako rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami);
- 2) jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych;
- 3) sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących;
- 4) kanałach, przez które prawodawca rozumie sztuczne koryta prowadzące wody w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ich ujściu lub ujęciu (art. 16 pkt 21 p.w.).

W świetle przytoczonego przepisu nie ulega wątpliwości, że woda w ciekach okresowych stanowi własność „fiskusa” i co do zasady jest wyłączona z obrotu cywilnoprawnego. W myśl art. 16 pkt 5 p.w. woda taka może spływać naturalnymi lub uregulowanymi korytami do rzek i innych zbiorników wodnych. W przypadku obszarów narażonych na spływ okresowych wód powierzchniowych zazwyczaj reguluje się koryto, którym taka woda spływa⁴⁶. Jeżeli zatem na danym obszarze znajduje się koryto, naturalne lub uregulowane przez

⁴⁶ J. Królikowska, A. Królikowski, *Wody opadowe. Odprowadzanie, zagospodarowanie, podczyszczanie i wykorzystanie*, Wydawnictwo Seidel-Przywecki, [Warszawa] 2012, s. 65.

człowieka, którym okresowo (w wyniku silnych lub długotrwałych opadów deszczu bądź roztopów) spływa woda, to stanowi ona – wraz z gruntem, na którym koryto takie się znajduje – własność Skarbu Państwa i co do zasady jest wyłączona (wraz z tym gruntem) z obrotu cywilnoprawnego. Nie może więc, poza wypadkiem powodzi, dojść do sytuacji, w której śródlądowa woda płynąca będzie przepływać przez grunt należący do podmiotu innego niż Skarb Państwa.

Istnieją jednak takie spływy powierzchniowe, którym nie sposób przyznać statusu śródlądowych wód płynących – czy to z uwagi na brak znamienia okresowości, czy to ze względu na fakt, że nie płyną naturalnymi ani uregulowanymi korytami⁴⁷. Cieki takie nie mieszczą się również w definicji śródlądowych wód stojących (art. 23 p.w.), co oznacza, że mamy tu do czynienia z odrębną kategorią wód, których ustawodawca nie zalicza do żadnej z kategorii śródlądowych wód powierzchniowych wymienionych w Prawie wodnym. Zgodnie z art. 21 owej ustawy te ostatnie dzielą się na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące. Omawianych cieków z pewnością nie można też zaliczyć do żadnej z kategorii wód morskich ani podziemnych. Czy zatem chodzi o kategorię wyjętą spod regulacji ustawowej? Oczywiście wody opadowe i roztopowe zostały zdefiniowane we wspomnianym już art. 16 pkt 69 p.w., jednak definicja ta nie pozwala przydzielić owych wód do żadnej z kategorii wymienionych w rozdziale 3 działu I rzeczonyj ustawy. Dalsze zaś przepisy Prawa wodnego dotyczące wód opadowych i roztopowych odnoszą się przede wszystkim do aspektów ochrony środowiska, np. ograniczenia w odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych (art. 75a p.w.) czy stawki opłat za ich odprowadzanie (art. 274 pkt 5 lit. a i c p.w.). Natomiast kwestie związane z własnością cieków powstałych *ad hoc*, w wyniku opadów bądź roztopów, i gruntów pod nimi się znajdujących oraz z korzystaniem z tych cieków nie zostały w Prawie wodnym bezpośrednio uregulowane.

Pojawia się więc pytanie o status takiej wody. Czy można ją uznać za dobro materialne niczyje (na wzór zwierząt w stanie wolnym niebędących zwierzyną)? Czy może raczej woda taka jest własnością właściciela nieruchomości, przez którą przepływa bądź na której się gromadzi? Moim zdaniem powinno się przyjąć to drugie rozwiązanie. Chociaż w obecnym stanie prawnym ustawodawca nie określił bezpośrednio statusu prawnego wód opadowych i roztopowych, to jednak na rzecz drugiej tezy przemawiają argumenty historyczne. Obowiązująca dawniej ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.⁴⁸ wprowadzała podział wód na publiczne i prywatne, a zarazem stanowiła *expressis verbis*, że woda z opadów atmosferycznych „należy do właściciela gruntu z samego prawa, o ile temu nie stają na przeszkodzie prawa nabyte przez inne osoby” (art. 4 lit. a). W dzisiejszym systemie prawnym brak takiej regulacji, niemniej

⁴⁷ Cieki takie zostały szerzej opisane w podrozdziale 2.1.

⁴⁸ Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.

posiłkując się art. 193 § 2 k.c. oraz mając na uwadze fakt, że w sprawach nieuregulowanych do własności wód należy stosować odpowiednio przepisy prawa cywilnego, można dojść do wniosku, który pod rządami ustawy wodnej był oczywisty⁴⁹, a mianowicie: wody opadowe i roztopowe stanowią własność właściciela gruntu, na którym się znajdują.

Status wody opadowej niebędącej śródlądową wodą stojącą ani śródlądową wodą płynącą trzeba zatem rozstrzygnąć w podobny sposób jak status wód opadowych, które zmieszały się bezpośrednio z wodami powierzchniowymi, tyle że w tym przypadku dochodzi do połączenia z gruntem (a nie z wodą na nim się znajdującą), tzn. – stosownie do art. 193 § 2 k.c. – wody opadowe stają się częściami składowymi gruntu⁵⁰. Wody połączone z nieruchomością są wówczas odpowiednio wodami publicznymi albo niepublicznymi, w zależności od tego, przez jaki grunt przepływają. Niepubliczne ciekłe niebędące śródlądowymi wodami stojącymi ani śródlądowymi wodami płynącymi stanowią własność właściciela nieruchomości, przez którą przepływają, co z kolei implikuje możliwość zastosowania do nich przepisu art. 33 p.w., zgodnie z którym „właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie”. Nie można jednak zapominać o regulacji zawartej w art. 234 p.w., nakładającej na właściciela gruntu, przez który spływa woda opadowa lub roztopowa, określone obowiązki (np. obowiązek usunięcia przeszkód i zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich ze szkodą dla gruntów sąsiednich). Natomiast wody niebędące śródlądowymi wodami stojącymi ani śródlądowymi wodami płynącymi, które spływają przez grunt publiczny (Skarbu Państwa lub komunalny), stanowią własność odpowiednio Skarbu Państwa lub danej jednostki samorządu terytorialnego i są objęte prawem do powszechnego korzystania, ponieważ „każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej” (art. 32 ust. 1 p.w.). Mimo że art. 21 p.w. wprowadza na pozór dychotomiczny podział wód powierzchniowych, norma wyrażona w art. 193 § 2 k.c. pozwala poszerzyć ten podział o wody śródlądowe będące wynikiem opadów atmosferycznych, które po opadnięciu na ziemię połączyły się z gruntem w taki sposób, że przywrócenie stanu poprzedniego wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami lub kosztami, i które zarazem, z uwagi na niespełnienie podstawowych kryteriów, nie mogą być uznane za śródlądowe wody stojące ani za śródlądowe wody płynące. Oznacza

⁴⁹ S.M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, w: T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne...*, s. 118–119.

⁵⁰ Z.K. Nowakowski, *Wpływ gospodarki...*, s. 258.

to, że wody te stanowią publiczne śródlądowe wody powierzchniowe⁵¹, o których mowa w przepisie art. 32 ust. 1 p.w., objęte prawem do powszechnego korzystania.

Niemniej warto dodać, że zdaniem Z.K. Nowakowskiego⁵² wodę opadową można nabyć w wyniku zawłaszczenia. Według tego autora jest ono dopuszczalne, jeżeli wskutek niego właściciele nieruchomości sąsiednich nie zostaną pozbawieni wód, jest zgodne z miejscowymi zwyczajami i postępowaniem istniejącym od dłuższego czasu oraz oparte na dobrej wierze⁵³. Należy jednak zauważyć, że w prawie polskim każda nieruchomość musi mieć właściciela⁵⁴, nie istnieją więc nieruchomości niczyje. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy nabycie własności wód opadowych opadłych na grunt Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe w drodze zawłaszczenia (art. 181 k.c.). Odpowiedź winna być przecząca. Skoro bowiem w świetle wcześniej sformułowanych tez woda opadła na grunt Skarbu Państwa lub komunalny staje się ich własnością, nie jest rzeczą niczyją. A zatem jej *occupatio*, zgodnie z przepisem art. 181 k.c., jest niedopuszczalne. Nie oznacza to, że instytucja zawłaszczenia nie ma w ogóle zastosowania do wód opadowych. Z pewnością z takiej możliwości można skorzystać, zanim woda deszczowa połączy się z gruntem i stanie jego częścią składową, gdyż do tego czasu pozostaje ona *res nullius*.

Pamiętać jednak trzeba, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – na wniosek Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”, właściciela nieruchomości przyległej do wód lub właściciela nieruchomości znajdującej się pod wodą – ustala w drodze decyzji charakter wód (art. 219 p.w.). Oznacza to, że ustawodawca przyznał uprawnienie do ostatecznego, władczego rozstrzygnięcia o statusie przedmiotowym konkretnego ciekłu lub zbiornika organowi naczelnemu. Oczywiście minister, wydając takie orzeczenie, powinien działać na podstawie i w granicach przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁵ oraz art. 6 i 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁶). Niestety, ustawodawca, nie uregulowawszy bezpośrednio statusu prawnego wód opadowych i roztopowych, w znaczny sposób utrudnił wydanie stosownego rozstrzygnięcia. Stąd za aktualne należy uznać tezy przedstawione w niniejszym wywodzie.

⁵¹ Śródlądowe wody powierzchniowe, oprócz wód morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych, zostały zaliczone do kategorii wód powierzchniowych (art. 20 p.w.).

⁵² Z.K. Nowakowski, *Wpływ gospodarki...*, s. 259.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Uchwała SN z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III CZP 29/13, OSNC 2014/1/5.

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000.

4. Podsumowanie

Opisane kwestie z pewnością nie wyczerpują tematu statusu prawnego wód opadowych i roztopowych, pozwalają jednak zauważyć, jak szerokie jest to zagadnienie. Wody tego rodzaju odgrywają znaczącą rolę w gospodarce. Do głębszej refleksji nad statusem prawnym wód opadowych i roztopowych zmuszają takie zjawiska jak powodzie i podtopienia, a także wykorzystywanie deszczówki w przedsiębiorstwach, gospodarstwach domowych i rolnych, wreszcie – rozwój urbanizacji, któremu towarzyszą zwiększenie spływu powierzchniowego wód opadowych i roztopowych oraz ich zanieczyszczenie, głównie chlorkami, metalami ciężkimi, substancjami oleistymi i ropopochodnymi⁵⁷, wprowadzenie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenu (art. 269 ust. 1 pkt 1 p.w.), ochrona prawna rowów przydrożnych (art. 39 ust. 1 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych)⁵⁸, zmiany kierunku i natężenia spływu powierzchniowego (art. 234 ust. 1 pkt 1 p.w.) czy odprowadzanie wód powierzchniowych (§ 28–29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie)⁵⁹. Wymienione zjawiska pozwalają też dostrzec, że materia ta nie jest tylko zagadnieniem z domeny prawa wodnego, lecz także przedmiotem zainteresowania innych dziedzin administracyjnego prawa materialnego (takich jak prawo ochrony środowiska, prawo budowlane, prawo rolne czy prawo drogowe), a ponadto prawa wykroczeń.

Jak wynika z niniejszych rozważań, polski ustawodawca nie odniósł się wprost do statusu analizowanych wód. Również orzecznictwo i doktryna są w tym zakresie niezwykle ubogie. Nie można jednak wysnuwać stąd wniosku, że w prawie polskim brak jest jakiegokolwiek regulacji dotyczącej wód opadowych i roztopowych. W licznych przepisach Prawa wodnego i innych ustaw znajdują się pewne wskazówki, za pomocą których możemy próbować ustalić status prawny tych wód. Być może ich wzrastające znaczenie zwróci uwagę prawodawcy na potrzebę kompleksowego unormowania owego statusu. Dopóki jednak przedstawiona tu dziedzina nie zostanie poddana odpowiedniej regulacji prawnej, zadanie jej uporządkowania spoczywa na doktrynie. Liczyć zatem należy na większe niż dotychczas zainteresowanie nauki tą materią.

⁵⁷ J. Królikowska, A. Królikowski, *Wody opadowe...*, s. 49.

⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

⁵⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225.

Literatura

- Bajkiewicz-Grabowska E., *Hydrologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, wyd. 11, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska, w: Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2002, s. 235–286.
- Grzybowski S.M., *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, w: T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 9–108.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kijowski D., *Rzeczy i urzędnienia publiczne*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 427–480.
- Kocot W.J., w: A. Brzozowski, W.J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 28–37.
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Królikowska J., Królikowski A., *Wody opadowe. Odprowadzanie, zagospodarowanie, podczyszczanie i wykorzystanie*, Wydawnictwo Seidel-Przywecki, [Warszawa] 2012.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2020, s. 187–255.
- Nowakowski Z.K., *Wpływ gospodarki wodnej na własność ziemi*, w: T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 221–345.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Własność wód w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 9–28, <https://doi.org/10.12775/PPOS.2013.001>.
- Rotko J., *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 3, s. 85–117, <https://doi.org/10.37232/sp.2014.3.4>.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., w: *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 229–232.
- Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Paweł Krzyż

Status prawny wód opadowych i roztopowych

Streszczenie

Artykuł stanowi kompleksową analizę statusu prawnego wód opadowych i roztopowych. W opracowaniu podjęta została próba przedmiotowego wyodrębnienia tych wód, zidentyfikowania charakterystycznego dla nich kontekstu prawnego i wreszcie – ustalenia ich statusu cywil-

noprawnego. Na marginesie poruszono kwestie nabycia własności wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości oraz korzystania z tych wód.

Słowa kluczowe: woda, woda opadowa, woda roztopowa, własność, korzystanie

Павел Кшиж

Правовой статус дождевых и талых вод

Резюме

В данной статье сделана попытка ответить на вопросы, касающиеся правового основания приобретения в собственность дождевых или талых вод собственниками земельных участков с континентальными стоячими водоемами (в том числе водой в канавах и прудах), и правового положения собственников земельных участков, периодически затопляемых поверхностными водами. Также решается вопрос использования дождевых и талых вод, а также их впуска в водоемы или водохозяйственные и водоочистные сооружения.

Ключевые слова: вода, дождевая, талая, собственность, использование

Paweł Krzyż

Stato giuridico dell'acqua piovana e del disgelo delle nevi

Sommario

Questo articolo è un tentativo di rispondere alle domande riguardanti la base giuridica per l'acquisizione della proprietà dell'acqua piovana o del disgelo della neve da parte dei proprietari di terreni coperti da acque stagnanti interne (comprese le acque di fossi e stagni) e la situazione giuridica dei proprietari di immobili periodicamente inondati da acque superficiali. Viene inoltre affrontato il tema dell'utilizzo dell'acqua piovana e del disgelo della neve, nonché del loro scarico nelle acque o nelle strutture idriche e di trattamento.

Parole chiave: acqua, acqua piovana, scioglimento delle nevi, proprietà, utilizzo



Ilona Przybojewska

 <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu

Forests in the context of legal regulations of climate protection

Summary

Forests play vital roles in the environment and the economy. At the same time, they influence and are influenced by climate changes, in multidimensional manners. The present article constitutes an attempt to describe and assess the actual response of the international and the EU law to the question about the role of forests in the climate policy.

Key words: forests, climate policy, environmental law

1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych (na szczeblu międzynarodowego i unijnego porządku prawnego) z zakresu ochrony klimatu poświęconych lasom i gospodarce leśnej. Problematyka ta zdaje się marginalizowana w porównaniu np. z handlem emisjami, tymczasem zasługuje na omówienie ze względu na wielorakość funkcji lasów w kontekście zmian klimatycznych i na ich potencjał, jeśli chodzi o ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Cel opracowania stanowi ocena rzeczonych regulacji z punktu widzenia adekwatności wykorzystania lasów w realizacji inicjatyw proklimatycznych.

Inspiracją do podjęcia refleksji nad tym zagadnieniem są procedowane zmiany unijnego rozporządzenia w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (rozporządzenia LULUCF)¹, które mają się przyczynić do zwiększenia roli lasów w polityce klimatycznej Unii Europejskiej. Choć unormowania prawa międzynarodowego i unijnego istotne z perspektywy poruszanego tematu nie ograniczają się do tego aktu, w niniejszym tekście na analizę jego postanowień został położony szczególny nacisk, gdyż rozporządzenie LULUCF najbardziej bezpośrednio przekłada się na rzeczywistość. Struktura artykułu jest podporządkowana realizacji wskazanego zamierzenia badawczego i obejmuje kolejno: 1) rozważania wstępne dotyczące wielorakich i złożonych funkcji lasów w kontekście zmian klimatu; 2) analizę podstawowych regulacji międzynarodowego prawa klimatycznego, zwłaszcza konwencji UNFCCC² i Porozumienia paryskiego³, pod kątem sposobu ujmowania w nich znaczenia ekosystemów leśnych w obliczu zmian klimatycznych; 3) badanie regulacji gospodarki leśnej w unijnym prawie klimatycznym, głównie w rozporządzeniu LULUCF i dyrektywie RED II⁴. Omawiane są również zmiany wspomnianych aktów prawa pochodnego obecnie procedowane na szczeblu Unii Europejskiej.

2. Funkcje ekosystemów leśnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji lasów w kontekście zmian klimatu

Lasy pełnią mnóstwo różnych ważkich funkcji w wielu sferach. W niniejszym artykule nie sposób opisać owych ról kompleksowo, w kontekście jego tema-

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 1, ze zm.) [dalej: rozporządzenie LULUCF].

² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) [dalej: konwencja UNFCCC].

³ 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) [dalej: Porozumienie paryskie].

⁴ 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, ze zm.) [dalej: dyrektywa RED II].

tyki warto jednak chociażby naszkicować obraz tych oddziaływań. W literaturze przedmiotu mówi się przede wszystkim o funkcji ochronnej kompleksów leśnych⁵. Przejawia się ona w szczególności w ich „korzystnym wpływie [...] na kształtowanie globalnego i lokalnego klimatu, skład atmosfery, [w] regulacji obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałaniu powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronie gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem, zachowaniu potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków i ekosystemów, a także różnorodności krajobrazu i lepszych warunków produkcji rolniczej”⁶. Warto tutaj zwrócić uwagę, że lasy mają istotne znaczenie w sferze środowiskowej, ekonomicznej i społecznej. W tym pierwszym wymiarze należy uwzględnić, że są jednym z podstawowych źródeł odnawiania tlenu na Ziemi, filtrują powietrze, przyczyniają się do regulacji stanu wód i poprawiają ich jakość, oddziałują przeciwerozyjnie, łagodzą klimat. W drugim aspekcie trzeba wspomnieć o dostarczaniu dzikiej zwierzyny, owoców oraz grzybów i innych płodów runa leśnego. Wreszcie kompleksy leśne odgrywają ważną rolę w tworzeniu możliwości odpoczynku, rekreacji i ucieczki przed hałasem⁷, co zwłaszcza w obecnych czasach stanowi wartość nie do przecenienia. Jak wskazuje W. Radecki, las jest „w istocie swoistym rusztem przyrodniczym, większość terenów prawnie chronionych to tereny leśne, w lasach bytuje najwięcej roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową”⁸. Powszechnie stosuje się trójpodział funkcji lasów⁹ – cytowany autor wymienia, jako zazwyczaj wyodrębniane, następujące:

„1) funkcję ochronną polegającą na tym, że las jest główną formacją roślinną oddziałującą dodatnio na wiele elementów środowiska przyrodniczego: klimat, stosunki wodne, skład chemiczny wody i powietrza; lasy zabezpieczają przed takimi zjawiskami, jak wiatr, lawiny, powódzie; lasy zmniejszają zanieczyszczenia powietrza, produkują tlen, chronią przed hałasem, przetrzymują wilgoć, opóźniają procesy erozyjne gleb;

⁵ B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 42.

⁶ P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2004, s. 147, cyt. za: K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 33.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska, *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, w: *Administracja i środowisko*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 167–168.

⁸ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 273.

⁹ Idem, *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2016, s. 27.

- 2) funkcję produkcyjną polegającą na dostarczaniu surowca drzewnego i innych dóbr, jak między innymi owoców leśnych i grzybów;
- 3) funkcję społeczną polegającą na tym, że lasy są niezastąpionym terenem dla turystyki i rekreacji¹⁰.

