

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2025



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 1/2025

Komitety naukowy

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

Kolegium redakcyjne

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

Recenzenci

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

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

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Publikacja jest dostępna w wersji internetowej m.in. w:

DOAJ

<https://doaj.org/>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych

www.bazhum.pl

ERIH Plus

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

Central and Eastern European Online Library

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

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

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

Śląska Biblioteka Cyfrowa

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

Adres redakcji

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

Spis treści

Grzegorz Dobrowolski

Kilka uwag dotyczących udostępniania lasów

Karolina Jędrzejek

Praktyczne aspekty stosowania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego

Beata Kozicka

Kilka uwag do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r.,
sygn. III OSK 1634/21

Przemysław Osóbka

Ochrona *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej w warunkach zmian
klimatycznych na podstawie przepisów Konwencji o różnorodności biologicznej
z 5 czerwca 1992 r.

Anna Wilk

Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?

Maciej Zajączkowski, Kamila Stawczyk-Kłosowska

Złoże strategiczne – nowe uregulowania w zakresie ochrony złóż kopalin

Contents

Grzegorz Dobrowolski

A few remarks on the provision of forests

Karolina Jędrzejek

Practical aspects of implementing the anti-smog resolution for the Silesian Voivodship

Beata Kozicka

A few comments on the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 December 2022, file ref. act III OSK 1634/21

Przemysław Osóbka

In situ and *ex situ* conservation of components of biological diversity in the conditions of climate change on the basis of the provisions of the Convention on Biological Diversity of June 5, 1992

Anna Wilk

Should the Polish legislator recognise creations of nature as legal entities?

Maciej Zajączkowski, Kamila Stawczyk-Kłosowska

Strategic deposit – new regulations for the protection of mineral deposits

Содержание

Гжегож Добровольский

Несколько замечаний о доступности лесов

Каролина Ендржейек

Практические аспекты реализации антисмоговой резолюции для Силезского воеводства

Беата Козицка

Несколько замечаний к решению Верховного административного суда от 20 декабря 2022 г., шифр III OSK 1634/21

Пшемислав Осубка

Охрана *in situ* (в естественной среде) и *ex situ* (вне мест естественного обитания) компонентов биологического разнообразия в условиях климатических изменений на основании положений Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г.

Анна Вильк

Должен ли польский законодатель признать творения природы субъектами права?

Мацей Заончковский, Камила Ставчик-Клосовска

Стратегическое месторождение — новые положения в области охраны месторождений полезных ископаемых

Indice

Grzegorz Dobrowolski

Alcune osservazioni sull'accessibilità delle foreste

Karolina Jędrzejek

Aspetti pratici dell'attuazione della risoluzione antismog per il Voivodato della Slesia

Beata Kozicka

Alcune osservazioni sulla sentenza della Corte Suprema Amministrativa del 20 dicembre 2022, rif. III OSK 1634/21

Przemysław Osóbka

Conservazione *in situ* ed *ex situ* di componenti della biodiversità in condizioni di cambiamento climatico secondo le disposizioni della Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992

Anna Wilk

Il legislatore polacco deve riconoscere le creazioni della natura come soggetti di diritto?

Maciej Zajączkowski, Kamila Stawczyk-Kłosowska

Depositi strategici – nuove norme per la protezione dei giacimenti minerari



Grzegorz Dobrowolski

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

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Kilka uwag dotyczących udostępniania lasów

A few remarks on the provision of forests

Summary

The principle of making forests accessible is a special regulation of Polish law. It allows anyone to enter the forest and obtain forest floor products. This solution should be assessed positively. It is of significant value in terms of making environmental resources accessible. However, many existing solutions require rapid and profound changes to the law. The reason for this state of affairs is that the existing regulations date back to the previous political system. They do not properly take into account property rights. It is also necessary to strengthen the relevant procedures.

Key words: forests, provision, undergrowth

1. Wprowadzenie

Lasy od zarania pełniły różnorakie ważne funkcje. Pierwotnie stanowiły schronienie i miejsce poszukiwania pożywienia. Współcześnie znaczącą rolę zaczęły odgrywać funkcje o charakterze gospodarczym i infrastrukturalnym (pośrednio gospodarcze, pozaprodukcyjne, socjalne czy kulturalne)¹. W ostatnich zaś latach coraz mocniej akcentowane są społeczno-kulturowe funkcje lasu, w tym fizyczne (m.in. zdrowotne, turystyczne i rekreacyjne), psychiczne (pomagające

¹ T. Marszałek, *O gospodarczych funkcjach lasu*, „Sylwan” 1973, nr 9, s. 1.

zachować dobrostan psychiczny, zwłaszcza mieszkańcom terenów zurbanizowanych) czy wreszcie duchowe (np. estetyczne, naukowe, dydaktyczne, krajoznawcze)². Po części ich realizacja polega na bezpośrednim wykorzystaniu zasobów lasu. Będzie to przeważnie wykonywanie praw właścicielskich. Jednakże część owych funkcji oznacza przede wszystkim kontakt z omawianym elementem przyrody. Szansa poznawania jego walorów, odpoczynek czy turystyka wymagają w istocie tylko możliwości przebywania człowieka na terenie lasu. Pozwolenie na realizację wspomnianych funkcji lasu ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³ określa mianem jego „udostępnienia”. Problematyka ta została uregulowana w rozdziale 5 ustawy, zatytułowanym *Zasady udostępniania lasów*.

2. Istota udostępniania lasów

Jak wynika z treści art. 26 ust. 1 i *a contrario* z treści art. 28 ustawy (i *de facto* jej art. 2, statuującego zasadę jedności leśnictwa), prawo polskie przewiduje „udostępnianie lasów dla ludności”. Przez to ostatnie pojęcie należy rozumieć wszystkie osoby fizyczne. Z kolei zakres udostępniania nie został zbyt precyzyjnie określony. Istnieją tu również różnice w zależności od formy własności lasu. Znacznie szerszy bowiem zakres ma udostępnienie lasów będących własnością Skarbu Państwa niż tych, których właścicielem jest inny podmiot.

W przypadku lasów stanowiących własność Skarbu Państwa udostępnienie polega przede wszystkim na możliwości przebywania w lesie oraz zbioru płodów runa leśnego⁴ na potrzeby własne lub dla celów przemysłowych (po zawarciu odpowiedniej umowy z nadleśnictwem). Szczególnym rodzajem udostępnienia lasu jest możliwość lokalizowania w nim pasiek. W świetle art. 27 ust. 4 następuje ono nieodpłatnie. Należy jednak przyjąć, że będzie wymagało zawarcia z nadleśnictwem odpowiedniej umowy (uzyskania zgody). Nie wynika to wprost z przepisów, lecz trudno uznać, by dopuszczalne było takie działanie bez wiedzy i woli podmiotu uprawnionego do gospodarowania własnością Skarbu Państwa. Taki zresztą wniosek można wywieść z treści § 5 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach

² M. Ciszek, *Spoleczno-kulturowe i ekologiczno-zdrowotne funkcje lasu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, nr 19, s. 62, <http://doi.org/10.21697/seb.2021.19.1.05>.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 530.

⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Grzywacz, *Prawne aspekty zbioru grzybów w lasach*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2015, t. 1, z. 4, s. 75–82.

leśnych⁵. W myśl tego przepisu lokalizowanie pasiek na terenie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa dopuszcza się w uzgodnieniu z zarządcą lasu⁶. Takie „uzgodnienie” w istocie przybiera formę umowy o charakterze prywatnoprawnym.

O wiele większe problemy można napotkać, próbując ustalić zakres udostępniania lasów, które nie są własnością Skarbu Państwa. Według art. 28 ustawy „właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Wnosząc *a contrario*: jeśli właściciel nie zakaze wstępu do lasu – jest on „udostępniony”. Każdy może więc na takiej nieruchomości przebywać i korzystać z jej walorów przyrodniczych i estetycznych. Po uzyskaniu zgody właściciela lasu może również lokalizować w nim pasiekę (§ 5 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia z dnia 28 grudnia 1998 r.).

Pozostaje wreszcie najtrudniejszy problem, można by rzec: „polityczny” ze względu na zamiłowanie Polaków do zbierania płodów runa leśnego. Czy udostępnienie lasu niebędącego własnością Skarbu Państwa obejmuje możliwość zbierania grzybów, jagód lub poziomek? Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Rzecz jasna, wolno przyjąć, że „fizyczny” wstęp do lasu – zgodnie z zasadą jedności leśnictwa – oznacza także możliwość pozyskania płodów runa leśnego, przynajmniej na własne potrzeby, lecz nie sposób wykluczyć zupełnie innej wykładni. Przede wszystkim zostało ono dozwolone powszechnie jedynie w odniesieniu do lasów będących własnością Skarbu Państwa. *A contrario*: nie jest to dopuszczalne w przypadku innych lasów. Dodatkowo można wskazać, że runo leśne stanowi pożytek rzeczy w rozumieniu art. 53 Kodeksu cywilnego⁷. Zgodnie z jego § 1 pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. A pożytki tego typu przypadają uprawnionemu w czasie trwania jego uprawnienia (art. 54 § 1 k.c.).