Wyliczone powyżej dobroczynne właściwości lasów mogą jednak, z uwagi na różne sfery oddziaływania, stanowić problem w określeniu pożądanego kierunku użytkowania ekosystemów leśnych i gospodarowania nimi. Ze względu na wielość interesów istotnie utrudnione, lub nawet niewykonalne, może się okazać wyznaczenie optymalnych sposobów wykorzystania lasu oraz przełożenie ich na prawo i praktykę. W szczególności tego rodzaju uzasadnione obawy może budzić doniosła i złożona rola lasów z jednej strony w ochronie klimatu, a z drugiej – w ochronie bioróżnorodności. Nieco uprzedzając dalszy tok rozważań, już w tym miejscu wypada wskazać, że owo dwojakie oddziaływanie niekiedy generuje trudne do rozstrzygnięcia kolizje interesów. Na to wszystko nakładają się jeszcze, na poziomie ponadnarodowym, różnice w podejściu konkretnych państw do kwestii gospodarki leśnej, wynikające w znacznej mierze z uwarunkowań naturalnych¹¹ i odzwierciedlające się w odmiennym rozłożeniu akcentów na poszczególne funkcje kompleksów leśnych. Omawiane trudności w pogodzeniu interesów skutkują problemami ze spójnym kształtowaniem gospodarki leśnej. Co więcej, przyczynę mnogości rozmaitych interesów związanych z funkcjami lasu stanowi nie tylko istnienie przynajmniej kilku płaszczyzn, na których ma on duże znaczenie. Nawet gdy weźmiemy pod uwagę jedynie rolę kompleksów leśnych w ochronie klimatu, okazuje się, że wielorakość ich oddziaływań na tym polu również nastęrcza trudności w odpowiednim sformułowaniu unormowań, które pozwalałyby optymalnie wykorzystywać potencjał lasów w mitygacji (łagodzeniu) zmian klimatycznych i adaptacji do nich, a zarazem eliminować zagrożenia wynikające z wrażliwości ekosystemów leśnych na owe zmiany.

Mówiąc o polityce klimatycznej, nie sposób nie odnieść się do jej dwóch podstawowych kierunków. Są nimi: 1) powstrzymanie czy też mitygacja zmian klimatycznych (co w założeniu ma być osiągnięte przez różnego typu działania, których wspólnym mianownikiem jest nastawienie na redukcję emisji gazów cieplarnianych) oraz 2) dostosowywanie się (adaptacja) do negatywnych konsekwencji tego procesu (ale niekiedy również do potencjalnych korzyści płynących z takich zmian). Nie ulega wątpliwości, że lasy mogą w istotnym stopniu

¹⁰ D. Danecka, W. Radecki, *Wprowadzenie do problematyki prawa leśnego*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 21.

¹¹ Na odmienności między państwami europejskimi pod względem interesów związanych z gospodarką leśną zwrócono uwagę w: P. Pirlot et al., *Forests: A Multi-sectoral and Multi-level Approach to Sustainable Forest Management*, w: *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, eds. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Springer, Cham 2018, s. 180.

przyczyniać się do realizacji obu tych kierunków. W kontekście powstrzymania czy łagodzenia zmian klimatycznych dzięki ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na zdolność do pochłaniania i akumulacji dwutlenku węgla w procesie fotosyntezy. Przykładowo w Unii Europejskiej omawiane kompleksy roślinności absorbują równowartość prawie 10% całkowitej rocznej emisji gazów cieplarnianych¹². Z kolei rozważając rolę lasów w adaptacji do zmian klimatycznych, nie można zapominać, że drzewa obniżają temperaturę otoczenia i mogą ograniczać skutki katastrof naturalnych.

Powyższe zestawienie ma jednak wyłącznie walor ilustracyjny i bynajmniej nie ukazuje kompleksowo funkcji lasów w związku ze zmianami klimatu. Udaną próbę w tym zakresie podjął K. Rykowski¹³. Według niego w relacji do zmian klimatycznych lasy występują w poczwórnej roli:

Po pierwsze, lasy mogą stanowić *przyczynę*, czyli źródło, gazów cieplarnianych w rezultacie wylesiania pod inne formy wykorzystania gruntu (wskazuje się, że wylesianie odpowiada za mniej więcej 20% antropogenicznej emisji dwutlenku węgla)¹⁴ czy też w efekcie niewłaściwego gospodarowania lasami (np. intensywnej kultywacji gleby, braku odnawiania lasu lub spóźnionego odnawiania go po wycinkach, utrzymywania drzewostanów aż do ich naturalnego rozpadu) albo z przyczyn niezależnych (a przynajmniej nie w pełni zależnych) od działalności człowieka, takich jak pożary lasów.

Po drugie, lasy mogą być *ofiara* zmian klimatycznych, które mogą powodować zwiększoną wrażliwość ekosystemów leśnych na szkodniki i choroby, wzrost stopnia palności, zmiany w strukturze lasów i zasięgu występowania gatunków drzew. Trudno jest przewidzieć precyzyjnie różne skutki i ich skalę w przyszłości, jednak już teraz autorzy raportu na temat stanu lasów w Europie, przedstawiającego ocenę poszczególnych parametrów w 2020 r.¹⁵, dostrzegają wzrastającą częstotliwość wielkoskalowych zjawisk, które zaburzają prawidłowe funkcjonowanie tych kompleksów roślinnych (ekstremalne susze, fale upałów, gradacja korników i pożary obejmujące coraz rozleglejsze tereny). Pod względem jakościowym stan lasów w Europie ulega pogorszeniu, o czym świadczy zwiększona średnia utrata okrywy liściowej drzew na ponad 19% obszarów leśnych objętych monitoringiem w okresie między 2010 a 2018 r.¹⁶

¹² *Forests and agriculture*, European Commission [online], https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture_en [dostęp: 1.10.2022].

¹³ K. Rykowski, *Climate change, Forests, Forestry, Relationships*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008, s. 6–7.

¹⁴ K. Fronczak, *Las wobec efektu cieplarnianego*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008, s. 8.

¹⁵ *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe [online], 17.12.2020, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

¹⁶ *Ibidem*, s. 17.

Po trzecie, lasy mogą być *beneficjentem* zmian klimatu, gdyż wzrost stężenia dwutlenku węgla w atmosferze (efekt cieplarniany) pociąga za sobą wzmożone zaopatrzenie roślin w składnik niezbędny w procesie fotosyntezy, co stymuluje rozwój biomasy, który przejawia się we wzroście drzewostanu i stopnia przyrostu. Niemniej trzeba zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu nie ma konsensu w sprawie spodziewanego zakresu korzyści ze zmian klimatycznych dla kompleksów leśnych. Jak wskazuje K. Fronczak, „[[]as rośnie dzięki temu lepiej, łatwiej się odnawia i regeneruje, przybywa zawartych w nim zasobów węgla. Uczeni nie są jednak zgodni co do skali dodatkowej akumulacji węgla w drzewach leśnych powodowanej zwiększoną koncentracją CO₂ w atmosferze. Niektórzy twierdzą, że jeśli owej koncentracji towarzyszyć będzie ocieplenie, a wraz z nim »osuszenie« klimatu, to zwiększenie retencji węgla jest wątpliwe, a nawet można spodziewać się jej spadku [...]. Ale są też zwolennicy poglądu, że produkcja drewna w Europie charakteryzuje się jedną z najwyższych wydajności na świecie, między innymi właśnie ze względu na stale rosnącą zawartość CO₂ w atmosferze, dużą depozycję azotu oraz – związane z globalnym ociepleniem – wydłużenie okresu wegetacyjnego [...]. Ta dyskusja dowodzi niezbicie, że wiedza na temat reakcji wielkich formacji roślinnych na zmianę warunków wegetacji wciąż jeszcze nie jest pełna”¹⁷. Badania nad ową problematyką są zbyt nieliczne, wyniki – niespójne, a sporo istotnych aspektów pozostało całkiem niezbadanych¹⁸. Z dotychczasowych analiz można jednak, w mojej ocenie, wysnuć wniosek, że nie sposób mówić o wyłącznie pozytywnych skutkach zmian klimatu dla ekosystemów leśnych, natomiast fragmentarycznie – w odniesieniu do niektórych gatunków czy zależności ekosystemowych – takie korzystne efekty mogą się pojawić. Niemniej trudno zakładać, że w ogólnym bilansie będą przeważały nad zagrożeniami płynącymi z omawianego procesu.

Po czwarte, lasy mogą stanowić *remedium* na zmiany klimatyczne z uwagi na zdolność do absorbowania i trwałej akumulacji węgla w strukturach ekosystemu leśnego (drewno, gleba), substytucyjne właściwości drewna względem surowców, których pozyskiwanie przyczynia się do degradacji środowiska i do emisji gazów cieplarnianych (można tu wymienić materiały konstrukcyjne, takie jak stal, aluminium, cement czy cegłę, a także tworzywa sztuczne będące materiałami opakowaniowymi), substytucyjne właściwości drewna w stosunku do paliw kopalnych czy dobroczynną dla środowiska naturalnego zdolność do regeneracji. W kontekście pochłaniania dwutlenku węgla zaznacza się, że

¹⁷ K. Fronczak, *Las wobec efektu...*, s. 10.

¹⁸ J. Szwagrzyk et al., *Rola lasów w bilansie węglowym oraz utrzymaniu bioróżnorodności i dobrostanu człowieka*, w: *Drzewa i lasy w zmieniającym się środowisku*, red. D. Tomaszewski, A.M. Jagodziński, Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk w Kórniku, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2021, s. 62. Autorzy ci postrzegają twierdzenie, że w miarę starzenia się lasu emisja gazów cieplarnianych przeważa nad pochłanianiem dwutlenku węgla, jako nieoparte wynikami badań.

obecnie mniej więcej jedną trzecią jego antropogenicznych emisji usuwają ekosystemy lądowe, głównie kompleksy leśne¹⁹. Przechowują one ok. 45% lądowej części węgla pierwiastkowego, a ich potencjał jest nawet większy²⁰ – są uznawane za najbardziej efektywny rodzaj użytkowania gruntów z punktu widzenia absorpcji i magazynowania tego pierwiastka²¹. Zarazem jednak, jak wskazuje B. Brzeziecki, „szacunki dotyczące ilości pochłanianego węgla i stabilności jego puli zmagazynowanej w ekosystemach lądowych są obciążone dużą niepewnością”²². Bardzo istotna, acz często zapomniana, możliwość udziału lasów w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych polega na wykorzystaniu drewna jako materiału zastępującego tworzywa, których produkcja pociąga za sobą emisję znacznych ilości dwutlenku węgla. Przykładowo wykonanie drewnianych słupów do przeprowadzenia 1 kilometra sieci przesyłowej elektroenergetycznej generuje emisję CO₂ na poziomie 4 ton, podczas gdy w przypadku słupów betonowych byłoby to 17 ton, a stalowych – aż 38 ton²³. Podobne przykłady można mnożyć.

Opisane tu rodzaje relacji między lasami a zmianami klimatu dają podstawę do wyciągnięcia szeregu wniosków. Przede wszystkim widać spory potencjał tych pierwszych mogący służyć do realizacji celów klimatycznych. Jest tak tym bardziej w świetle przywołanego już raportu na temat stanu lasów w Europie na 2020 r., zgodnie z którym lasy zajmują w przybliżeniu jedną trzecią całkowitej powierzchni Starego Kontynentu, a w ciągu ostatnich 30 lat doszło do powiększenia się ich areалу na tym obszarze o 9%. Jednocześnie nastąpił też przyrost (aż o 50%) wolumenu drewna i węgla składowanego w biomase leśnej²⁴, przy czym trzeba zauważyć, że ścina się równowartość mniej więcej trzech czwartych przyrostu, co sugeruje zrównoważony charakter prowadzonej gospodarki leśnej²⁵. Wspomniany potencjał silniej zaznacza się na polu redukcji emisji gazów cieplarnianych niż adaptacji do zmian klimatu, lecz i w tej drugiej dziedzinie nie powinien być bagatelizowany. Niemniej istnieje ryzyko polegające na takich działaniach lub zaniechaniach w gospodarowaniu lasami, że w osta-

¹⁹ S. Romppanen, *The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2020, vol. 38, issue 3, s. 264.

²⁰ Ch. Streck, *Forests, Carbon Markets, and Avoided Deforestation: Legal Implications*, „Carbon & Climate Law Review” 2008, vol. 2, no. 3, s. 239.

²¹ B. Brzeziecki, *Wpływ sposobów zagospodarowania (odnowienia, pielęgnacji, użytkowania) na bilans węgla w lasach, potencjał sekwestracji i gromadzenia węgla*, w: *Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse*, red. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2014, s. 76–77.

²² Ibidem, s. 76.

²³ K. Fronczak, *Las wobec efektu...*, s. 10.

²⁴ *State of Europe's Forests 2020...*, s. 16, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

²⁵ Ibidem, s. 20.

tecznym rozrachunku emisje z nim związane będą przeważać nad pochłanianiem. Odpowiednie wykorzystanie kompleksów leśnych stanowi więc szansę na wymierne efekty wdrażania polityki klimatycznej, ale wymaga wysiłku w postaci właściwego zbilansowania różnych form użytkowania lasów. Problemy w tym zakresie wynikają w dużej mierze z trudności w prognozowaniu rozwoju wypadków oraz rodzaju i skali długofalowych oddziaływań między klimatem a lasami. Głęboka niepewność tworzy faktyczną barierę w prawnej regulacji ich roli w polityce klimatycznej, wskutek czego w kontekście unormowań prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej ta sfera redukcji emisji gazów szklarniowych była dotychczas marginalizowana w stosunku do tzw. sektorów ETS²⁶ i non-ETS²⁷.

3. Prawne ujęcie roli lasów w kontekście zmian klimatu

Niepewność regulacyjna dotycząca wykorzystania gospodarki leśnej do realizacji celów związanych z ochroną klimatu ma jednak o wiele szerszy zakres niż zasygnalizowano dotąd. Przede wszystkim istnieje cała gama zmiennych, które nakładając się na siebie, determinują stopień urzeczywistnienia potencjału lasów w omawianej dziedzinie. W literaturze przedmiotu podnoszono, że chodzi o osiągnięcie równowagi między zdolnością do absorpcji i uwalniania węgla pierwiastkowego w trakcie fotosyntezy i respiracji, w rezultacie naturalnej śmiertelności i pozyskiwania biomasy leśnej (wykorzystywanej jako surowiec albo na potrzeby energetyki). Potencjał ten zależy nie tylko od bieżących działań, lecz także od skutków dotychczasowego zarządzania, które wpływają na wiek, skład i strukturę lasu, a dodatkowo – od naturalnych zakłóceń w funkcjonowaniu ekosystemów leśnych oraz konsekwencji zmian klimatycznych²⁸.

²⁶ Są to sektory objęte unijnym handlem uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ang. *European Union Emissions Trading System* – EU ETS), przede wszystkim: spalanie paliw, produkcja różnego rodzaju metali, produkcja określonych chemikaliów, wytwarzanie szkła, klinieru, pewnych materiałów ceramicznych, określonych materiałów izolacyjnych czy lotnictwo.

²⁷ Są to sektory nieobjęte EU ETS, które są przedmiotem tzw. rozporządzenia ESR (ang. *Effort Sharing Regulation* – rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego), czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 26, ze zm.). Sektory non-ETS to m.in. transport czy budownictwo.

²⁸ M. Vizzarri et al., *Setting the forest reference levels in the European Union: overview and challenges*, „Carbon Balance and Management” 2021, vol. 16, article 23, s. 1.

Wszystko to powoduje, że leśnictwo jest stosunkowo niewdzięcznym sektorem mogącym stanowić pole realizacji polityki klimatycznej, gdyż wszelkie przedsięwzięcia są obarczone dużą niepewnością. Przejawia się ona również w trudnościach z zagwarantowaniem wiarygodnego monitorowania i raportowania, od których efektywności w znacznej mierze zależy efektywność całej polityki klimatycznej w danym obszarze.

Na domiar złego sektor ten różni się od pozostałych płaszczyzn oddziaływania polityki klimatycznej istnieniem niewystępujących gdzie indziej problemów, takich jak odseparowanie (pod względem definicyjnym i kalkulacyjnym) emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych przez lasy w wyniku zjawisk naturalnych od tych będących rezultatem działań człowieka²⁹. Występuje tu również (także nieobecny w sektorach innych niż LULUCF³⁰) problem odwracalności dobroczynnego wkładu lasów jako pochłaniaczy³¹: w sektorach ETS czy non-ETS raz osiągniętej redukcji emisji gazów cieplarnianych nie można cofnąć, natomiast w przypadku lasów (a szerzej rzecz ujmując, w ogóle sektora LULUCF) dwutlenek węgla pochłonięty w danym momencie zostanie ponownie uwolniony – z przyczyn naturalnych lub wskutek działalności człowieka – pytanie tylko, w jaki sposób i kiedy. Owa nietrwałość efektu środowiskowego stanowi kolejny czynnik, który może zniechęcać do uznania analizowanego sektora za pełnoprawny obszar realizowania polityki klimatycznej.

Oczywiście, wymienione problemy nie są niemożliwe do przezwyciężenia czy złagodzenia; przykładowo niepewność związana z podsektorem leśnictwa można przynajmniej częściowo usunąć, jeśli zastosuje się wyższy poziom szczegółowości i ulepszone źródła danych służących do raportowania. Jednak w razie niezastosowania w pełni adekwatnych rozwiązań problemy te przypuszczalnie będą powodowały, że omawiany sektor stanie się bardziej podatny na błędy niż inne sektory. Łatwo może się okazać, że pochłanianie, z którego rozliczy się państwo, w rzeczywistości wynika z procesów naturalnych, a więc nie tworzy żadnej wartości dodanej, i/lub ma tylko krótki okres trwania, i/lub zostało niewłaściwie obliczone, i/lub jest wykorzystywane do zamaskowania braku realnych działań redukujących emisje gazów cieplarnianych w tym lub innych sektorach, itd. Dlatego stanowisko zarówno gremiów międzynarodowych, jak i Unii Europejskiej wobec możliwości uwzględnienia pochłaniania w podsektorze leśnictwa (czy szerzej: w sektorze LULUCF) było dotąd powściągliwe. Niemniej wraz ze wzrostem rygorystyczności celów klimatycznych – przejawiającym się w planowaniu osiągnięcia coraz wyższych wskaźników redukcji emisji gazów

²⁹ Zob. A. Savaresi et al., *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, „Revue of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, vol. 29, no. 2, s. 213.

³⁰ Skrótowiec powstały od ang. *land use, land use change and forestry* – użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo.

³¹ Zob. A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 213.

cieplarnianych w kolejnych perspektywach czasowych – pojawia się potrzeba poszerzenia pól realizacji działań redukcyjnych. Zwiastuje to zmianę podejścia do sektora LULUCF, a w szczególności do leśnictwa, w kontekście unormowań prawnych związanych z ochroną klimatu. Ewolucja ta, dotycząca zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa unijnego, zostanie przeanalizowana w dalszych częściach artykułu.

3.1. Lasy w umowach międzynarodowych związanych z ochroną klimatu

We wszystkich najistotniejszych aktach prawa międzynarodowego odnoszących się do ochrony klimatu, takich jak konwencja UNFCCC z 1992 r., Protokół z Kioto z 1997 r.³² czy Porozumienie paryskie z 2015 r., znajduje się szereg postanowień, w których podkreśla się znaczenie lasów jako pochłaniaczy dwutlenku węgla. Różne są jednak rzeczywiste role odgrywane przez kompleksy leśne w osiąganiu celów klimatycznych zawartych w tych dokumentach.

Konwencja UNFCCC z 1992 r. była pierwszą umową międzynarodową poświęconą problematyce zmian klimatycznych. Celem tego dokumentu jest, według jego art. 2, stabilizacja stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby groźnej ingerencji w klimat poprzez działalność człowieka. Konwencja wprowadziła zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (art. 3 pkt 1), tzn. odmienne sposoby partycypacji państw rozwiniętych i rozwijających się w walce ze zmianami klimatycznymi. W postanowieniach konkretyzujących wyszczególniono istotne zobowiązania ciążące wyłącznie na krajach rozwiniętych. Podstawową wadą tego aktu prawnego – która rzutowała na jego nikłe przełożenie na rzeczywistość – było oczywiście niewyznaczenie poszczególnym stronom konwencji wiążących celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Już w preambule konwencji UNFCCC znajduje się nawiązanie do „rol i znaczenia pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych dla ekosystemów lądowych i morskich” (w świetle art. 2 pkt 7 i 8 „zbiornik” to „składnik lub składniki systemu klimatycznego, w który[eh] gromadzą się gazy cieplarniane lub substancje tworzące gazy cieplarniane”, a „pochłaniacz” oznacza „jakikolwiek proces, działalność lub mechanizm, który usuwa z atmosfery gaz cieplarniany, aerozol lub substancję tworzącą gaz cieplarniany”). W myśl art. 3 konwencji strony „powinny podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatycznych i złagodzenia ich negatywnych skutków [...]. [T]aka polityka i środki powinny obejmować

³² 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) [dalej: Protokół z Kioto].

wszystkie istotne źródła, pochłaniacze i zbiorniki gazów cieplarnianych oraz ich adaptację”. W art. 4 ust. 1 lit. a konwencji nakazano wszystkim jej stronom składanie raportów o emisjach gazów cieplarnianych pochodzących ze źródeł antropogenicznych i usuwanych przez pochłaniacze, art. 4 ust. 1 lit. d zaś obliguje wszystkie strony konwencji, aby popierały zrównoważone zarządzanie oraz promowały działania i współpracowały „na rzecz ochrony i podniesienia efektywności pochłaniaczy i zbiorników wszystkich gazów cieplarnianych nieobjętych kontrolą przez Protokół montrealiski, uwzględniając biomasy, lasy i oceany, jak również inne ekosystemy lądowe, nadbrzeżne i morskie”. Także szczególne obowiązki ciężące wyłącznie na państwach z załącznika I do konwencji wiążą się z pochłaniaczami i zbiornikami. W art. 4 ust. 2 przewidziano dla tych stron obowiązek podjęcia odpowiednich środków nakierowanych na łagodzenie zmian klimatycznych; zwrócono uwagę zwłaszcza na ochronę i podnoszenie wydajności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych czy obliczanie emisji pochodzących ze źródeł antropogenicznych i usuwania gazów cieplarnianych przez pochłaniacze. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a każda ze stron ma przekazywać Konferencji Stron „krajowe dane statystyczne odnoszące się do antropogenicznych emisji wszystkich gazów cieplarnianych według ich źródeł oraz usuwania przez pochłaniacze, nieobjętych kontrolą przez Protokół montrealiski, do takiego stopnia, na jaki pozwala zdolność danej Strony, przy zastosowaniu porównywalnych metodologii, które powinny być poparte i uzgodnione przez Konferencję Stron”.

Konwencja UNFCCC zawiera zatem pewne podstawy systemu uwzględniania, wykorzystywania i raportowania emisji i usuwania gazów cieplarnianych dzięki pochłaniaczom i zbiornikom, w tym kompleksom leśnym. Opracowanie porównywalnych metodologii obliczeń pozostawiono Konferencji Stron – gremium zbierającemu się rokrocznie i stanowiącemu organ konwencji. Warto zauważyć, że szereg obowiązków (aczkolwiek natury bardzo ogólnej) odnoszących się do zbiorników i pochłaniaczy gazów cieplarnianych dotyczy wszystkich stron konwencji. Niemniej – jak już wspomniano – wobec nikłej liczby konkretnych zobowiązań ujętych w tej umowie międzynarodowej jej przełożenie na praktykę było relatywnie niewielkie, także jeśli chodzi o ustalenie roli ekosystemów leśnych w kontekście zmian klimatu.

Ten obraz uległ częściowej zmianie w wyniku przyjęcia Protokołu z Kioto w 1997 r. Twórcy tego aktu poszli dalej niż autorzy konwencji UNFCCC już w wyznaczeniu celu klimatycznego, który sformułowali jako ograniczenie antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych (podczas gdy celem konwencji była jedynie stabilizacja) o 5% w stosunku do roku bazowego, co do zasady ustalonego na 1990 r. W drugim załączniku do protokołu przypisano poszczególnym państwom określone cele redukcyjne, które powinny zostać osiągnięte do 2012 r. Tym samym przyjęto konkretne zobowiązania – jednak nałożono je tylko na państwa rozwinięte.

Niezależnie od ogólnych mankamentów wpływających na ograniczone oddziaływanie Protokołu z Kioto warto zwrócić uwagę na przepisy dotyczące roli pochłaniaczy gazów cieplarnianych i ich zbiorników (a więc także kompleksów leśnych). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a podpunkt (ii) tego aktu każda ze stron wymienionych w jego załączniku I – aby wypełniać swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji – została zobligowana do wdrożenia lub rozwoju m.in. środków, które polegają na ochronie i zwiększaniu efektywności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych, w tym do wspierania zrównoważonej gospodarki leśnej, zalesiania i odnowień lasów. Z kolei art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 3 Protokołu z Kioto zawiera, jeśli chodzi o sektor LULUCF, zasadę nieprzekraczania dopuszczalnych wielkości emisji gazów cieplarnianych, czyli braku emisji netto z owego sektora – tzw. zasadę zerowego salda (ang. *no debit rule*). W ust. 3 doprecyzowano, że do realizacji tego zobowiązania „będą wykorzystane zmiany netto emisji gazów cieplarnianych ze źródeł oraz ich pochłaniania wynikającego ze spowodowanych bezpośrednio przez człowieka zmian w użytkowaniu ziemi i w gospodarce leśnej, ograniczonych do zalesiania, ponownego zalesiania i wylesiania począwszy od 1990 r., obliczane jako weryfikowalne zmiany ilości zakumulowanego węgla w poszczególnych okresach zobowiązań”.

Ustalenie szczegółowej metodologii ponownie pozostawiono decyzji Konferencji Stron (art. 3 ust. 4 Protokołu z Kioto), skutkiem czego początkowo rozliczanie emisji z analizowanego sektora, zgodnie z decyzją Konferencji Stron nr 16/CMP.1³³, funkcjonowało na zasadzie dobrowolności, z progowym ograniczeniem dodawania pochłaniania do przyznaných jednostek rozliczeniowych. Na drugi okres rozliczeniowy (planowany na lata 2013–2020), decyzją Konferencji Stron nr 2/CMP.7³⁴, przewidziano zaś rozliczanie na zasadzie poziomów referencyjnych (wskaźników FMRL – *Forest Management Reference Levels*), które uwzględniają prognozy rozwoju i eksploatacji lasów oraz obecne i przyszłe zmiany polityki w tym zakresie, przy czym ograniczono możliwość doliczania jednostek przyznanej emisji z sektora LULUCF do poziomu maksymalnie 3,5% całkowitych emisji danej strony z roku bazowego³⁵. W rezultacie –

³³ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its first session, United Nations Climate Change [online], 30.03.2006, <https://unfccc.int/documents/4254> [dostęp: 1.10.2022].

³⁴ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its seventh session, United Nations Climate Change [online], 15.03.2012, <https://unfccc.int/documents/7112> [dostęp: 1.10.2022].

³⁵ Na temat rozliczeń emisji z sektora LULUCF na gruncie Protokołu z Kioto zob. też J.H.A. Krug, *Accounting of GHG emissions and removals from forest management: a long road from Kyoto to Paris*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 1, s. 3–6;

jak wskazano w literaturze przedmiotu – sektor leśny mógł generować wartości dodawane do przypisanego limitu lub od niego odejmowane, ale nie stanowił samodzielnego elementu kalkulacyjnego celów redukcji emisji³⁶. Przeważały zatem obawy przed pełnym włączeniem sektora LULUCF w ich obręb, omówione w poprzednich punktach niniejszego artykułu. Mimo stosunkowo licznych odwołań do roli pochłaniaczy i zbiorników (w tym lasów) w Protokole z Kioto ich rzeczywiste znaczenie dla wdrażania celów redukcyjnych wytyczonych w owym dokumencie było więc relatywnie niewielkie.

Konkluzji tej w żaden sposób nie zmienia możliwość wykorzystania działań związanych z lasami w kontekście dwóch z trzech tzw. mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto, a mianowicie 1) mechanizmu wspólnych wdrożeń (ang. *Joint Implementation* – JI) oraz 2) mechanizmu czystego rozwoju (ang. *Clean Development Mechanism* – CDM). W ramach pierwszego dane państwo zobowiązane do redukcji emisji przekazuje innemu państwu, które ma takie zobowiązanie, jednostki zredukowanej emisji (ang. *Emission Reduction Units* – ERU), w sytuacji gdy podmioty z państwa otrzymującego realizują w państwie przekazującym inwestycję mającą na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych. Z kolei podstawową okolicznością, która odróżnia mechanizm CDM od mechanizmu JI, jest to, że chodzi o projekty realizowane w państwach rozwijających się, nieobciążonych obowiązkiem osiągnięcia określonej redukcji emisji; zatem jednostki poświadczonej redukcji emisji (ang. *Certified Emission Reductions* – CER) *de facto* nie są w ramach mechanizmu CDM przekazywane, lecz generowane.

Oba mechanizmy, umożliwiające powiększenie limitu emisyjnego danej strony, dopuszczały realizację projektów w zakresie gospodarki leśnej. Jednakże w mechanizmie CDM (bardziej popularnym niż JI) przewidziano wyłącznie projekty, które polegają na zalesianiu (tworzenie lasów na terenach niezalesionych co najmniej od 50 lat) i ponownym zalesianiu (tworzenie lasów na terenach wylesionych przed 1990 r.)³⁷. Ograniczenie to spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny – w szczególności podniesiono, że takie wybiórcze wsparcie nie tylko limituje potencjalne korzyści związane z wykorzystaniem leśnictwa do redukcji emisji gazów cieplarnianych, lecz także może powodować dodatkowe szkody klimatyczne przez przyspieszanie wylesiania³⁸. W mojej ocenie

A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 215; G.-J. Nabuurs et al., *Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 18, s. 2–3.

³⁶ Ch. Streck, *Forests, Carbon Markets...*, s. 240–241.

³⁷ E. Corbera, Ch. Friedli, *Planting trees through the Clean Development Mechanism: A critical assessment*, „Ephemera: Theory & Politics in Organization” 2012, vol. 12, no. 1/2, s. 207.

³⁸ S.K. Rose, B. Sohngen, *Global forest carbon sequestration and climate policy design*, „Environment and Development Economics” 2011, vol. 16, issue 4, s. 450.

nie jest to krytyka w pełni uzasadniona ze względu na wprowadzone zabezpieczenia czasowe (niemożność skorzystania ze wsparcia w przypadku projektów polegających na zalesianiu bądź ponownym zalesianiu, jeżeli dany teren był niezalesiony za krótko), niemniej z całą pewnością pominięcie w ramach mechanizmu CDM możliwości wsparcia projektów, które skupiają się na wzmacnianiu już istniejących lasów, świadczy o zmarnowanym potencjale. Porównawczo warto zwrócić uwagę, że podobne zawężenie nie występuje przecież w realizowanym pod auspicjami ONZ programie REDD+ (ang. *Reducing Emissions from Deforestation, forest Degradation [and other forest activities]* – ograniczanie emisji z wylesiania, degradacji lasów [i innych działań odnoszących się do lasów]), który dostarcza krajom rozwijającym się zachęt ekonomicznych do ochrony lasów i podejmowania dobrowolnych działań zmierzających do redukcji emisji gazów cieplarnianych; w programie REDD+ wsparcie obejmuje również projekty nakierowane na zachowanie i poprawę jakości kompleksów leśnych. W dodatku popyt na jednostki CER pochodzące z projektów, które dotyczą gospodarki leśnej, został w mechanizmie CDM mocno ograniczony przez wyłączenie możliwości ich użycia w ramach EU ETS, co oznacza dalsze zmniejszenie szans na spożytkowanie istniejącego tu potencjału.

Przełom w kwestii wykorzystania leśnictwa do realizacji celów klimatycznych w międzynarodowym porządku prawnym przyniosło Porozumienie paryskie. Jego art. 4 mówi o dążeniu do neutralności klimatycznej pojmowanej jako osiągnięcie w drugiej połowie obecnego stulecia równowagi między antropogenicznymi emisjami ze źródeł i absorpcją gazów cieplarnianych przez pochłaniacze. Porozumienie opiera się na krajowych dobrowolnych wkładach w redukcję emisji (ang. *nationally determined contributions*), które mają być komunikowane co pięć lat. Wydaje się, że cele redukcyjne stanowią klauzule raczej należytych starań niż osiągnięcia konkretnych efektów, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę, że wiele wkładów zgłoszonych przez strony jest obwarowanych określonymi warunkami. Tym samym podstawowa różnica na korzyść Porozumienia paryskiego względem poprzednich regulacji, tj. objęcie zadaniami redukcyjnymi wszystkich stron, a nie tylko państw rozwiniętych, w rzeczywistości nie może przesądzać o ocenie tego aktu prawnego jako przełomu³⁹.

Zawarte w owym dokumencie przepisy odnoszące się do pochłaniaczy i zbiorników kładą nacisk na ich wzmacnianie. W art. 5 ust. 1 wprost wymieniono lasy, wskazując: „Strony powinny podjąć działania mające na celu ochronę i podniesienie efektywności, stosownie do okoliczności, pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych [...], w tym lasów”. Z kolei w ust. 2 nawiązano do

³⁹ 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, wraz z podaną tam literaturą.

ważnej funkcji mechanizmu REDD+ (co nie jest tak widoczne w polskiej wersji Porozumienia paryskiego) i zachęcono wszystkie strony umowy „do podejmowania działań mających na celu wdrażanie i wsparcie, w tym poprzez płatności zależne od efektów, istniejących ram, określonych w odpowiednich wytycznych i decyzjach już uzgodnionych w ramach Konwencji, odnoszących się do: rozwiązań na poziomie polityki i pozytywnych zachęt dla działań mających na celu zmniejszenie emisji z wylesiania i degradacji lasów, oraz roli ochrony przyrody, zrównoważonej gospodarki leśnej i zwiększenia zasobów węgla pierwiastkowego w lasach w krajach rozwijających się [...]”. W art. 6 przewidziano zaś możliwość wykorzystania międzynarodowych transferów efektów działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu, by realizować wkłady ustalone na poziomie krajowym.

Porozumienie paryskie nie zawiera przepisów określających model rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z sektora LULUCF⁴⁰. Oznacza to, że powinien on być traktowany tak jak każdy inny sektor (czyli bez maksymalnych progów ilościowych, lecz z tradycyjnymi dla niego ograniczeniami jakościowymi w postaci kryterium dodatkowości i wykluczenia naturalnego pochłaniania). Niejasne pozostaje, w jaki sposób (z zastosowaniem jakiej metodologii) należy rozliczać emisje z sektora LULUCF, co wyraża się w różnych podejściach reprezentowanych przez strony Porozumienia paryskiego⁴¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że sumarycznie znaczenie lasów w realizowaniu celów międzynarodowych regulacji klimatycznych zostało istotnie wzmocnione. Jest to oczywiście przynajmniej po części pokłosie coraz szerzej zakrojonych dążeń do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Mamy tu do czynienia ze zmianą dotychczasowego paradygmatu, w którym wykorzystywanie leśnictwa do wypełniania zobowiązań klimatycznych traktowano z dużą rezerwą. Chociaż owa zmiana implikuje w sposób nieunikniony opisane wcześniej różne rodzaje ryzyka, zagrażające prawidłowemu rozliczeniu pochłaniania przez ten podsektor, to zarazem stanowi szansę na intensyfikację działań wpływających korzystnie na lasy nie tylko z punktu widzenia bilansu gazów szklarniowych, lecz także w szerszej perspektywie środowiskowej, związanej z ochroną bioróżnorodności. A przecież stan tej ostatniej i zmiany klimatu są zagadnieniami współzależnymi na poziomie zarówno przyczyn, jak i rozwiązań, na co słusznie zwrócono uwagę w komunikacie Komisji Europejskiej dotyczącym unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030⁴². Korelacje te rzadko się uwzględnia, ze szkodą

⁴⁰ S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 268.

⁴¹ Zob. J.H.A. Krug, *Accounting of GHG emissions...*, s. 8–9.

⁴² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia*, 20.05.2020, COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp: 1.10.2022]. Wskazano tam: „Kryzys różnorodności biologicznej i kryzys klimatyczny są ze sobą nierozzerwalnie

w postaci negatywnych skutków oddziaływania unormowań klimatycznych na kwestie ochrony bioróżnorodności⁴³.

3.2. Lasy w polityce klimatycznej Unii Europejskiej

3.2.1. Lasy w dotychczasowych unormowaniach prawa unijnego związanych z ochroną klimatu

Na gruncie prawa unijnego rola ekosystemów leśnych w polityce klimatycznej została uwypuklona w dwóch aktach prawnych: w rozporządzeniu LULUCF oraz w dyrektywie RED II poświęconej promowaniu odnawialnych źródeł energii.

Rozporządzenie LULUCF stanowi przełom w tym sensie, że po raz pierwszy uwzględnia tytułowy sektor w kontekście ogólnego celu Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.⁴⁴ Omawiany akt odnosi się do emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z owego sektora w dwóch okresach rozliczeniowych (od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r.), z podziałem na kilka kategorii gruntów, wśród których znajdują się grunty zalesione (tereny przekształcone w grunty leśne i zgłoszone jako jedna z innych kategorii gruntów) oraz zarządzane grunty leśne (użytkowane grunty leśne zgłoszone jako grunty leśne). Kluczowym elementem rozporządzenia LULUCF jest art. 4, który obliguje państwa członkowskie do zapewnienia, aby łącznie, we wszystkich kategoriach rozliczania gruntów, emisje nie przewyższały pochłaniania (zatem podobnie jak w Porozumieniu paryskim mamy do czynienia z zasadą zerowego salda). Co ważne, uwzględnia się również emisje i pochłanianie z produktów z pozyskanego drewna (na zasadach określonych przez art. 9), a w pewnym zakresie z rozliczeń dotyczących gruntów zalesionych

związane. Zmiana klimatu przyspiesza degradację środowiska naturalnego, powodując susze, powodzie i pożary lasów, podczas gdy niszczenie przyrody i jej niezrównoważona eksploatacja są z kolei głównymi czynnikami wywołującymi zmianę klimatu. Związek między tymi kryzysami oznacza jednak, że ich rozwiązania też są powiązane. Przyroda jest również ważnym sojusznikiem w walce ze zmianą klimatu. Przyroda wywiera wpływ na klimat, a rozwiązania oparte na zasobach przyrody, takie jak ochrona i przywracanie terenów podmokłych, torfowisk i ekosystemów przybrzeżnych lub zrównoważone gospodarowanie obszarami morskimi, lasami, użytkami zielonymi i glebami rolnymi, będą miały zasadnicze znaczenie dla redukcji emisji i przystosowania się do zmiany klimatu. Sadzenie drzew i rozwój zielonej infrastruktury pomoże nam w chłodzeniu obszarów miejskich i ograniczy skutki klęsk żywiołowych” (s. 2–3).

⁴³ H. van Asselt, *Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2012, vol. 44, no. 4, s. 1274.

⁴⁴ S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 270.

i zarządzanych gruntów leśnych można wyłączyć emisje gazów cieplarnianych będące skutkiem katastrof naturalnych (art. 10 ust. 1 rozporządzenia LULUCF).

Dopuszczalne modalności wynikają z istnienia kilku mechanizmów elastycznych, uregulowanych w art. 11, 12 i 13. Mechanizmy te mają na celu wzmocnienie ekonomicznej efektywności wysiłków redukcyjnych, solidarności państw członkowskich oraz elastyczności systemowej⁴⁵. Obejmują elastyczność możliwą do wykorzystania przez dane państwo między sektorem LULUCF a sektorem non-ETS (art. 12 ust. 1), elastyczność polegającą na przeniesieniu nadwyżki pochłaniania uzyskanej w sektorze LULUCF na inne państwo (art. 12 ust. 2), elastyczność umożliwiającą przechowanie nadwyżki pochłaniania na drugi okres rozliczeniowy czy wreszcie szczególną elastyczność dotyczącą zarządzanych gruntów leśnych, która pod pewnymi warunkami pozwala na skompensowanie emisji z tych gruntów (art. 13). Mechanizmy te obwarowane są jednak konkretnymi kryteriami i ograniczone progami ilościowymi, więc wprowadzana przez nie elastyczność nie jest zupełna.

O ile w przypadku np. gruntów zalesionych rozliczanie emisji odbywa się w prosty sposób, tj. jako rozliczanie sumarycznych emisji i sumarycznego pochłaniania dla każdego roku w okresach od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r. (art. 6 rozporządzenia LULUCF), o tyle znacznie bardziej skomplikowane staje się określanie oraz uwzględnianie emisji i pochłaniania z zarządzanych gruntów leśnych, ich rozliczanie następuje bowiem z zastosowaniem specjalnego wskaźnika FRL (ang. *Forest Reference Level* – poziom referencyjny dla lasów). Z technicznego punktu widzenia poziom referencyjny dla lasów to szacunkowa, wyrażona w tonach ekwiwalentu CO₂, wartość średniorocznych emisji lub pochłaniania przez zarządzane grunty leśne, która wynikałaby z użytkowania tych gruntów, gdyby kontynuowano istniejący w przeszłości systemu zarządzania (do jego obliczenia wykorzystuje się dane historyczne z okresu od 2000 do 2009 r.). Ważną odmiennością w ustalaniu wskaźników FRL na gruncie rozporządzenia LULUCF w porównaniu ze wskaźnikami FMRL w ramach Protokołu z Kioto jest okoliczność, że wskaźnik FRL nie uwzględnia założeń polityki i oczekiwań rynku⁴⁶. Poziom referencyjny dla lasów jest wyznaczany w procedurze, która obejmuje przedłożenie jego propozycji Komisji Europejskiej przez każde państwo członkowskie oraz przyjęcie poziomów referencyjnych dla lasów w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w formie aktu delegowanego⁴⁷. Chociaż rozporządzenie LULUCF dostarcza wskazówek do ustalenia, jak powinien zostać określony wskaźnik

⁴⁵ Ibidem, s. 281.

⁴⁶ G. Grassi et al., *Science-based approach for credible accounting of mitigation in managed forests*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 8, passim, cyt. za: M. Vizzarri et al., *Setting the forest...*, s. 2.

⁴⁷ Jest to rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/268 z dnia 28 października 2020 r. zmieniające załącznik IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841

FRL dla danego państwa, to jednak owej kwestii towarzyszy wysoki poziom niepewności⁴⁸. Poza tego typu wątpliwościami wyznaczanie wskaźnika FRL budzi również kontrowersje związane z przemożnym wpływem przeszłych wyborów dotyczących gospodarki leśnej na dalsze wybory w tym zakresie i na przyszłą strukturę lasu. Stąd też rozliczanie pochłaniania i emisji z zarządzanych gruntów leśnych w przyszłości (wartości osiągnęte przez poszczególne państwa członkowskie) będzie zależne od stanu w okresie bazowym⁴⁹. Oczywiście, przyjęcie stosunkowo długiego okresu bazowego (przypadającego na lata 2000–2009) w pewnym stopniu ogranicza to ryzyko, ale nie eliminuje go w pełni.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia LULUCF emisje i pochłanianie z zarządzanych gruntów leśnych są rozliczane jako pomniejszone o pięciokrotność poziomu referencyjnego dla lasów danego państwa członkowskiego. Obrany model rozliczania tej kategorii gruntów na podstawie wskaźnika FRL ma służyć odseparowaniu wpływu działalności człowieka (zmian w gospodarce leśnej) od naturalnych efektów spowodowanych wzrostem lasu (determinowanych cechami takimi jak wiek kompleksów leśnych)⁵⁰. Chodzi tutaj o wartość dodatkową nie tylko w stosunku do zjawisk naturalnych, lecz także w stosunku do standardowo prowadzonej gospodarki leśnej. Liczy się wyłącznie różnica między wskaźnikiem FRL a raportowanymi emisjami i pochłanianiem. Oczywiście, wyrażone w art. 8 ust. 5 rozporządzenia LULUCF założenie, aby wyznaczone poziomy referencyjne dla lasów opierały się na kontynuacji praktyki zrównoważonej gospodarki leśnej, którą udokumentowano od 2000 do 2009 r., nie oznacza bynajmniej, że stopień pozyskiwania drewna przez wycinanie drzew musi pozostać zamrożony na poziomie z tamtego okresu. Ten sam przepis stanowi bowiem o potrzebie wzięcia pod uwagę przyszłego wpływu „dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem, tak aby uniknąć nadmiernego ograniczania intensywności gospodarki leśnej [...]”. Wzrost poziomu takiej formy eksploatacji lasów powinien zaś być uzasadniony dynamiką cech lasu związanych z wiekiem⁵¹. Przyjmowanie wskaźników FRL nie oznacza też narzucenia konkretnego modelu gospodarki leśnej⁵².

W literaturze przedmiotu pojawiają się krytyczne oceny rozporządzenia LULUCF. Dostrzega się, że omawiany akt nie w pełni uwzględnia emisje i pochłanianie z lasów z powodu funkcjonowania skomplikowanych przepisów, które ograniczają wykorzystanie wartości pochłaniania przez lasy oraz

w odniesieniu do poziomów referencyjnych dla lasów, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w latach 2021–2025 (Dz. Urz. UE L 60 z dnia 2 lutego 2021 r., s. 21).

⁴⁸ S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 263.

⁴⁹ A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 215.

⁵⁰ S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 274.

⁵¹ Ibidem, s. 277.

⁵² Ibidem, s. 275.

możliwość rekompensaty ujemnego salda z zarządzanych gruntów leśnych na poziomie poszczególnych państw członkowskich⁵³. Zasada zerowego salda i mechanizmy elastyczne z rozporządzenia LULUCF były przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności m.in. tego aktu prawnego w sprawie *Carvalho*⁵⁴, w której skarżący podnosili, że jego przepisy nie kreują żadnych bodźców do zwiększenia zdolności absorpcyjnej sektora LULUCF, a wskutek oddziaływania mechanizmów elastycznych wręcz rozmywają ogólne cele redukcyjne Unii. Tak jak bardzo wiele podobnych skarg podmiotów prywatnych na akty prawa unijnego, ta również została w obu instancjach odrzucona przez Sąd i Trybunał Sprawiedliwości z przyczyn formalnych, konkretnie z uwagi na niespełnienie przez skarżących kryterium bezpośredniego i indywidualnego dotknięcia; nie zmienia to jednak faktu, że na gruncie rozporządzenia LULUCF wspomniane wątpliwości istnieją. Na podstawie analizy wskaźników FRL przyjętych przez Komisję Europejską badacze ustalili, że plany znacznej większości (bo aż 19) państw członkowskich wskazują na zmniejszenie się zdolności absorpcyjnej zbiorników i wzrost pozyskiwania drewna poprzez wycinkę drzew w pierwszym okresie rozliczeniowym (przypadającym na lata 2021–2025) w porównaniu z okresem bazowym (2000–2009)⁵⁵. Całkowity spadek zdolności absorpcji zbiorników w postaci ekosystemów leśnych w Unii Europejskiej jest szacowany na –18%, co w głównej mierze można przypisać spodziewanym podwyższonym poziomom wycinki drzew (+16%) w związku z ewolucją rozłożenia klas wiekowych drzewostanu, a także wpływowi starzenia się lasu na mniejszy stopień przyrostu⁵⁶.

Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że jakkolwiek rozporządzenie LULUCF czyni ten sektor elementem ogólnej polityki nakierowanej na osiągnięcie konkretnych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w danych perspektywach czasowych, nie wyznacza samodzielnego celu redukcyjnego dla tego sektora, lecz ogranicza się do nakazu równoważenia emisji pochłanianiem. Polityka unijna koncentruje się na ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych w sektorach ETS i non-ETS, co ma swoje wady i zalety. Z jednej strony w obecnym kształcie rozporządzenie LULUCF nieszczególnie mocno ingeruje w gospodarkę leśną państw członkowskich, ale z drugiej strony potencjał redukcyjny lasów nie jest w pełni wykorzystywany, a rozporządzenie nie

⁵³ A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 219.

⁵⁴ Zob. postanowienie Sądu z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie T-330/18 *Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2019:324, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-330/18&language=PL> [dostęp: 1.10.2022], oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie C-565/19 P *Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2021:252, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0565>.

⁵⁵ M. Vizzarri et al., *Setting the forest...*, s. 10.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 13.

dostarcza bodźców, aby się to zmieniło. Równocześnie zwłaszcza w sektorach ETS działania zorientowane na ograniczanie emisji są związane z wysokimi kosztami, które wyrażają się w cenach uprawnień emisyjnych (obecnie oscylujących wokół 80–90 euro, tj. notujących niemalże trzykrotny wzrost w skali tylko nieco ponad roku) i przekładają się na ceny energii, produktów i usług oferowanych przez podmioty objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że z punktu widzenia efektywności ekonomicznej warto byłoby zintensyfikować wykorzystanie sektora leśnego w polityce klimatycznej Unii. Co więcej, również z punktu widzenia efektywności środowiskowej takie działanie jawi się jako uzasadnione, ponieważ różnorodna aktywność nakierowana na ochronę i wzmacnianie lasów może się też przyczyniać do ochrony bioróżnorodności, która obecnie jest dramatycznie zagrożona. Tymczasem unijne działania redukujące emisje gazów szklarniowych w sektorach przemysłowych same w sobie nie mają żadnej dodatkowej wartości środowiskowej poza zakładaną możliwością wpływu na klimat (co budzi istotne wątpliwości choćby w kontekście stosunkowo niewielkiego udziału Unii Europejskiej w globalnej antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych).

Dopełnieniem unormowań rozporządzenia LULUCF są postanowienia dyrektywy RED II wprowadzające kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy. Jak wskazuje art. 7 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy, biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy, które nie spełniają kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych określonych w art. 29 ust. 2–7 i ust. 10, nie zostają wzięte pod uwagę przy obliczaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych; w myśl art. 29 ust. 1 lit. c nie kwalifikują się one również do otrzymania wsparcia finansowego, jakie mogłyby być udzielane w związku z ich wykorzystywaniem. Rzeczne kryteria w obecnym stanie prawnym dotyczą jednak tych surowców wykorzystywanych w instalacjach, które produkują energię elektryczną, ciepło i chłód lub paliwa, tylko wówczas, gdy całkowita nominalna moc cieplna instalacji wynosi co najmniej 20 MW w przypadku paliw stałych z biomasy albo co najmniej 2 MW w przypadku paliw gazowych z biomasy (art. 29 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy RED II).

Z kolei art. 29 ust. 6 jest poświęcony szczególnym przesłankom dla biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy produkowanych z biomasy leśnej, mającym minimalizować ryzyko „użycia paliwa produkowanego z biomasy leśnej pochodzącej z produkcji niespełniającej kryteriów zrównoważonego rozwoju”. Przesłanki te dotyczą m.in. legalności operacji pozyskiwania, zapewnienia regeneracji lasu na obszarze pozyskiwania, zachowania różnorodności biologicznej oraz utrzymania lub poprawy długoterminowej zdolności produkcyjnej lasu. W ust. 7 zawarto dodatkowy zestaw kryteriów użytkowania gruntów, zmiany

użytkowania gruntów i leśnictwa, odnoszących się do Porozumienia paryskiego i wniesienia dobrowolnego wkładu w redukcję emisji przez państwo, gdzie pozyskiwana jest biomasa leśna, z której wytwarzane są biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy, albo posiadania przez to państwo unormowań gwarantujących, że zgłoszone emisje w sektorze LULUCF nie przewyższają pochłaniania. Wspomniany dobrowolny wkład ma obejmować „emisje i pochłanianie z rolnictwa, leśnictwa i użytkowania gruntów, dzięki czemu zmiany w zasobach węgla powiązane z pozyskiwaniem biomasy są zaliczane na poczet zobowiązania danego państwa do redukcji lub ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”. W art. 29 ust. 10 dyrektywy RED II zostały określone pułapy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy dla poszczególnych przeznaczeń, kategoryzowanych również w zależności od wieku instalacji. Wreszcie ust. 11 zawiera dość rygorystyczne, ale stosowane alternatywnie, kryteria uwzględniania i wsparcia energii elektrycznej wytwarzanej z paliw z biomasy.

De lege lata kryteria określone w art. 29 dyrektywy RED II oceniane są jako niewystarczające do zapewnienia zrównoważonego pozyskiwania biomasy⁵⁷; część z nich ma charakter na tyle ogólny, że wręcz trudno je egzekwować. Kontrowersje te znalazły wyraz w skardze złożonej w sprawie *Sabo*⁵⁸, w której domagano się stwierdzenia nieważności części dyrektywy RED II. Zdaniem skarżących przyczyni się ona do wzrostu wykorzystania lasów w Unii Europejskiej, tak aby możliwe było sprostanie rosnącemu popytowi na biomasę leśną, jednocześnie zaś wzrost emisji gazów cieplarnianych ze spalania drewna nie zostanie odpowiednio rozliczony. Podobnie jak w przypadku sprawy *Carvalho*, również ta skarga nie odniosła skutku z przyczyn formalnych, co bynajmniej nie podważa zasadności zaprezentowanych tam zarzutów. Wątpliwości związane z niezapewnieniem ujęcia emisji ze spalania drewna są wyrażane także w literaturze przedmiotu. W istocie, pomimo metodologii rozliczania wprowadzonych przez rozporządzenie LULUCF, wdrożenie dyrektywy RED II może przynosić dwuznaczne rezultaty, ponieważ żaden z tych aktów prawnych nie uwzględnia w sposób właściwy emisji ze spalania paliw drzewnych. Jest to konsekwencja opisanego już wcześniej problemu, który przedstawia się następująco: jeżeli praktyka zarządzania lasem w okresie bazowym

⁵⁷ T.D. Searchinger et al., *Europe's Renewable Energy Directive Poised to Harm Global Forests*, „Nature Communications” 2018, no. 9, passim, cyt. za: S. Rompanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 270.

⁵⁸ Zob. postanowienie Sądu z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie T-141/19 *Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:179, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019TO0141_INF&from=EN, oraz postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie C-297/20 P *Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2021:24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62020CO0297> [dostęp: 1.10.2022].

ujęty w rozporządzeniu LULUCF (tj. w latach 2000–2009) oraz ewolucja struktury wiekowej lasu pozwalają na intensyfikację pozyskiwania drewna jako surowca energetycznego, to taki wzrost został już zawarty we wskaźniku FRL i nie będzie rozliczony jako dodatkowa emisja gazów cieplarnianych; ponadto mechanizmy elastyczne z rozporządzenia LULUCF pozwalają na dalsze zwiększenie pozyskiwania drewna (do pewnego limitu), a w świetle kryteriów zapisanych w tym akcie prawnym państwa członkowskie nie muszą się z tego w pełni rozliczać⁵⁹.

Zarazem w kontekście ciągle rosnących ambicji Unii Europejskiej, by ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, rzeczywiście mamy do czynienia z nasilającą się tendencją do pozyskiwania drewna leśnego na cele energetyczne. Jak wskazano w komunikacie Komisji Europejskiej w odniesieniu do nowej strategii leśnej Unii Europejskiej⁶⁰, „[b]ioenergia pochodząca z drewna jest obecnie głównym źródłem energii odnawialnej, dostarczającym 60% energii ze źródeł odnawialnych w UE. Aby osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r., państwa członkowskie będą musiały znacznie zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w swoim koszyku energetycznym. Bioenergia będzie nadal odgrywać istotną rolę w tym koszyku, jeżeli biomasa będzie produkowana w sposób zrównoważony i wykorzystywana w sposób efektywny, zgodnie z zasadą wykorzystania kaskadowego i z uwzględnieniem unijnych celów w zakresie pochłaniaczy dwutlenku węgla i bioróżnorodności, a także ogólnej dostępności drewna w granicach zrównoważonego rozwoju w perspektywie do roku 2030”. Tymczasem stosowanie tego surowca jako odnawialnego źródła energii może się okazać – z punktu widzenia skutków dla środowiska naturalnego (postrzeganego w sposób holistyczny, w myśl zasady kompleksowości ochrony) – lekarstwem bardziej niebezpiecznym od choroby, które będzie powodowało szkody środowiskowe takie jak utrata bioróżnorodności i, paradoksalnie, również dodatkowe emisje gazów cieplarnianych (jakkolwiek unijne przepisy promujące wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych są nakierowane przede wszystkim na redukcję ich emisji). Znalezienie złotego środka jest tu bardzo trudne.

⁵⁹ A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 218.

⁶⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowa strategia leśna UE 2030*, 16.07.2021, COM(2021) 572 final, s. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572> [dostęp: 1.10.2022].

3.2.2. Zmiany proponowane w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu „Fit for 55”

Europejski Zielony Ład, którego generalne założenia opisano w odnośnym komunikacie Komisji Europejskiej⁶¹, jest strategią zmierzającą w szczególności do zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych. Według zaprezentowanych założeń do 2050 r. gospodarka unijna ma osiągnąć zerowy poziom ich emisji netto (czyli tzw. neutralność klimatyczną). W krótszej perspektywie, czyli do 2030 r., będzie się to wiązało z ambicjami, by zredukować emisję gazów cieplarnianych do 55% w stosunku do poziomu z 1990 r. (podczas gdy poprzedni cel Unii do osiągnięcia w tym okresie został ustalony na 40% redukcji). Owe ambicje wymagają intensywniejszego wykorzystania potencjału ekosystemów leśnych jako pochłaniaczy i – co już bardziej kontrowersyjne – zwiększonego wykorzystania biomasy drzewnej na potrzeby energetyczne.

Jednocześnie, w komunikacie dotyczącym ogólnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja Europejska zapowiedziała przygotowanie strategii na rzecz bioróżnorodności⁶² oraz nowej strategii leśnej⁶³, które zdążono już ogłosić. Strategie te propagują działania nakierowane na poprawę jakości obszarów leśnych Unii Europejskiej (poprzez ich ochronę i rekultywację) oraz zwiększanie ich powierzchni (zalesianie i ponowne zalesianie). Trudno nie odnieść wrażenia, że cele polegające na wzroście zdolności pochłaniania gazów cieplarnianych przez lasy i na zwiększeniu wykorzystania biomasy drzewnej jako odnawialnego źródła energii wchodzą w kolizję. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, rozporządzenie LULUCF, unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 oraz nowa strategia leśna UE 2030 są ze sobą niespójne⁶⁴. Tym bardziej że, racjonalnie rzecz biorąc, w krótkoterminowej perspektywie 2030 r. trudno optować za polityką, która nakazuje zwiększać zdolność pochłaniania gazów dzięki zastępowaniu starych lasów młodymi ze względu na ich większą zdolność absorpcyjną. Jak podniesiono, „[w]obec przyjęcia przez

⁶¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, s. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 1.10.2022].

⁶² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia*, 20.05.2020, COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp: 1.10.2022].

⁶³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowa strategia leśna UE 2030...*

⁶⁴ M. Köhl et al., *The EU climate package „Fit for 55” – a double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry*, „Forest Policy and Economics” 2021, no. 132, article 102596, s. 4.

Unię Europejską strategii Zielonego Ładu perspektywa czasowa, przynajmniej w Europie, została skonkretyzowana do trzech dziesięcioleci. Nie ma już zatem wielkiego znaczenia rozpatrywanie problemu, na ile stuleci pozostanie związany w biomacie dwutlenek węgla; ważne jest, czy pozostanie tam przez najbliższe dziesięciolecia, w czasie których ma nastąpić transformacja gospodarki. Stawia to w innym świetle argumenty odnoszące się do tego, czy dla poprawy bilansu węglowego lepiej jest pozostawiać stare lasy bez ingerencji, czy też może lepiej wycinać je i zastępować młodymi. Wycinanie starych lasów po to, żeby poprawić bilans węglowy, w trzydziestoletniej perspektywie nie ma w ogóle sensu. Młode lasy pochłoną to, co zostało wyemitowane przy wycinaniu starych, dopiero po kilku dziesięcioleciach, a i to przy założeniu, że duża część drewna pozyskanego przy wycinaniu starych lasów zostanie wbudowana w produkty o długim czasie trwania, co współcześnie nie ma miejsca⁶⁵.

Być może mając na uwadze opisany dylemat, Komisja Europejska przedstawiła projekty zmiany rozporządzenia LULUCF⁶⁶ i dyrektywy RED II⁶⁷. Pierwsza z nich ma w szczególności doprowadzić do uwzględnienia i rozliczenia emisji gazów cieplarnianych w wyniku spalania biomasy na potrzeby energetyczne, co stanowi odpowiedź na wcześniejszą krytykę. W projekcie ustanowiono ogólny unijny cel w zakresie usuwania gazów cieplarnianych, w wysokości 310 mln ton ekwiwalentu CO₂ do 2030 r., rozłożony na państwa członkowskie w postaci rocznych celów krajowych na lata 2026–2030 opartych na wartości emisji i pochłaniania zgłoszonych w wykazach z lat 2016–2018. Przyjęciu bliższego okresu bazowego towarzyszy zniesienie w drugim okresie rozliczeniowym (lata 2026–2030) poziomów referencyjnych dla lasów; odtąd rozliczanie i sprawozdawczość w odniesieniu do nich mają przebiegać na zasadach podobnych jak w przypadku innych kategorii gruntów (raportowane będą sumaryczne emisje i sumaryczne pochłanianie rok do roku). Tym samym sektor gruntów nie będzie już traktowany w sposób szczególny, co w przyszłości, po

⁶⁵ J. Szwagrzyk et al., *Rola lasów...*, s. 63–64.

⁶⁶ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących zgodności, określenia celów państw członkowskich na 2030 r. i zobowiązania do zbiorowego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze użytkowania gruntów, leśnictwa i rolnictwa oraz rozporządzenie (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu, 14.07.2021, COM(2021) 554 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:554:FIN> [dostęp: 1.10.2022].

⁶⁷ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, 14.07.2021, COM(2021) 557 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52021PC0557> [dostęp: 1.10.2022].

2030 r., ma stworzyć możliwość międzysektorowej wymiany emisji i pochłaniania. W nieco dalszej perspektywie sformułowano unijny cel w zakresie neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze gruntów (łączącym sektor LULUCF i emisje z sektora rolnictwa inne niż dwutlenek węgla). W drugim okresie rozliczeniowym odmiennie niż dotąd kształtować się też będą możliwości wykorzystywania mechanizmów elastycznych. Planuje się również nowe przepisy dotyczące konsekwencji nieosiągnięcia wyznaczonych celów redukcyjnych: jeżeli dane państwo członkowskie nie zrealizuje swojego celu na koniec drugiego okresu rozliczeniowego, to różnica między jego celem na 2030 r. a rzeczywistym zmniejszeniem emisji netto w 2030 r., powiększona o 8%, zostanie dodana do celu wyznaczonego na 2031 r.

Projektowana zmiana dyrektywy RED II ogranicza z kolei możliwość wykorzystywania drewna leśnego na potrzeby energetyczne, wprowadzając tzw. zasadę kaskadowego wykorzystania. Według tej reguły, w świetle motywu 4 owego projektu, „biomasa drzewna powinna być wykorzystywana stosownie do jej najwyższej ekonomicznej i środowiskowej wartości dodanej zgodnie z następującą hierarchią priorytetów: 1) produkty drewnopochodne, 2) przedłużanie ich cyklu życia, 3) ponowne użycie, 4) recykling, 5) bioenergia i 6) trwałe składowanie. W przypadku gdy żadne inne zastosowanie biomasy drzewnej nie jest ekonomicznie opłacalne lub właściwe pod względem środowiskowym, odzysk energii pomaga ograniczyć produkcję energii ze źródeł nieodnawialnych”. Jest to oczywiste nawiązanie do ogólniejszej koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponadto planuje się zaostrezenie kryteriów zrównoważonego rozwoju – będą miały zastosowanie także do małych instalacji wytwarzających ciepło i energię elektryczną z biomasy, których łączna nominalna moc cieplna nie przekracza 5 MW (*de lege lata* odnośny próg jest ustalony na poziomie 20 MW). Rozszerzone na istniejące instalacje mają też zostać obowiązujące progi ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dla produkcji energii elektrycznej, energii cieplnej i energii chłodniczej z paliw z biomasy. Dodaje się również nowe kryteria, które winny minimalizować ryzyko negatywnego wpływu pozyskiwania biomasy na jakość gleby i różnorodność biologiczną; w szczególności wprowadza się wyłączenia i ograniczenia dotyczące pozyskiwania biomasy leśnej z obszarów lasów pierwotnych, lasów o dużej różnorodności biologicznej, użytków zielonych i torfowisk.

Proponowane zmiany niewątpliwie stanowią próbę rozstrzygnięcia dylematu między potrzebą zwiększenia wykorzystywania biomasy drzewnej z lasów do celów energetycznych, podyktowaną coraz ambitniejszymi dążeniami do zredukowania emisji gazów cieplarnianych, a ochroną ekosystemów leśnych, powodowaną koniecznością dbania o bioróżnorodność oraz zabezpieczenia istniejącej już i wywołania wzrostu przyszłej zdolności lasów do pochłaniania gazów cieplarnianych. W wymiarze teoretycznym wydaje się, że zmiany idą w dobrym kierunku, jednak pogodzenie ze sobą owych dwóch dążeń wymaga podjęcia

szeregu różnych działań w zakresie gospodarki leśnej na znacznie większą skalę niż do tej pory, co będzie pociągać za sobą wysokie koszty.

4. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule pokazuje, że zwiększenie wykorzystania lasów do osiągnięcia celów klimatycznych, przewidziane przez obecne i projektowane akty prawne na szczeblu prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, będzie trudne do wykonania. Taki wniosek nasuwa się zwłaszcza w kontekście opisanej rozbieżności między intensyfikacją wykorzystania biomasy leśnej na potrzeby produkcji energii a koniecznością ochrony ekosystemów leśnych, zmierzającej do ich wzmocnienia w wymiarze ilościowym i jakościowym. Sama treść aktów prawnych nie może przesądzać o powodzeniu tego zadania – bez wątplenia niezbędne będzie podjęcie kompleksowych, szeroko zakrojonych działań. Dotychczasowa debata, czy lepiej wykorzystywać lasy w taki sposób, żeby przechować więcej węgla pierwiastkowego, czy też raczej intensywniej używać biomasy leśnej, odwraca uwagę od faktycznego problemu⁶⁸. Powinna ustąpić miejsca zmaganiom z realnym wyzwaniem, jakim jest stymulacja dodatkowego wzrostu lasów, tak aby możliwe było zarówno jedno, jak i drugie.

Literatura

- Asselt H. van, *Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2012, vol. 44, no. 4, s. 1205–1278.
- Brzeziecki B., *Wpływ sposobów zagospodarowania (odnowienia, pielęgnacji, użytkowania) na bilans węgla w lasach, potencjał sekwestracji i gromadzenia węgla*, w: *Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse*, red. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2014, s. 75–106.
- Ciechanowicz-McLean J., Wysokińska K., *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, w: *Administracja i środowisko*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 157–172.

⁶⁸ G.-J. Nabuurs et al., *By 2050 the Mitigation Effects of EU Forests Could Nearly Double through Climate Smart Forestry*, „Forests” 2017, vol. 8, article 484, s. 6.

- Corbera E., Friedli Ch., *Planting trees through the Clean Development Mechanism: A critical assessment*, „Ephemera: Theory & Politics in Organization” 2012, vol. 12, no. 1/2, s. 206–241.
- Danecka D., Radecki W., *Wprowadzenie do problematyki prawa leśnego*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.
- Fronczak K., *Las wobec efektu cieplarnianego*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008.
- Köhl M. et al., *The EU climate package „Fit for 55” – a double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry*, „Forest Policy and Economics” 2021, no. 132, article 102596.
- Krug J.H.A., *Accounting of GHG emissions and removals from forest management: A long road from Kyoto to Paris*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 1.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 25–39.
- Nabuurs G.-J. et al., *By 2050 the Mitigation Effects of EU Forests Could Nearly Double through Climate Smart Forestry*, „Forests” 2017, vol. 8, article 484.
- Nabuurs G.-J. et al., *Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 18.
- Pirlot P. et al., *Forests: A Multi-sectoral and Multi-level Approach to Sustainable Forest Management*, w: *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, eds. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Springer, Cham 2018.
- 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.
- Radecki W., *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2016.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Rompanen S., *The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2020, vol. 38, issue 3, s. 261–287.
- Rose S.K., Sohngen B., *Global forest carbon sequestration and climate policy design*, „Environment and Development Economics” 2011, vol. 16, issue 4, s. 429–453.
- Rykowski K., *Climate change, Forest, Forestry, Relationships*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008.
- Savaresi A. et al., *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, vol. 29, no. 2, s. 212–220.
- Streck Ch., *Forests, Carbon Markets, and Avoided Deforestation: Legal Implications*, „Carbon & Climate Law Review” 2008, vol. 2, no. 3, s. 239–247.
- Szwagrzyk J. et al., *Rola lasów w bilansie węglowym oraz utrzymaniu bioróżnorodności i dobrostanu człowieka*, w: *Drzewa i lasy w zmieniającym się środowisku*, red. D. Tomaszew-

ski, A.M. Jagodziński, Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk w Kórniku, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2021, s. 61–72.

Vizzarri M. et al., *Setting the forest reference levels in the European Union: overview and challenges*, „Carbon Balance and Management” 2021, vol. 16, article 23.

Źródła internetowe:

Forests and agriculture, European Commission [online], https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture_en [dostęp: 1.10.2022].

State of Europe's Forests 2020, Forest Europe [online], 17.12.2020, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

Ilona Przybojewska

Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu

Streszczenie

Lasy odgrywają istotną rolę w środowisku i gospodarce. Jednocześnie w wielowymiarowy sposób wpływają na zmiany klimatyczne i podlegają ich skutkom. Niniejszy artykuł jest próbą opisu i oceny odpowiedzi prawa międzynarodowego i unijnego na pytanie o rolę lasów w polityce klimatycznej.

Słowa kluczowe: lasy, polityka klimatyczna, prawo ochrony środowiska

Илона Пшибоевска

Леса в контексте правовых норм по защите климата

Резюме

Леса играют важную роль в окружающей среде и экономике. В то же время они многоаспектно влияют на изменения климата и подвержены им. В данной статье сделана попытка описать и оценить реакцию международного права и права ЕС на вопрос о роли лесов в климатической политике.

Ключевые слова: леса, климатическая политика, природоохранное законодательство

Ilona Przybojewska

Foreste nel contesto delle norme legali di protezione del clima


Sommario

Le foreste svolgono un ruolo importante nell'ambiente e nell'economia. Allo stesso tempo, influenzano e sono soggetti ai cambiamenti climatici in modo multidimensionale. Questo articolo è un tentativo di descrivere e valutare la risposta del diritto internazionale e dell'UE alla domanda sul ruolo delle foreste nella politica climatica.

Parole chiave: foreste, politica climatica, diritto ambientale



Sylwia Zadworna

 <https://orcid.org/0000-0002-1762-9855>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Rola kryminalistyki w zwalczaniu szkodnictwa leśnego

The role of forensic science in combating forest damage

Summary

In the presented study, the author raised the issue of forensic science in revealing and securing traces left at the scene of the commission of forest damage. She characterizes both the essence of forest damage, its types and statistics of these acts in recent years, and a forensic examination of traces at the scene of the incident, along with a description of those most often performed at such acts. Considerations in this regard included forensic trace research in the fields of traseology, mechanoscopy and osmology.

Key words: forensic science, protection of the forest, forest damage

1. Wstęp

Poziom zagrożenia środowiska leśnego w Polsce należy do najwyższych w Europie. Jest to związane z położeniem naszego kraju na granicy dwóch klimatów: kontynentalnego i morskiego, a w konsekwencji – ze stałym i równoczesnym oddziaływaniem wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska oraz zmiany w stanie zdrowotnym lasów. Negatywne czynniki, określane mianem stresowych, można sklasyfikować według różnego rodzaju zmiennych, takich jak: ich pochodzenie, charakter oddziaływania, długotrwałość oddziaływania, rola, jaką odgrywają w procesie chorobowym. W ocenie

stopnia zagrożenia lasów najwyrazistszy obraz przedstawia analiza uwzględniająca pochodzenie zjawisk stresowych, czyli podział na czynniki abiotyczne, biotyczne i antropogeniczne. Jeden z czynników antropogenicznych – oprócz zanieczyszczenia powietrza, wód i gleb, przekształcania powierzchni ziemi i pożarów lasów – stanowi tzw. szkodnictwo leśne¹. Wykrywanie go oraz ściganie sprawców tego typu czynów jest możliwe dzięki ujawnianym na miejscu zdarzenia i zabezpieczanym śladom kryminalistycznym.

Współczesna kryminalistyka to kompleksowa nauka, która wykorzystuje osiągnięcia prawie wszystkich dyscyplin naukowych – adaptuje je na własne potrzeby, stosuje wprost lub na ich podstawie wypracowuje oryginalne metody. Jako nauka praktyczna formułuje zasady sprawnego działania, posługiwania się taktycznymi i technicznymi metodami śledczymi i badawczymi, aby ujawniać i zabezpieczać fakty mające znaczenie wykrywcze i dowodowe oraz zapobiegać ujemnym zjawiskom społecznym². Funkcja wykrywcza kryminalistyki polega na wykryciu zdarzenia, jego sprawców, mechanizmu powstania określonych zjawisk lub ich zmian. Wiąże się z nią tzw. reguła siedmiu złotych pytań: co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? dlaczego? jakimi środkami? kto? Pytania te wytyczają kierunek działań wykrywczych w każdej sprawie i stanowią punkt wyjścia do budowy każdej wersji śledczej tworzonej na użytek procesu wykrywczego przez organy dochodzeniowo-śledcze. Z kolei w ramach funkcji dowodowej kryminalistyki podejmowane są czynności mające na celu zgromadzenie materiału o walorach dowodowych, który pozwoli na wysunięcie konkretnych wniosków procesowych. Realizacja tej funkcji odbywa się w obszarze prawa dowodowego, ściśle reglamentowanego przepisami procedury karnej. To na podstawie dowodów dostarczonych przez kryminalistykę decydują procesy, zgodnie z przepisami prawa, wykonuje czynności zmierzające do udowodnienia popełnienia przestępstwa, ustalenia jego okoliczności, sposobu działania sprawcy i samego sprawstwa. Dlatego istotna okazuje się odpowiednio wypracowana kryminalistyczna taktyka przeprowadzania najważniejszych czynności o znaczeniu dowodowym³. Dla celów kryminalistycznych (wykrywczych i dowodowych) przydatny jest tzw. ślad kryminalistyczny, czyli stan rzeczywistości w postaci zjawisk i obiektów materialnych związanych z badanym zdarzeniem. Ze względu na dział wiedzy przyrodniczej, technicznej lub kryminalistycznej, której metodami badawczymi posłużono się w analizie

¹ A. Konieczny, *Raport o stanie lasów w Polsce 2019*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2020, s. 67, https://bip2.lasy.gov.pl/pl/bip/px_raport_o_lasach_2019.pdf [dostęp: 6.07.2022].

² E. Gruza, *Początki, zakres i zadania kryminalistyki*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 24, 27.

³ Ibidem, s. 28.

zabezpieczonych śladów, można wyróżnić m.in. ślady traseologiczne, mechanoskopijne i osmologiczne⁴.

Niniejsze opracowanie ma przybliżyć czytelnikom techniki kryminalistyczne możliwe do zastosowania w zwalczaniu szkodnictwa leśnego. Ich prawidłowe wykorzystanie przez uprawnione podmioty pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie tego rodzaju wykroczeniom i przestępstwom.

2. Szkodnictwo leśne

Wykroczenia i przestępstwa leśne można rozumieć dwojako. W węższym znaczeniu będą to takie czyny zabronione, w których ustawowym opisie występuje las lub grunt leśny jako znamię, z reguły miejsca działania sprawcy. Natomiast w szerszym ujęciu chodzi również o czyny zabronione faktycznie godzące w różne funkcje lasów bądź popełniane w lesie⁵. W kategorii czynów zabronionych przeciwko ochronie środowiska zawierają się więc także zachowania, które stanowią naruszenie lub zagrożenie ochrony lasów – tzw. szkodnictwo leśne. Do tej grupy zalicza się wykroczenia stypizowane w art. 148–166 Kodeksu wykroczeń⁶. Szkodnictwo leśne oznacza szeroko rozumiane szkody antropogeniczne w środowisku przyrodniczym – m.in. w środowisku leśnym – które są wynikiem niszczącego (fizycznego bądź chemicznego) oddziaływania człowieka na las i obiekty czy też przedmioty z nim związane⁷. Ochrona lasów przed takim oddziaływaniem obejmuje zatem ochronę mienia leśnego oraz walorów przyrodniczych zasobów leśnych. W PGL Lasy Państwowe wyróżnia się następujące grupy rodzajowe szkodnictwa leśnego: kradzież drewna z lasu państwowego, kradzież lub zniszczenie mienia nadleśnictwa, bezprawne korzystanie z lasu i kłusownictwo. W praktyce omawiana tu ochrona mieści w sobie również, oprócz czterech grup podstawowych, ochronę przeciwpożarową obszarów leśnych i ochronę przed szkodliwym korzystaniem z lasów w celach rekreacyjnych⁸.

⁴ M. Goc, *Ślady kryminalistyczne*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 37, 42–43.

⁵ W. Radecki, *Wykroczenia i przestępstwa leśne. Przepisy z komentarzem*, Agencja Rozwoju Regionalnego, Zielona Góra 1995, s. 42.

⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

⁷ I. Nowicka, *Szkodnictwo leśne – głos w dyskusji na temat ochrony lasów*, w: *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 135–139.

⁸ *Ibidem*, s. 141.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach⁹ w Lasach Państwowych została utworzona Służba Leśna, w ramach której funkcjonuje Straż Leśna. Do jej zadań należy m.in. zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywanie innych zadań polegających na ochronie mienia. Formacja ta jest uzbrojona i wyposażona w uprawnienia o charakterze policyjnym. Strażnicy leśni są upoważnieni m.in. do legitymowania osób, nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego, noszenia i używania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego, zatrzymywania i kontroli środków transportu na obszarach leśnych, kontroli podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem drewnem i innymi produktami leśnymi i ich przetwarzaniem czy też do prowadzenia dochodzeń¹⁰.

W 2019 r. na terenach administrowanych przez Lasy Państwowe zarejestrowano 51 377 przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego. W szczególności odnotowano 2260 przypadków kradzieży drewna z lasu, 629 przypadków kradzieży lub zniszczenia mienia, 48 331 przypadków bezprawnego korzystania z lasu oraz 157 przypadków kłusownictwa. Za powyższe wykroczenia – przede wszystkim za bezprawne wjazdy pojazdami, naruszanie przepisów przeciwpożarowych i zaśmiecanie – nałożono w drodze mandatu karnego 10 212 grzywien. W wyniku szkodnictwa leśnego straty w 2019 r. wyniosły 3 126 987 zł, z czego w wyniku kradzieży drewna – 1 363 951 zł¹¹. Z kolei w 2020 r. zarejestrowano 2194 przypadki kradzieży drewna z lasu, 723 przypadki kradzieży lub zniszczenia mienia, 46 852 przypadki bezprawnego korzystania z lasu oraz 153 przypadki kłusownictwa. Szkodnictwo leśne w 2020 r. wyrządziło szkody na poziomie 3 722 400 zł¹².

3. Kryminalistyczne badania śladów na miejscu zdarzenia

Mianem kryminalistycznego badania miejsca zdarzenia określa się zespół powiązanych czynności procesowych i pozaprocessowych prowadzonych w celu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności zaistniałego zdarzenia, a także ustalenia jego charakteru, wskazania ewentualnych sprawców oraz zebrania materiału dowodowego na podstawie ustaleń poczynionych tam, gdzie ono nastąpiło.

⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.).

¹⁰ T. Pasternak, *Rola Straży Leśnej w zwalczaniu przestępstw i wykroczeń*, w: *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych...*, s. 120–122.

¹¹ A. Konieczny, *Raport o stanie lasów w Polsce 2019...*, s. 90.

¹² „Rocznik Statystyczny Leśnictwa” 2021, Główny Urząd Statystyczny [online], Warszawa 2021, s. 156, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2021,13,4.html> [dostęp: 6.07.2022].

W związku z kryminalistycznym badaniem miejsca zdarzenia mogą być realizowane równocześnie trojakiemu rodzaju działania, mianowicie:

- 1) procesowe i procesowo-kryminalistyczne, czyli np. przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, przesłuchanie świadków i pokrzywdzonych, oględziny miejsca, osób lub rzeczy czy też przeprowadzenie eksperymentów procesowych;
- 2) operacyjno-rozpoznawcze, m.in. wywiad, obserwacja, zasadzka, praca z osobowymi źródłami informacji;
- 3) inne, np. działania blokujące, zaporowe, pościg, użycie psów tropiących, penetracja terenu, zabezpieczenie miejsca zdarzenia¹³.

Jedną z czynności procesowo-kryminalistycznych są oględziny, w trakcie których prowadzący je organ, po szczegółowym zapoznaniu się z ich przedmiotem (miejscem, osobą, rzeczą lub zwłokami), podejmuje działania polegające na wykrywaniu, zabezpieczaniu i wstępnym zbadaniu szeroko rozumianych śladów kryminalistycznych w celu wyjaśnienia charakteru i okoliczności zaistniałego zdarzenia oraz ustalenia jego sprawcy¹⁴. W ramach oględzin pobiera się materiał dowodowy, np. próbki drewna z miejsca kradzieży tego surowca. Materiał porównawczy, niezbędny do późniejszych badań, mogą w takiej sytuacji stanowić próbki drewna zabezpieczone w czasie przeszukania pomieszczeń zamkniętych lub otwartych podejrzanego bądź przeszukania jego przedmiotów, np. pojazdu samochodowego¹⁵.

W przypadku szkodnictwa leśnego zespół koniecznych czynności związanych z badaniem miejsca zdarzenia obejmuje nie tylko badanie konkretnego miejsca, gdzie np. dokonano kradzieży drewna (ze stosu, z wyrębu itp.), lecz także przeszukanie pobliskiego terenu, który przylega do wytypowanego lub zastanego miejsca szkodnictwa leśnego, i ewentualne zorganizowanie pościgu. Istotne jest właściwe określenie obszaru, na którym mogą się znajdować ślady pozostawione przez sprawcę – czasem trzeba wziąć pod uwagę powierzchnię wynoszącą kilkadziesiąt kilometrów kwadratowych. Zależy to zarówno od usytuowania samego obszaru, jak i od rodzaju czynu i środków użytych do jego popełnienia oraz rodzaju środków lokomocji, jakimi przemieszczał się sprawca. Powinno się analizować jego drogi dojścia i odejścia, może on bowiem oczekiwać w pobliżu na dogodny moment i pozostawić ślady, a oddalając się, wyrzucać rozmaite rzeczy mające związek ze zdarzeniem albo wskazujące na przebywanie sprawcy w owym miejscu, np. ślady cheiloskopijne pozostawione przez niego na niedopałkach papierosów lub ślady daktyloskopijne na butelkach. Jeżeli ustalono jego drogę odejścia i pomimo upływu czasu nie jest to bezce-

¹³ M. Goc, *Oględziny*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 257.

¹⁴ M. Goc, M. Pękała, *Oględziny*, w: *Ślady kryminalistyczne. Ujawnianie, zabezpieczanie, wykorzystanie*, red. M. Goc, J. Moszczyński, Difin, Warszawa 2007, s. 440.

¹⁵ G. Kędzińska, *Kryminalistyczne aspekty pracy Straży Parku*, w: *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych...*, s. 112.

lowe, należy zorganizować pościg¹⁶. W ustaleniu dróg dojścia i odejścia sprawy szkodnictwa leśnego bez wątplenia nieocenione będą ślady traseologiczne.

4. Ślady traseologiczne

Najbardziej typowymi śladami ujawnianymi na miejscu zdarzenia są ślady obuwia i środków transportu. Docierając do miejsca zdarzenia, poruszając się po nim i oddalając z niego, sprawcy przestępstw pozostawiają wszak ślady przemieszczania się i działania. Są to ślady traseologiczne – związane z określonymi zdarzeniami ślady poruszania się ludzi, zwierząt, przedmiotów (głównie środków transportu) na konkretnym podłożu, a więc odciski lub odbitki stóp (najczęściej obutych), odnóży zwierząt, części jezdnych środków transportu (kół, płóz, gąsienic) oraz ślady przemieszczania przedmiotów¹⁷. Analiza tych śladów może pozwolić na grupową lub indywidualną identyfikację przedmiotu (obuwia, opony pojazdu), który je pozostawił, pod warunkiem prawidłowego ich zabezpieczenia i uzyskania właściwego materiału porównawczego. Ślady ujawnia się i zabezpiecza w toku oględzin miejsca zdarzenia¹⁸.

Ze względu na podłoże, na którym występują, ślady obuwia dzieli się na wgłębione i powierzchniowe. Te pierwsze powstają w miękkiej glebie, piasku, śniegu, jak również w substancjach plastycznych, półtwardych, w stężonych smarach. Ze śladami wgłębionymi mamy do czynienia wtedy, gdy w podłożu odwzorowuje się przestrzenie (trójwymiarowo) spód buta. Mogą być bardzo płytkie, średnio głębokie i bardzo głębokie – odwzorowujące części wierzchów obuwia. Natomiast ślady powierzchniowe są rezultatem kontaktu buta z podłożem twardym. Powstałe wówczas płaskie (dwuwymiarowe) odwzorowanie obejmuje tylko element bezpośrednio stykający się z podłożem, czyli podeszwę. Ślady powierzchniowe mogą być bezbarwne, niewidoczne gołym okiem, albo zabarwione substancjami pyłowymi, lepкими lub ciekłymi. Widoczność owych śladów zależy od intensywności kontrastu między nośnikiem, którym je pozostawiono, a podłożem¹⁹.

Z kryminalistycznego punktu widzenia ważne są zarówno pojedyncze ślady obuwia (stóp), jak i cała ścieżka chodu, zwana ichnogramem. W badaniach tych zespołów śladów analizuje się następujące parametry: oś chodu, linię chodu,

¹⁶ D. Jagiełło, *Taktyka kryminalistycznych czynności dowodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 135.

¹⁷ M. Gołowski, L. Rodowicz, *Ślady traseologiczne*, w: *Ślady kryminalistyczne...*, s. 211.

¹⁸ T. Widła, *Identyfikacja narzędzi, śladów obuwia i śladów pojazdów*, w: *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 369.

¹⁹ M. Gołowski, L. Rodowicz, *Ślady traseologiczne...*, s. 211–212.

długość kroku, szerokość kroku, kąt stopy oraz kąt kroku. W ustalonych warunkach ichnogram jest w dużym stopniu indywidualny i daje możliwość identyfikacji grupowej²⁰. Odpowiednio zinterpretowany może dostarczyć informacji pozwalających na:

- ustalenie liczby osób, potencjalnych sprawców lub uczestników zdarzenia;
- ustalenie dróg dojścia i odejścia sprawców;
- określenie sposobu zachowania się sprawców na miejscu zdarzenia (m.in. czy stali, przewrócili się, siedzieli)²¹.

Ponadto ichnogram pozwala wyciągać pewne wnioski na temat wieku, płci, wzrostu czy nawet kontuzji lub kalectwa sprawcy²². Typ obuwia i długość kroku umożliwiają ustalenie płci osoby, która pozostawiła ślady, krok męski jest bowiem zwykle dłuższy od kobiecego (przeciętna długość kroku mężczyźni mieści się w granicach 60–80 cm, a kobiet – 50–60 cm). Przyspieszenie marszu powoduje wydłużenie kroku (w przypadku biegu – nawet o 30–40 cm) oraz zmniejszenie kąta kroku i stopy. Zmianę kąta stopy wywołuje także podjęcie lub złożenie ciężaru przez daną osobę. Człowiek kulejący (na skutek kontuzji bądź kalectwa) pozostawia ichnogram o różnej długości kroków (dla poszczególnych stóp), z kolei człowiek znajdujący się w stanie upojenia alkoholowego lub poważnego wyczerpania fizycznego ma nieregularną ścieżkę chodu. Skok z lądowaniem na obu nogach prowadzi do powstania dwóch śladów stóp z mocno zarytymi obcasami, a skok na jednej nodze – śladu stopy z mocno zarysowanym noskiem buta. Długość stopy (bosej albo obutej) pozwala na orientacyjne określenie wzrostu osoby dzięki zależności, że wzrost jest równy siedmiu długościom stopy. Szacując wzrost, można także wykorzystać inną zależność: odpowiada on w przybliżeniu średniej długości kroku powiększonej o 1 m.

Oczywiście, należy pamiętać, że na jakość śladów – czyli pełne, czytelne odwzorowanie zarówno kształtu, budowy, kompozycji wzorniczej podeszwy, jak i cech indywidualnych – mają wpływ różne czynniki obiektywne i subiektywne. Te pierwsze obejmują rodzaj podłoża, ukształtowanie terenu (w przypadku śladów wgłębionych), warunki atmosferyczne, elastyczność spodu obuwia, mechanizm powstawania śladów; do drugich zalicza się doświadczenie, wiedzę teoretyczną oraz wyposażenie technika kryminalistyki. Przy szkodnictwie leśnym trzeba zwrócić szczególną uwagę na właściwości podłoża mogące rzutować na wielkość śladu wgłębionego. Badania pokazują, że w różnych rodzajach gleb ślady wykonane tym samym butem miewają inną długość – odciski obuwia w suchym piasku są większe nawet o 30 mm niż w mokrej glinie, co tłumaczy się jej kurczliwością w trakcie wysychania. Jeżeli ślad powstał w mokrej

²⁰ J. Moszczyński, *Traseologia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 640.

²¹ M. Goławski, L. Rodowicz, *Ślady traseologiczne...*, s. 238.

²² T. Widła, *Identyfikacja narzędzi, śladów obuwia i śladów pojazdów...*, s. 372.

glinie, a zabezpieczono go już po jej wyschnięciu, to odnotowuje się jeszcze większe różnice w długości odcisków²³.

Czasami sprawcy przestępstw i wykroczeń nie przyznają się do swoich butów, których ślady ujawniono na miejscu zdarzenia. Jednakże ok. 80% ludzi ma wrodzone lub nabyte zniekształcenia stóp, odwzorowujące się wewnątrz obuwia w postaci wgnieceń i uszkodzeń. Dzięki temu nieraz możliwa jest indywidualna identyfikacja sprawcy²⁴.

Badania śladów zwierząt przeprowadza się najczęściej w przypadku czynów zabronionych związanych z kłusownictwem. Na podstawie śladów racic można wnioskować o kierunku, szybkości poruszania się oraz liczbie skradzionych zwierząt, a nawet określić, czy zwierzę było ranne. Przy kradzieży drewna zaprzęgiem konnym ślady podkutych kopyt końskich nadają się do identyfikacji indywidualnej, gdyż różnią się między sobą kształtem, wielkością i sposobem mocowania podków. Tak jak ślady ludzkie, tak i ślady zwierząt utrwała się fotograficznie. Jeżeli są śladami wgłębionymi, to dodatkowo zabezpiecza się je za pomocą odlewów gipsowych. Oczywiście, materiał porównawczy pobiera się w podłożu i warunkach podobnych do tych, w których występowały ślady dowodowe²⁵.

5. Ślady mechanoskopijne

W literaturze przedmiotu można spotkać różne definicje mechanoskopii. Najtrafniejsze wydaje się ujęcie jej jako działu kryminalistyki, który obejmuje metody i środki stosowane do wykrywania, zabezpieczania i badania w celach identyfikacyjnych i wykrywczych niektórych śladów i ich właściwości występujących na podłożach stałych, a powstałych w wyniku mechanicznego działania różnego rodzaju przedmiotów, narzędzi bądź rzeczy i płaszczyzn stałych; wymienione czynności prowadzi się w zakresie uwarunkowanym względami praktycznymi, rodzajem i budową owych przedmiotów oraz metodyką badawczą²⁶.

W praktyce kryminalistyczno-procesowej do najczęstszych ekspertyz mechanoskopijnych należą badania przedmiotów rozdzielonych (pod kątem ustalenia, czy stanowiły przed rozdzieleniem jedną całość) i badania mechanoskopijne

²³ M. Goławski, L. Rodowicz, *Ślady traseologiczne...*, s. 215.

²⁴ M. Świętek, *Ekspertyza traseologiczna*, w: *Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kała, D. Wilk, J. Wójcikiewicz, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 342.

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Goc, *Mechanoskopia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 572.

drewna²⁷. W tych pierwszych przedmioty, których części zabezpieczono na miejscu zdarzenia, mogą być porównywane „na całość” z innymi częściami przedmiotów, zabezpieczonymi jako materiał porównawczy, na podstawie cech grupowych (m.in. kształtu, grubości, średnicy, sposobu obróbki) i indywidualnych (makro- i mikronierówności zewnętrznych powierzchni badanych części oraz przebiegów i konfiguracji powierzchni i krawędzi rozdzieleni)²⁸. Rozdzielone kawałki drewna można zidentyfikować indywidualnie, porównując słoje pnia, koncentryczne i promieniowe pęknięcia, anomalie rozwojowe, uszkodzenia przez szkodniki itp. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę cechy nabyte (np. kształt kawałka drewna, mikrostrukturę powierzchni, uszkodzenia), a następnie porównać krawędzie rozdzielania²⁹.

W przypadku szkodnictwa leśnego do badań identyfikacyjnych „na całość” najczęściej trafiają kawałki (krążki) drewna, szczególnie w sytuacjach kradzieży drzewa z lasu. Przy ustalaniu, czy co najmniej dwa kawałki drewna tworzyły przed rozdzieleniem jedną całość (były drzewem), analizuje się wiek drzewostanu, gatunek drzewa, średnicę pnia, przebieg krawędzi i powierzchni rozdzieleni, a także elementy struktury makroskopowej i ewentualne nieprawidłowości, takie jak: sęki, kształt twardzieli, promienie i plamki rdzeniowe, przerosty żywiczne oraz wszelkie inne indywidualizujące wady budowy drzewa. W ramach oględzin przeprowadzanych w lesie z pniaka, z którego po ścięciu skradziono drzewo, odcina się krążek o grubości 4–8 cm w celu porównania go z drewnem zabezpieczonym u sprawcy, a ujawnionym w trakcie przeszukania. Jeżeli w miejscu kradzieży w lesie pozostał wierzchołek drzewa, to wówczas z części wierzchołkowej też pobiera się krążek. Badania polegają na fizycznym porównaniu krążków i stosownym udokumentowaniu tych czynności w protokole oględzin. Aby zabezpieczyć krążki drewna przed zniszczeniem lub przekształceniem, opisuje się je i oznacza metryczkami jako materiał dowodowy. Omawiana metoda jest stosowana od połowy XIX w., czyli od kiedy w leśnictwie używa się pił tnących, które pozostawiają ślady umożliwiające porównywanie powierzchni ściętych drzew. Będzie ona jednak nieprzydatna w razie zniszczenia części drzewa w obrębie miejsca ścięcia lub przerobienia drzewa np. na tarcicę, materiał budowlany czy galanterię³⁰.

Warto wspomnieć, że obecnie badania kradzionego drewna rozszerzane są o identyfikację opartą na analizie DNA jądrowego i organellowego, pozwalają

²⁷ R. Burbelka, T. Hojarczyk, H. Oleksy, B. Rydz, *Ślady mechanoskopijne*, w: *Ślady kryminalistyczne...*, s. 300–301.

²⁸ Ibidem, s. 304.

²⁹ T. Widła, *Identyfikacja narzędzi, śladów obuwia i śladów pojazdów...*, s. 366.

³⁰ J.A. Nowakowska, T. Pasternak, *Zastosowanie analiz DNA drewna w postępowaniu karnym*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2014, s. 29–30, https://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/ochrona_lasu/zastosowanie-analiz-dna-drewna-w-postepowaniu-karnym [dostęp: 6.07.2022].

jącej na określenie genotypu konkretnego drzewa – można w ten sposób identyfikować sosnę zwyczajną, świerk pospolity, buk zwyczajny, dęby szypułkowy i bezszypułkowy, brzozę brodawkowatą i olszę czarną³¹.

6. Ślady osmologiczne

Osmologia, zwana także odorologią lub olfaktroniką, jest działem techniki kryminalistycznej, którego przedmiot stanowi identyfikacja osoby na podstawie pozostawionych przez nią śladów zapachowych. Do porównywania próbek zapachu ludzkiego wykorzystuje się psy, a konkretnie – ich zmysł powonienia³². U człowieka powierzchnia nabłonka węchowego wynosi ok. 5 cm², natomiast u psa jest wielokrotnie większa i wynosi (w zależności od rasy) nawet 150 cm² i więcej.

Ślad zapachowy to jedyny niewidoczny ślad kryminalistyczny, który się zabezpiecza, ale którego się nie ujawnia. Ponieważ nie można „uwidocznic” takich śladów, istotnego znaczenia nabiera umiejętność prawidłowego typowania miejsc i przedmiotów, z których powinny zostać zabezpieczone. Przed przystąpieniem do tego zadania należy ustalić, z jakimi miejscami oraz przedmiotami mógł przez dłuższy czas mieć kontakt sprawca czynu zabronionego. Za niecelowe uznaje się zabezpieczanie śladów zapachowych z miejsc lub przedmiotów, z którymi kontakt sprawcy był bardzo krótki lub których związek z przestępstwem jest wątpliwy³³.

Najlepszymi tzw. nosicielami zapachu – w pierwszej kolejności poszukiwanymi w trakcie oględzin w celu pobrania próbek zapachu z miejsca zdarzenia – są ślady biologiczne, takie jak: krew, pot, włosy, fragmenty tkanek. Zachowują one indywidualny zapach najdłużej – nawet wiele lat. Ślady tego rodzaju pozostawione na ziemi przez obute stopy utrzymują się zwykle do 10 godzin, a wyjątkowo, w optymalnych warunkach, również dłużej. Ślad zapachowy zabezpiecza się, przykrywając go pochłaniaczem (tkaniną o podwyższonej chłonności), następnie zaś szczelnie okrywając folią aluminiową, tak aby zapach nie mógł się ulotnić i przenikał na pochłaniacz. Pobieranie zapachu ze śladu powinno trwać co najmniej 30 minut. Po wchłonięciu zapachu zdejmuje się folię, a pochłaniacz wkłada pęsetą do szczelnego, sterylnego i bezwonnego naczynia szklanego³⁴.

³¹ Ibidem, s. 47–112.

³² M. Goc, *Osmologia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 425–426.

³³ T. Bednarek, *Ślady osmologiczne*, w: *Ślady kryminalistyczne...*, s. 188–189.

³⁴ J. Widacki, *Identyfikacja na podstawie zapachu (identyfikacja osmologiczna)*, w: *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 352.

W kontekście badań śladów zapachowych wytresowane psy służbowe w Policji dzieli się na dwie kategorie:

- w służbie prewencyjnej – o specjalnościach: patrolowe, tropiące, patrolowo-tropiące, do działań bojowych, do wyszukiwania zapachów materiałów wybuchowych, do wyszukiwania zapachów narkotyków, do wyszukiwania zapachu zwłok ludzkich i do ratownictwa wodnego;
- w służbie kryminalnej: do badań osmologicznych³⁵.

W Straży Leśnej psy służbowe wykorzystuje się do tropienia śladów osób, przeszukiwania terenu i pomieszczeń w celu odnalezienia osób lub przedmiotów, pościgu za osobami, które dokonały przestępstwa, odpierania czynnej napaści i pokonywania czynnego oporu oraz jako środek przymusu bezpośredniego. Psy mają za zadanie ustalenie drogi dojścia i odejścia sprawcy z miejsca zdarzenia, a także miejsc ukrycia lub porzucenia przedmiotów z nim związanych. W przypadku przestępstwa strażnicy leśni winni zabezpieczyć miejsce zdarzenia i przedmioty przydatne do rozpoczęcia tropienia. Należy to uczynić ze wszystkimi śladami zapachowymi, które pozostawili sprawcy, oraz przedmiotami, których używali. W czasie tropienia śladów przewodnicy z psami tropiącymi są ubezpieczani przez wyznaczonych funkcjonariuszy, ci pierwsi bowiem powinni się koncentrować na śladach i psie, a nie na otoczeniu. Najczęściej tropienie trwa aż do zatrzymania osoby poszukiwanej – jeśli znajduje się ona w rejonie działania jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych – lub do momentu, gdy zwierzę straci trop. Po zakończeniu tropienia przewodnicy wraz z funkcjonariuszami ubezpieczającymi przeszukują osoby (uprzednio zatrzymane i zidentyfikowane) i pomieszczenia, do których doprowadziły psy tropiące. W uzasadnionych przypadkach jedynie dokonują obserwacji do chwili przybycia wsparcia lub Policji. W sytuacji kiedy odnaleziono ukryte przedmioty mające związek z przestępstwem, w miejscu ich ukrycia organizuje się zasadzkę lub obserwację³⁶.

7. Zakończenie

W każdym postępowaniu sądowym ogromną rolę odgrywa postępowanie dowodowe. Sprawcy tak powszechnych wykroczeń jak te zaliczane do tzw. szkodnictwa leśnego częstokroć pozostają nieznanymi w momencie przyjmowania zgło-

³⁵ E. Gruza, *Metody wspomagające proces wykrywczy*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 118.

³⁶ J.A. Nowakowska, T. Pasternak, *Zastosowanie analiz DNA drewna w postępowaniu karnym...*, s. 31.

szenia przez organy dochodzeniowo-śledcze, a wówczas zadaniem tychże organów jest ich wykrycie.

W procesie dowodzenia czynów zabronionych ślady kryminalistyczne spełniają ważne funkcje – informacyjną i dowodową: dostarczają organom procesowym informacji na temat zdarzenia będącego przedmiotem postępowania oraz nadają im walor rzeczowego źródła dowodowego. Ślady takie wykorzystuje się zatem w postępowaniu procesowym, gdyż organ procesowy czerpie wiedzę o sprawie, która stanowi przedmiot postępowania, zarówno ze źródeł osobowych, jak i ze źródeł rzeczowych³⁷. Ślady zabezpieczone na miejscu zdarzenia niejednokrotnie są później przedmiotem ekspertyz kryminalistycznych, rozumianych jako zespół czynności badawczych wymagających wiadomości specjalnych i wykonywanych przez biegłego na zlecenie organu procesowego oraz zakończonych opinią, która może mieć charakter dowodu w procesie, niezbędnego do stwierdzenia okoliczności o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy³⁸. W takiej sytuacji opinia biegłego staje się środkiem dowodowym w procedurze zmierzającej do wyjaśnienia kwestii spornych, a biegły staje się osobowym źródłem dowodowym³⁹.

Dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Centrum Informacyjne Lasów Państwowych unaoczniają skalę zjawiska szkodnictwa leśnego w latach 2019–2020 na poziomie nieomal 101 300 zarejestrowanych przypadków. Ponieważ sprawcy tych czynów działają w sposób coraz bardziej zorganizowany, są wyposażeni w coraz lepszy sprzęt oraz usiłują zacierać ślady, rola kryminalistyki w odpowiednim ujawnianiu i zabezpieczaniu śladów pozostawionych na miejscu zdarzenia, tak by możliwe było wykrycie owych sprawców, jest ogromna. Praktyka pokazuje, że gdy chodzi o zwalczanie szkodnictwa leśnego, do badań kryminalistycznych najczęściej zabezpiecza się ślady traseologiczne, mechanoskopijne i osmologiczne.

Literatura

- Bednarek T., *Ślady osmologiczne*, w: *Ślady kryminalistyczne. Ujawnianie, zabezpieczanie, wykorzystanie*, red. M. Goc, J. Moszczyński, Difin, Warszawa 2007, s. 187–210.
- Burzelka R., Hojarczyk T., Oleksy H., Rydz B., *Ślady mechanoskopijne*, w: *Ślady kryminalistyczne. Ujawnianie, zabezpieczanie, wykorzystanie*, red. M. Goc, J. Moszczyński, Difin, Warszawa 2007, s. 285–317.

³⁷ M. Goc, *Ślady kryminalistyczne...*, s. 48.

³⁸ Idem, *Ekspertyza kryminalistyczna*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach...*, s. 52.

³⁹ Ibidem, s. 59.

- Goc M., *Ekspertyza kryminalistyczna*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 51–79.
- Goc M., *Mechanoskopia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 567–587.
- Goc M., *Oględziny*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 255–304.
- Goc M., *Osmologia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 425–442.
- Goc M., *Ślady kryminalistyczne*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 35–49.
- Goc M., Pękała M., *Oględziny*, w: *Ślady kryminalistyczne. Ujawnianie, zabezpieczanie, wykorzystanie*, red. M. Goc, J. Moszczyński, Difin, Warszawa 2007, s. 439–485.
- Goławski M., Rodowicz L., *Ślady traseologiczne*, w: *Ślady kryminalistyczne. Ujawnianie, zabezpieczanie, wykorzystanie*, red. M. Goc, J. Moszczyński, Difin, Warszawa 2007, s. 211–249.
- Gruza E., *Metody wspomagające proces wykrywczy*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 117–131.
- Gruza E., *Początki, zakres i zadania kryminalistyki*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 21–33.
- Jagiełło D., *Taktyka kryminalistycznych czynności dowodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Kędzierska G., *Kryminalistyczne aspekty pracy Straży Parku, w: Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 102–116.
- Moszczyński J., *Traseologia*, w: *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, red. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 639–652.
- Nowicka I., *Szkodnictwo leśne – głos w dyskusji na temat ochrony lasów*, w: *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 135–143.
- Pasternak T., *Rola Straży Leśnej w zwalczaniu przestępstw i wykroczeń*, w: *Nielegalna eksploatacja obszarów leśnych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 117–134.
- Radecki W., *Wykroczenia i przestępstwa leśne. Przepisy z komentarzem*, Agencja Rozwoju Regionalnego, Zielona Góra 1995.
- Świątek M., *Ekspertyza traseologiczna*, w: *Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kała, D. Wilk, J. Wójcikiewicz, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 329–346.
- Widacki J., *Identyfikacja na podstawie zapachu (identyfikacja osmologiczna)*, w: *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 347–357.
- Widła T., *Identyfikacja narzędzi, śladów obuwia i śladów pojazdów*, w: *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 359–377.

Źródła internetowe:

- Konieczny A., *Raport o stanie lasów w Polsce 2019*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2020, https://bip2.lasy.gov.pl/pl/bip/px_raport_o_lasach_2019.pdf [dostęp: 6.07.2022].
- Nowakowska J.A., Pasternak T., *Zastosowanie analiz DNA drewna w postępowaniu karnym*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2014, https://www.lasy.gov.pl/pl/pro/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/ochrona_lasu/zastosowanie-analiz-dna-drewna-w-postepowaniu-karnym [dostęp: 6.07.2022].
- „Rocznik Statystyczny Leśnictwa” 2021, Główny Urząd Statystyczny [online], Warszawa 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2021,13,4.html> [dostęp: 6.07.2022].

Sylwia Zadworna

Rola kryminalistyki w zwalczaniu szkodnictwa leśnego

Streszczenie

W prezentowanym opracowaniu autorka porusza problematykę wykorzystania kryminalistyki w ujawnianiu i zabezpieczaniu śladów pozostawionych na miejscu popełnienia szkodnictwa leśnego. Przedstawia zarówno istotę szkodnictwa leśnego, jego rodzaje oraz statystykę takich czynów z ostatnich lat, jak i kryminalistyczne badania śladów na miejscu zdarzenia wraz z opisem tych, które wykonuje się najczęściej w przypadku omawianych przestępstw i wykroczeń. Rozważania w tym obszarze dotyczą kryminalistycznych śladów traseologicznych, mechanoskopijnych i osmologicznych.

Słowa kluczowe: kryminalistyka, ochrona lasu, szkodnictwo leśne

Сильвия Задворна

Роль криминалистики в борьбе с порчей лесных насаждений

Резюме

В представленном исследовании автор подняла вопрос о применении криминалистической экспертизы при выявлении и фиксации следов, оставленных на месте порчи лесных насаждений. Изложены сущность порчи лесных насаждений, ее виды и статистика этих деяний за последние годы, а также криминалистические исследования следов на месте происшествия с описанием наиболее часто проводимых в случае противоправных действий данного типа. Решения в этой области касались криминалистической экспертизы трасологических, механоскопических и осмологических следов.

Ключевые слова: криминалистика, защита леса, порча лесных насаждений

Sylvia Zadworna

Il ruolo della scienza forense nella lotta ai danni forestali

Sommario

Nello studio presentato, l'autore ha sollevato la questione dell'uso della scienza forense nel rivelare e proteggere le tracce lasciate nel sito dei danni alle foreste. Sono stati presentati sia l'essenza del danno forestale, i suoi tipi e le statistiche di questi atti degli ultimi anni, sia l'esame forense delle tracce sulla scena dell'incidente insieme a una descrizione di quelli più spesso eseguiti in questo tipo di atti. Considerazioni in questo settore hanno riguardato tracce forensi traseologiche, meccanoscopiche e osmologiche.

Parole chiave: medicina legale, protezione delle foreste, danni alle foreste



Artur Żurawik

 <https://orcid.org/0000-0002-6349-6344>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz jej wpływ na ochronę środowiska (wybrane zagadnienia)

Phrases not specified in Directive EU 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law and its influence on the protection of the environment (selected issues)

Summary

Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of October 23, 2019 on the protection of persons reporting breaches of EU law poses new challenges for the Member States of the European Union. This act has a real impact not only on the situation and functioning of various public bodies and institutions, but also on entrepreneurs. At the same time, it covers a wide range of applications. One of such areas is environmental protection. At the same time, the directive uses many underspecified phrases, undoubtedly very interesting from the point of view of their interpretation, including those which names are known to EU and national legislation, but gives them a different meaning. It should be reconstructed separately for the purposes of applying this particular legal act and the implementing provisions. It is also not possible to automatically transfer the case law or doctrinal views developed on the basis of the existing practice for the purposes of applying the provisions on the protection of persons reporting breaches of EU law.

Key words: legal interpretation, entrepreneurs, environmental protection law, general clauses, implementation, whistleblowers, public interest, protection of whistleblowers' rights

1. Uwagi ogólne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹ niesie za sobą nowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej. W świetle art. 26 ust. 1 tego aktu prawnego zobowiązane one były do 17 grudnia 2021 r. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jego wdrożenia. Termin ten nie został dotrzymany przez prawodawcę polskiego; opublikowano jednak projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa².

Dyrektywa ma duże znaczenie dla funkcjonowania rozmaitych organizacji, zarówno „publicznych”, jak i „prywatnych” – takich to ogólnych sformułowań używa prawodawca już w motywie 1 preambuły. Zatem omawiany akt realnie wpływa na sytuację i działanie nie tylko organów oraz instytucji publicznych różnego rodzaju, lecz także przedsiębiorców. Zarazem jej zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki, a jedną z dziedzin stanowi ochrona środowiska.

Co ważne, twórcy dyrektywy posługują się wieloma zwrotami niedookreślonymi, bezsprzecznie interesującymi z punktu widzenia wykładni. Wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się już na poziomie samego aktu unijnego, zapewne spotęgują się w odniesieniu do stosowania implementujących go przepisów krajowych. Dlatego warto wnikliwiej zająć się tą problematyką i przeanalizować tekst dyrektywy, m.in. pod kątem jej celów. Nie bez znaczenia będzie również wersja oryginalna (w języku angielskim) owego aktu prawnego.

2. Klauzula interesu publicznego i jej rola w dyrektywie 2019/1937

Do zwrotów niedookreślonych zawartych w dyrektywie należy klauzula generalna interesu publicznego (za L. Leszczyńskim można powiedzieć, że chodzi

¹ Dz. Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17.

² Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (nr UC101), Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zgłaszających-naruszenia-prawa2> [dostęp: 8.10.2022].

o generalną klauzulę odsyłającą)³. Prawodawca unijny używa jej w tym dokumencie wielokrotnie. Interes publiczny jest jednym z powodów uchwalenia dyrektywy oraz przyszłego jej stosowania w państwach członkowskich Unii. Stanowi zresztą kluczowe pojęcie nie tylko prawa unijnego, lecz także prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego. Klauzula interesu publicznego znajduje się wśród przesłanek ingerencji w sferę swobód, w sferę wolnościową, czyli jego granice są równocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną – granicami tzw. publicyzacji prawa prywatnego⁴. Szczegółową przesłanką może być np. konieczność ochrony środowiska.

Odpowiedzi na pytanie, co leży w interesie publicznym, oczekuje się przede wszystkim od osób, które stanowią prawo, to one bowiem muszą wyważyć pewne wartości i zdecydować, czy dana wartość jest na tyle istotna, by do jej ochrony konieczne było ograniczanie wolności. Odpowiedzi na powyższe pytanie oczekuje się także od organów realizujących wolę prawodawcy, a zatem głównie od organów władzy publicznej. Właśnie im przypada w udziale wykonywanie konkretnych przepisów i one muszą dbać o zabezpieczenie interesu publicznego, jednocześnie zaś o to, by w sposób nieuprawniony, sprzeczny z intencjami prawodawcy, nie uchybiał interesowi indywidualnemu.

„Interes publiczny” – jako zwrot niedookreślony, a jednocześnie klauzula o charakterze normatywnym – może rodzić problemy zarówno w procedurze implementacji dyrektywy, jak i potem, na etapie stosowania poszczególnych uregulowań. Podstawą omawianej konstrukcji jest ogólniejsze pojęcie „interes”. Oprócz „interesu publicznego” wymienić można dla przykładu „interes społeczny”, „interes społecznie uzasadniony”, „zbiorowe interesy konsumentów”; ponadto często słyszymy o „interesie prawnym”, „faktycznym”, „indywidualnym”, „grupowym” itd. Interesem nazywa się sprawę do załatwienia, pożytek, korzyść, przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną oraz sklep, przedsiębiorstwo⁵. W innym ujęciu „interes” obejmuje przedmioty lub stany rzeczy, których osiągnięcie jednostki bądź grupy społeczne uważają za pożądane lub konieczne i w tym celu mobilizują swe siły i środki⁶. W języku potocznym może oznaczać też dodatni bilans zysków i strat. Ekonomia rozumie przez „interes” obiektywne stany rzeczy będące przedmiotem dążeń jednostek lub grup gospo-

³ L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 9 i nn.

⁴ A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 32–41.

⁵ *Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl/szukaj/interes.html> [dostęp: 30.08.2022].

⁶ *Nowy leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 684.

darujących⁷. Określa się go niekiedy jako społeczną relację między potrzebami a dobrami; powstaje wskutek działania podobnych potrzeb, ściślej: potrzeb całej grupy⁸.

Wykształciły się trzy główne poglądy na podstawie interesu. Po pierwsze, można za nią przyjąć rodzaj wartości (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną wartość). Stan rzeczy lub przedmiot zostają uznane za interes podmiotu, ponieważ są wartościowe, korzystne dla niego. Taka podstawa interesu nosi miano aksjologicznej⁹. Po drugie, może chodzić o potrzebę lub zbiór potrzeb (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną potrzebę). Koncepcja ta miała uniknąć uwikłania w aksjologię, stąd zyskała wielu zwolenników¹⁰. Po trzecie wreszcie, jako podstawę interesu postrzega się kategorię celu (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewien cel). Tego rodzaju podstawę interesu nazywa się prakseologiczną¹¹. Cele mogą być mniej lub bardziej dalekosiężne¹².

Prawo unijne również odnosi się do różnie rozumianych interesów, pojęcie interesu publicznego w unijnym prawie pierwotnym jednak pojawia się rzadko; w czystej postaci znajdziemy je w art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³, statuującym prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Niemniej w prawie pierwotnym napotkamy także klauzule podobne do klauzuli interesu publicznego. W art. 17 ust. 1 Trak-

⁷ *Encyklopedia popularna PWN*, red. A. Karwowski, wyd. 11, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 296.

⁸ J.P. Georgica, *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, red. K. Opałek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 209.

⁹ Zob. J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna. Pojęcie interesu w marksistowskiej teorii struktury społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 26.

¹⁰ Zob. M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 127–139; J.J. Wiatr, *Spoleczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, wyd. 7, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 197–198; R.E. Flathman, *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, John Wiley & Sons, New York–London–Sydney 1966, s. 15–16; J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 20 i nn.; V. Held, *The public interest and individual interests*, Basic Books, New York–London 1970, np. s. 51.

¹¹ J. Mucha, *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej – próba typologii*, „*Studia Socjologiczne*” 1975, nr 1; cyt. za: J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 28.

¹² J. Mucha, *Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 20. Jak stwierdza S. Ehrlich, „[m]otorem grupowania się ludzi dla wspólnego działania jest jakiś interes, to jest świadome dążenie do wspólnego celu. Interes taki powoduje, że ludzie organizują się, aby go realizować” (S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. 2 popr., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 34).

¹³ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47.

tatu o Unii Europejskiej¹⁴ jest mowa o „ogólnym interesie Unii”, a w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej prawodawca posługuje się takimi sformułowaniami, jak: „interes Unii” (art. 106 ust. 2), „wspólny interes objęty polityką Unii” (art. 88 ust. 1), „interesy finansowe Unii” (np. art. 85 ust. 1 lit. a), „wspólny interes” (art. 107 ust. 3c i 3d) czy „ogólny interes Unii” (art. 285). Z kolei w dyrektywie 2019/1937, w motywie 56 preambuły występuje zwrot „konflikt interesów”, w motywie 84 zaś – „ogólny interes Unii i państw członkowskich”, który jest odmianą „interesu publicznego”.

W tym kontekście warto zauważyć, że preambuła dyrektywy wielokrotnie odwołuje się do interesu publicznego (mówi zwłaszcza o „szkodach dla interesu publicznego”). Co ciekawe, wprost odnosi się do niego zasadniczo tylko preambuła, a poszczególne przepisy części normatywnej wprowadzają analizowaną klauzulę zaledwie jeden raz (art. 15 ust. 1 dyrektywy 2019/1937). To oznacza, że w owej części prawodawca wskazuje już konkretne wartości składające się na „interes publiczny”, opisany szerzej w preambule.

W motywie 1 preambuły czytamy: „Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie działają jako sygnaliści i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego”.

W świetle wcześniejszych rozważań można zapytać: jak należy rozumieć ów „interes publiczny” na gruncie dyrektywy 2019/1937? Pewne sugestie nasuwa treść omawianego aktu. Kiedy w preambule mowa o interesie publicznym, zawsze w szczegółach jest on odnoszony do określonych dziedzin, sfer aktywności albo wartości. Przykładowo motyw 6 nawiązuje do zamówień publicznych – wskazuje, że naruszenia w tym zakresie skutkują zakłóceniami konkurencji, zwiększają koszty prowadzenia działalności gospodarczej, szkodzą interesom inwestorów i akcjonariuszy lub wspólników. W ogólnym ujęciu zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną i przyczyniają się do powstawania nierównych szans dla przedsiębiorstw w Unii, co negatywnie wpływa na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Można powiedzieć, że chodzi tu o zachowanie takich wartości jak uczciwość obrotu gospodarczego i jawność (transparentność) procedur wydatkowania środków publicznych. Z kolei motyw 7 preambuły jest poświęcony nadużyciom w sferze usług finansowych, motyw 8 mówi o bezpieczeństwie produktów, motyw 9 skupia się na bezpieczeństwie transportu, motyw 10 odnosi się do ochrony środowiska itd. Z każdą

¹⁴ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 13.

z tych sfer wiąże się konieczność ochrony pewnych wartości leżących u podstaw interesu publicznego.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania warto nieco szerzej scharakteryzować treść motywu 10 preambuły. Zwrócono tam uwagę, że w dziedzinie ochrony środowiska szczególnego znaczenia nabierają aktywności takie jak gromadzenie dowodów dotyczących przestępstw przeciwko środowisku i przypadków podejmowania bezprawnych działań przeciwko ochronie środowiska, zapobieganie im oraz wykrywanie ich i zwalczanie. Są one wyzwaniem w całej Unii i należy wzmocnić czynności prowadzone w tym obszarze. Wskazano, że przed wejściem w życie dyrektywy jedyne przepisy gwarantujące bezpieczeństwo sygnalistom interweniującym w sferze ochrony przyrody przewidziano w akcie sektorowym, jakim była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE¹⁵. Stąd wdrożenie ochrony sygnalistów jest niezbędne, by zapewnić skuteczne egzekwowanie dorobku prawnego Unii w zakresie ochrony środowiska, którego naruszanie może szkodzić interesowi publicznemu i wywołać negatywne konsekwencje wykraczające poza granice poszczególnych państw. Wprowadzenie takiej ochrony ma również znaczenie w przypadkach, w których produkty niebezpieczne mogą wyrządzać szkodę środowisku.

W motywie 109 preambuły doprecyzowano z kolei, że dyrektywa nie narusza praw podstawowych i uznanych zasad. W związku z tym kluczowe jest, aby była wykonywana zgodnie z owymi prawami i zasadami poprzez zapewnienie pełnego poszanowania wolności wypowiedzi i informacji, prawa do ochrony danych osobowych, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do wysokiego poziomu ochrony konsumentów, prawa do wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, prawa do wysokiego poziomu ochrony środowiska, prawa do dobrej administracji, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i prawa do obrony. Jednocześnie motyw 105 przewiduje wymóg zapewnienia wysokich standardów w zakresie zdrowia publicznego i ochrony środowiska.

Doprecyzowanie dziedzin, sfer i wartości związanych z realizacją interesu publicznego (w rozumieniu omawianego aktu unijnego) znajdziemy w zbiorczym zestawieniu zawartym w art. 2 dyrektywy 2019/1937, określającym jej zakres przedmiotowy. Chodzi o:

- 1) zamówienia publiczne¹⁶;
- 2) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami;

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 178 z dnia 28 czerwca 2013 r., s. 66).

¹⁶ Zob. też M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 3–19.

- 4) bezpieczeństwo transportu;
- 5) ochronę środowiska;
- 6) ochronę radiologiczną i bezpieczeństwo jądrowe;
- 7) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
- 8) zdrowie publiczne;
- 9) ochronę konsumentów;
- 10) ochronę prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych;
- 11) interesy finansowe Unii;
- 12) naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, w tym m.in. naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa.

Przepis ten nie został sformułowany konsekwentnie, gdyż z jednej strony odnosi się do poszczególnych dziedzin (np. zamówień publicznych), w których wartości składające się na „interes publiczny” musiałyby dopiero być rekonstruowane (np. transparentność, uczciwość w wydatkowaniu środków publicznych); z drugiej strony natomiast – do niektórych wartości wchodzących w skład tej kategorii nawiązuje wprost (np. zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt).

Dodatkowo twórcy dyrektywy 2019/1937 wprowadzają na potrzeby jej funkcjonowania pewne wyłączenia z zakresu znaczeniowego „interesu publicznego”. W motywie 24 preambuły czytamy: „Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa [...]”. Inne wyłączenia opisuje motyw 25, a kwestie te szczegółowo normuje art. 3 dyrektywy.

Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa nie może się obyć bez zagwarantowania standardów proceduralnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe. Z kolei według art. 8 ust. 7 po odpowiedniej ocenie ryzyka, uwzględniającej charakter działalności podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka, w szczególności w dziedzinie środowiska i zdrowia publicznego, państwa członkowskie mogą zobowiązać podmioty prawne w sektorze prywatnym, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników, do ustanowienia wewnętrznych kanałów i procedur dokonywania zgłoszeń, zgodnie z rozdziałem II dyrektywy. Omawiany akt powinien jednak pozostawać bez uszczerbku dla ochrony przyznanej na mocy procedur dotyczących zgłaszania podejrzenia nielegalnych działań, w tym nadużyć finansowych lub korupcji, szkodzących interesom Unii (zob. motyw 23 preambuły).

3. „Interes społeczeństwa” w dyrektywie 2019/1937

Co ciekawe, w oficjalnym tłumaczeniu analizowanej dyrektywy w motywie 33 preambuły jest mowa zarówno o „interesie publicznym”, jak i o „interesie społeczeństwa”. W wersji angielskiej prawodawca unijny, w miejscu polskiej klauzuli interesu społeczeństwa, posługuje się zwrotem *interest of the public*. Z kolei „interesowi publicznemu” najczęściej odpowiada pojęcie *public interest*¹⁷. Ten ostatni zwrot występuje też m.in. w motywie 1 dyrektywy 2019/1937.

Także na gruncie prawa polskiego toczą się dyskusje, czy „interes publiczny” jest równoznaczny z „interese społecznym” (np. art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego)¹⁸. Padają argumenty, że mamy do czynienia z klauzulami tożsamymi¹⁹, z czym osobiście się nie zgadzam. Skoro prawodawca, bądź krajowy, bądź unijny, nawet w jednym akcie prawnym używa obu sformułowań, to znaczą one co innego. Wydaje się, że należałoby rozróżniać owe klauzule z uwagi na możliwość odniesienia pewnych interesów bezpośrednio do rozmaitych podmiotów publicznych, w tym UE, która w myśl art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej posiada osobowość prawną. To samo może dotyczyć przedsiębiorców publicznych, gmin, powiatów, województw, mających swoje interesy „publiczne”, niekoniecznie zgodne z interesami społeczeństwa („społecznymi”). Tak rozumiane interesy publiczne mogą nawet ze sobą kolidować, np. interesy dwóch gmin bądź interesy państwa z interesami Unii Europejskiej czy jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Skoro wymienione samodzielne podmioty są bez wątplenia podmiotami prawa publicznego, to realizują interesy „publiczne”, podczas gdy interesy społeczeństwa („społeczne”) są przez nie realizowane tylko w sposób pośredni. Ewentualne niezgodności czy sprzeczności mogą być podstawą następczej odpowiedzialności politycznej, egzekwowanej w sposób demokratyczny przy okazji kolejnych wyborów.

Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca polski także posługuje się obydwoma klauzulami jednocześnie w ramach tego samego przepisu. Przykładem jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolon-

¹⁷ Zob. V. Held, *The public interest and individual interests...*, passim.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

¹⁹ Np. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 24–25.

²⁰ Zob. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96; wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 57; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85, a także A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.

tariacie²¹. W art. 11b stwierdzono, że Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. Warto przypomnieć, że wśród dyrektyw wykładni znajduje się zakaz wykładni synonimicznej, zgodnie z którym różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia²². Zatem gdyby ustawodawca krajowy traktował obie klauzule synonimicznie, posłużyłyby się jedną z nich, tymczasem odróżnia od siebie dwa interesy, wiążąc określone skutki prawne z jedną klauzulą, a inne z drugą²³.

Można więc ustalić, że zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy traktują obie klauzule w odmienny sposób. Choć ich zakresy znaczeniowe częściowo się pokrywają, to nie są w pełni zbieżne. Natomiast nie rozróżniałbym klauzul „interes społeczny” i „interes społeczeństwa” – jest to wyłącznie kwestia sposobu tłumaczenia dyrektywy.

4. „Dobro społeczne”, „dobro wspólne” a „interes publiczny”

Przywołany wcześniej motyw 1 preambuły dyrektywy 2019/1937 wskazuje m.in., że osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją, zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, działają jako sygnaliści i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego. Z kolei w motywie 3 zawarto stwierdzenie, że w niektórych dziedzinach polityki przypadki naruszenia prawa Unii – niezależnie od tego, czy w świetle prawa krajowego są kwalifikowane jako naruszenia prawa administracyjnego, prawa karnego czy naruszenia innego rodzaju – mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu, ponieważ stwarzają poważne ryzyko dla dobra społecznego. Powstaje więc pytanie o relację między „interese publicznym” a „dobrem społecznym”. Warto dodać, że w anglojęzycznej wersji dyrektywy posłużono się tu sformułowaniem *welfare of society*, co można tłumaczyć także jako „dobrobyt społeczny”.

²¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

²² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 117–118; A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 256.

²³ Więcej na ten temat – zob. A. Żurawik, *Interes publiczny a interes społeczny*, w: idem, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 453 i nn.

Podobne znaczenie do „dobra społecznego” ma zwrot „dobro wspólne”²⁴. Niewątpliwie to ostatnie jest klauzulą ściśle związaną z klauzulą interesu publicznego. Do rewolucji francuskiej dobro wspólne, zwane też powszechnym, oraz bezpieczeństwo obywateli były uważane za dwa główne cele państwa. Spopularyzowanie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego (czy później w państwach socjalistycznych – społecznego) doprowadziło do niemal całkowitego zapomnienia nauki o dobru wspólnym. Obecnie jednak należy ono na powrót do najważniejszych pojęć prawnych, co znajduje odzwierciedlenie w wielu różnorodnych poglądach na jego temat.

Zarówno dobro wspólne, jak i interes publiczny mają wymiar głęboko społeczny: bliskie są naukom politycznym, socjologii, a nawet nauczaniu społecznemu Kościołów chrześcijańskich. Tak szerokie ujęcie problemu pozwoli spojrzeć na dobro wspólne i klauzulę interesu publicznego w sposób pełniejszy. Niemniej trzeba być świadomym trudności, jakie napotykają wszyscy, którzy chcą mówić bądź pisać o dobru wspólnym. Wynikają one z wielości założeń wyjściowych powodujących, że za każdym razem spogląda się na to zagadnienie z innej perspektywy²⁵. Dodatkowo sytuację komplikuje zmienność warunków życiowych poszczególnych społeczeństw, a co za tym idzie – ich oczekiwań. Na tej podstawie niekiedy podnosi się, że rozumienie „dobra wspólnego” nie ma charakteru uniwersalnego, zdecydowanie przekracza struktury każdego historycznego społeczeństwa, słowem: że pojęcie to zmienia znaczenie z epoki na epokę oraz w przypadku rozpatrywania różnych zbiorowości. Stąd nie można zdefiniować go w sposób ostateczny, niezależnie od przeobrażających się warunków społecznych²⁶.

Już Arystoteles sformułował zasadę prymatu dobra wspólnego: „Jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się być czymś większym i doskonalszym, zarówno gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go; i dla jednostki bowiem miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale piękniejszą i bardziej boską – dla narodu i dla państwa”²⁷. Zdaniem owego filozofa najlepsze państwo to takie, które w pełni dba o dobro wspólne. Z kolei liberałowie „odnoszą się do idei dobra wspólnego z daleko idącą nieufnością. Nie lubią jej, ponieważ przywołuje się ją łatwo i dla

²⁴ Zob. art. 1 Konstytucji RP, choć akt ten oczywiście jest ukierunkowany na aspekty krajowe, co rzutuje na wykładnię terminów prawnych.

²⁵ Zob. też M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 20 i nn.

²⁶ Zob. też J.I. Lavastida, *Health care and the common good: A Catholic theory of justice*, University Press of America, Boston 2000, s. 170; *Dobro wspólne*, red. D. Probuscka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010, passim.

²⁷ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum., wstęp i koment. D. Gromska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, I 1094a, s. 78.

podejrzanych celów”²⁸. Również pluralizm wydaje się całkowicie pozbawiać treści analizowane tu pojęcie; ujmując to spostrzeżenie z odwrotnej strony: „[...] dobro wspólne jest nie do przyjęcia dla liberałów przede wszystkim z uwagi na swe antypluralistyczne przesłanie”²⁹.

Do koncepcji, o których także wypada tu wspomnieć, należy ta zaprezentowana przez K. Complaka. Uważa on, że „dobro wspólne” oznacza zrównoważony rozwój poziomu i jakości życia członków poszczególnych zespołów ludzkich oraz w każdej grupie społecznej lub politycznej w zależności od ich swoistych celów. Nie jest wszakże sumą dóbr indywidualnych, nie oznacza też zbiorowej potrzeby, lecz stanowi wynik skoordynowanych działań wszystkich (lub większości) członków zbiorowości, jednoczących się w wysiłku skierowanym na urzeczywistnienie pomyślności ogółu. Dzięki temu dążenie do dobra wspólnego jest punktem wyjścia do osiągnięcia sprawiedliwości. Jako najważniejsze prawo społeczne powinno ono wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej. Powinni o nim pamiętać i wcielać je w życie przede wszystkim prawodawcy. Niemniej, co istotne, zdaniem przywołanego autora dobro wspólne (powszechne) różni się od interesu publicznego – nie są to kategorie tożsame. „Interes publiczny należy do jednostek w takim zakresie, w jakim są one członkami większej, zjednoczonej zbiorowości. Dobro wspólne opiera się na odróżnieniu jednostki podporządkowanej wspólności od osoby pojmowanej jako cel wszechrzeczy”³⁰.

Podobną koncepcję przedstawia W. Sokolewicz³¹, cytujący zresztą K. Complaka. Samo dobro wspólne traktuje wprost jako wartość, zatem nadaje mu rozumienie aksjologiczne³². Osobnym źródłem trudności interpretacyjnych jest

²⁸ P. Śpiewak, *W stronę wspólnego dobra*, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998, s. 35.

²⁹ Ibidem, s. 36–37.

³⁰ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 48–49. Autor przywołuje pozycje: M.-P. Deswarte, *Intérêt général, bien commun*, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1988, n° 5, s. 1289–1313, oraz J. Ortiz Díaz, *El bien común y la Administración pública*, w: *Estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, vol. 1, Universidad de Sevilla, Sevilla 1954, passim. K. Complak opisuje też doktrynę korporatystyczną, według której dobro wspólne polega na czynnym zespoleniu się obywatela z państwem w pracy dla niego. Państwo jest tu naturalnym i koniecznym związkiem obywatelskim opartym na solidarności i wzajemnej zależności. Wszelkie dążenia do wyodrębnienia dobra grupy czy zespołu pomniejszają dobro ogółu, są więc szkodliwe dla państwa. Szczęólnego znaczenia nabiera zatem należyte wywiązywanie się obywateli z powinności wobec państwa, które ma bezwzględny prymat nad dobrem jednostki oraz może ograniczyć przyrodzone wolności osobiste (zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP...*, s. 51–52).

³¹ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 9–37, w szczególności s. 11.

³² Ibidem, s. 11. Wielu autorów odwołuje się do podstawy aksjologicznej dobra wspólnego, np. J. Boć twierdzi, że jest ono taką wartością, która istnieje lub ma istnieć rzeczywi-

według niego bliskoznaczność kategorii „dobro wspólne”, „dobro publiczne”, „interes publiczny (ogólny)” etc. Niektórzy, co podkreśla, uważają je wręcz za synonimy³³. Twierdzi jednak, że mimo podobieństwa semantycznego „dobro wspólne” trzeba starannie odróżniać od pojęć pokrewnych, takich jak „dobro publiczne”, a zwłaszcza „interes publiczny”, gdyż różnice w odcieniach znaczeniowych między nimi są istotne³⁴.

Szczegółowe rozważania o dobru wspólnym poczynił M. Piechowiak w jednej ze swych monografii. Czytamy w niej: „Należy jasno odróżnić dobro wspólne od interesu wspólnego, interesu publicznego, interesu ogółu itp. [...] zarówno interes wspólny (publiczny, ogółu itp.), jak i interes jednostki (interes indywidualny, interes grupowy itp.) mogą być uznane za elementy dobra wspólnego”³⁵.

Odmienny pogląd prezentuje z kolei A. Jaxa-Dębicka, która twierdzi, że „[i]nteres publiczny jest pojęciem tożsamym z pojęciem dobra wspólnego, wyznaczającym pole dopuszczalnej działalności administracyjnej, a w nim zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne, gospodarcze i prywatne życie jednostki. Interes społeczny (publiczny) rodzi się z faktu życia w grupie społecznej. Poszanowanie interesu społecznego czy też jego wyegzekwowanie stanowią cenę, jaką płaci człowiek za życie w tej grupie”³⁶.

J. Blicharz także nie widzi powodów, by odróżniać interes publiczny od dobra wspólnego. Píše, że działalność administracji publicznej oparta na kryterium dobra ogółu (interesu publicznego) nie może się sprowadzać tylko do sytuacji, w której priorytet dobra ogółu daje możliwość większego niż dotychczas występowania administracji w sferze tzw. działań władczych. Interesu publicznego nie sposób również jednoznacznie odseparować od interesu indywidualnego. „Jednostka (obywatel) czy określony podmiot odrębny od sektora publicznego (np. organizacja pozarządowa) może rozwijać własne (partykularne) interesy w kierunku wspólnego dobra (interesu publicznego)”³⁷.

Jak zasygnalizowałem, uważam, że klauzula interesu publicznego ma odmienny zakres znaczeniowy od klauzul dobra wspólnego bądź też dobra społecznego. Skoro prawodawca w jednym akcie prawnym posługuje się różnymi

ście (zob. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 22).

³³ Zob. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 33 i nn.

³⁴ Podobnie B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17, s. 71.

³⁵ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 430–431.

³⁶ A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 94.

³⁷ J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40, s. 41.

klauzulami, to najwyraźniej – przypomnę – nadaje im inne znaczenia, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej. Wolno natomiast przyjąć, że nakaz realizacji konkretnego dobra (wspólnego, społecznego) staje się podstawą interesu publicznego (X jest interesem publicznym zbiorowości Z ze względu na pewne dobro wspólne/społeczne D). Dobro takie rekonstruuje się z treści aktu prawnego, czyli w tym przypadku – z analizowanej dyrektywy. W ten sposób jedna kategoria prawna służy dookreśleniu i legitymizowaniu drugiej. Nie można wszakże powiedzieć, by jedna kategoria służyła definiowaniu drugiej, nie jest bowiem możliwe skonstruowanie wyczerpującej definicji np. interesu publicznego. Jak wskazano, ma on różnorodny charakter i może być powiązany z rozmaitymi kryteriami ocennymi (w koncepcjach hybrydalnych wręcz łączonymi), np. z wartościami, celami lub potrzebami.

5. Podsumowanie

Transpozycja dyrektywy o sygnalistach do ustawodawstwa polskiego na nowo zrodzi stare pytania o rozumienie różnych zwrotów niedookreślonych. Używanie generalnych klauzul odsyłających ma niewątpliwie ten skutek, że podmioty stosujące prawo odgrywają ogromnie ważną rolę w procesie rekonstruowania norm z przepisów. Można się więc zastanawiać, czy w takich przypadkach nie mamy już do czynienia z prawotwórczym charakterem rozstrzygnięć, które zapadają na podstawie klauzul. Doktryna prawnicza i judykatura nie przyznają jednak temu procesowi przymiotu prawotwórstwa, gdyż byłoby to oczywiście sprzeczne z zasadą podziału władzy. Podkreśla się natomiast istnienie ścisłej zależności pomiędzy konkretnym rozstrzygnięciem zapadającym w związku z użyciem klauzuli a normą ustawową, która wprowadza większy lub mniejszy luz do procesu stosowania prawa.

Omawiana dyrektywa posługuje się wieloma różnymi zwrotami niedookreślonymi, w tym takimi, które są znane prawodawstwu unijnemu i krajowemu, ale którym nadaje odmienne znaczenie. Powinno być ono rekonstruowane odrębnie na potrzeby stosowania tego konkretnego aktu prawnego oraz przepisów implementujących. Nie można też automatycznie odnosić orzecznictwa bądź poglądów doktrynalnych, które wykształciły się w toku dotychczasowej praktyki, do przepisów o sygnalistach. Niewątpliwie kierunek interpretacji pomoże wyznaczyć preambuła dyrektywy. Jakkolwiek nie ma ona mocy normatywnej, to okazuje się istotna, skoro dzięki niej można zrekonstruowane cele, motywy i idee prawodawcy unijnego, także w zakresie ochrony środowiska. Jest to niezbędne do zapewnienia efektywności tego prawa i jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Literatura

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum., wstęp i koment. D. Gromska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40, s. 39–43.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Deswarte M.-P., *Intérêt général, bien commun*, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1988, n° 5, s. 1289–1313.
- Dobro wspólne*, red. D. Probucka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010.
- Drażkiewicz J., *Interesy a struktura społeczna. Pojęcie interesu w marksistowskiej teorii struktury społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Ehrlich S., *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. 2 popr., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- Encyklopedia popularna PWN*, red. A. Karwowski, wyd. 11, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Flathman R.E., *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, John Wiley & Sons, New York–London–Sydney 1966.
- Georgica J.P., *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, red. K. Opałek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Held V., *The public interest and individual interests*, Basic Books, New York–London 1970.
- Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 3–19.
- Lavastida J.I., *Health care and the common good: A Catholic theory of justice*, University Press of America, Boston 2000.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17, s. 69–77.
- Misztal M., *Problematyka wartości w socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Mucha J., *Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Mucha J., *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej – próba typologii*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 1.
- Nowy leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Ortiz Díaz J., *El bien común y la Administración pública*, w: *Estudios dedicados al Profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, vol. 1, Universidad de Sevilla, Sevilla 1954.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl> [dostęp: 30.08.2022].
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Śpiewak P., *W stronę wspólnego dobra*, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998.
- Wiater J.J., *Spółczesność. Wstęp do socjologii systematycznej*, wyd. 7, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Żurawik A., *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 32–41.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.

Artur Żurawik

**Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937
w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii
i jej wpływ na ochronę środowiska
(wybrane zagadnienia)**

Streszczenie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii stwarza nowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Akt ten wpływa na sytuację i funkcjonowanie nie tylko organów oraz instytucji publicznych różnego rodzaju, lecz także przedsiębiorców. Zараzеm ma szeroki zakres zastosowania, а jedną z dziedzin jest ochrona środowiska. Dodatkowo twórcy dyrektywy posługują się wieloma zwrotami niedookreślonymi, niewątpliwie bardzo interesującymi z punktu widzenia wykładni, w tym takimi, które są znane prawodawstwu unijnemu i krajowemu, аle którym nadają odmienne znaczenie. Powinno być ono rekonstruowane odrębnie na potrzeby stosowania tego konkretnego aktu prawnego oraz przepisów implementujących. Nie można też automatycznie odnosić orzecznictwa ani poglądów doktrynalnych, które wykształciły się w dotychczasowej praktyce, do przepisów о ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

Słowa kluczowe: wykładnia przepisów prawa, przedsiębiorcy, prawo ochrony środowiska, klauzule generalne, implementacja, sygnaliści, interes publiczny, ochrona praw sygnalistów

Артур Журавик

Нечеткие формулировки в директиве ЕС 2019/1937 о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Европейского Союза, и ее влияние на охрану окружающей среды (избранные вопросы)

Резюме

Директива Европейского Парламента и Совета (ЕС) 2019/1937 от 23.11.2019 г. о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Европейского Союза, создает новые вызовы для государств-членов Европейского Союза. Данный правовой акт оказывает реальное влияние не только на положение и функционирование различных государственных органов и учреждений, но и на предпринимателей. В то же время предметно он охватывает широкий спектр применения. Одной из областей является охрана окружающей среды. При этом в директиве используется множество нечетких формулировок, безусловно, очень интересных с точки зрения их толкования, в том числе и такие, названия которых известны в законодательстве ЕС и национальном законодательстве, но им придается иной смысл. Его следует реконструировать отдельно для целей применения данного конкретного правового акта и имплементационных норм. Также невозможно автоматически переносить судебную практику или доктринальные взгляды, разработанные на основе существующей практики, для целей применения положений о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства ЕС.

Ключевые слова: толкование положений законодательства, предприниматели, природоохранное законодательство, общие положения, имплементация, заявители, общественный интерес, защита прав заявителей

Artur Żurawik

Fraasi imprecise nella Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione degli informatori e il suo impatto sulla protezione ambientale (questioni selezionate)

Sommario

La direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.10.2019 sulla riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione introduce nuove sfide per gli Stati membri dell'Unione europea. Questo atto ha un impatto reale non solo sulla situazione e sul funzionamento delle autorità pubbliche e delle istituzioni di vario tipo, ma anche sulle imprese. Allo stesso tempo, copre un'ampia area di applicazione. Un'area è quella della protezione dell'ambiente. Allo stesso tempo, la direttiva utilizza una serie di frasi indefinite, indubbiamente molto interessanti dal punto di vista della loro interpretazione, tra cui quelle i cui nomi sono noti alla legislazione europea e nazionale, ma a cui viene attribuito un significato diverso. Questo dovrebbe essere ricostruito separatamente ai fini dell'applicazione di questo particolare atto legislativo e della legislazione di attuazione. Né la giurisprudenza o le opinioni

dottrinali sviluppate sulla base della prassi precedente possono essere trasferite automaticamente all'applicazione delle disposizioni sulla protezione degli informatori del diritto dell'Unione.

Parole chiave: Interpretazione delle leggi, imprenditori, diritto ambientale, clausole generali, attuazione, whistleblower, interesse pubblico, tutela dei diritti dei whistleblower

Redakcja i korekta tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik
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
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 8,25. Ark. wyd. 9,5.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