W pewnym stopniu rozważania powyższe mogą mieć wymiar głównie teoretyczny, co wynika generalnie ze struktury obszarowej lasów prywatnych w Polsce. Jest ona zróżnicowana w zależności od regionu, jednakże jej analiza wskazuje, że w Polsce dominują lasy prywatne o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha. W najbardziej „rozdrobnionym” pod tym względem województwie podkarpackim średnio na gospodarstwo rolne, które obejmuje również lasy, powierzchnia tych

⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42 ze zm.

⁶ Zgodnie z § 6 wspomnianego rozporządzenia pasieki mogą być lokalizowane w lasach:

- nieobjętych stałym lub okresowym zakazem wstępu,
- w których nie są planowane w określonym roku prace i zabiegi gospodarcze i ochronne,
- nieprzeznaczonych do masowego wypoczynku i rekreacji ludności,
- niewymagających urządzania i utrzymywania specjalnych dróg dojazdowych do pasieki.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061).

ostatnich wynosi 0,78 ha⁸. Owe niewielkie obszary często sąsiadują (w obrębie kompleksu leśnego) z lasami Skarbu Państwa, a ich granice nie są wyraźnie oznaczone. Osoba korzystająca z lasu nie będzie miała nawet świadomości, w czym lesie się znajduje, gdzie przebiegają jego granice ani jaki tam obowiązuje reżym prawny.

3. Stały zakaz wstępu do lasu

Korzystanie z prawa wynikającego z zasady udostępniania lasów nie ma charakteru bezwzględneho. Podlega całemu szeregowi ograniczeń, które można określić jako zakazy wstępu do lasu. Na skutek ich wprowadzenia powstaje terytorialnie wyodrębniona przestrzeń, na której realizowane są konkretne zadania. W doktrynie wskazuje się, że z punktu widzenia motywów wygradzania gruntów leśnych analizowane tutaj wycinki przestrzeni spełniają wymogi pozwalające uznać je za obszary specjalne. Ich tworzenie służy osłabieniu (a nawet zabronieniu) wszelkiej działalności przeciwstawiającej się priorytetowemu celowi, z powodu którego wprowadzono wspomniane zakazy⁹.

Owe zakazy mają dość zróżnicowanych charakter. O pierwszej ich grupie jest mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem „stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące:

- 1) uprawy leśne do 4 m wysokości;
- 2) powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne;
- 3) ostoje zwierząt;
- 4) źródła rzek i potoków;
- 5) obszary zagrożone erozją”.

Biorąc pod uwagę redakcję przytoczonego przepisu oraz regułę ogólną wynikającą z zasady jedności leśnictwa, należy przyjąć, że zakaz wstępu dotyczy wszystkich lasów, bez względu na to, kto jest ich właścicielem. Wprowadzenie omawianych ograniczeń służy zapewnieniu odpowiedniej gospodarki leśnej, ochronie środowiska, a nawet ochronie bezpieczeństwa. Trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego te ograniczenia (w odniesieniu do chronionych wartości) miałyby obowiązywać tylko na terenie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

⁸ L. Płotkowski, *Lasy prywatne jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, t. 2, nr 2, s. 426, <https://doi.org/10.22630/PRS.2007.2.59>.

⁹ J. Chmielewski, *Obszary specjalne w polskim prawie leśnym. Z badań nad instytucjami administracyjnego prawa materialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 44–47.

Rozwiązanie przewidziane w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach w istocie nie wydaje się zakazem. Chodzi tu raczej o szczególny reżym prawny obowiązujący na niektórych terenach. Istnienie takiego typu ograniczenia nie jest uzależnione od wydania przez określony podmiot jakiegokolwiek aktu administracyjnego ani od wyrażenia woli przez właściciela lasu. Dlatego też teren objęty zakazem stałym faktycznie można uznać za *sui generis* obszar specjalny w rozumieniu prawa administracyjnego.

W przypadku zakazu stałego podstawowym problemem jest brak jasnych przesłanek pozwalających na stwierdzenie, że konkretny las (jego część) spełnia wymienione kryteria. Wynika to ze wspomnianego wcześniej faktu, iż szczególny reżym dotyczący lasów, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy, powstaje z mocy prawa (a nie określonego aktu). Drugi problem stanowi nieostrość wprowadzonych pojęć. Przykładem może być „ostoja zwierząt”, której ustawa o lasach nie definiuje. Częściowo można się tu posłużyć definicją zawartą w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰. Zgodnie z jej art. 5 pkt 12 ostoją jest „miejsce o warunkach sprzyjających egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów zagrożonych wyginięciem lub rzadkich gatunków”. Jak widać, definicja obejmuje miejsca bytowania zarówno zwierząt, roślin, jak i grzybów. Została stworzona jednakże na potrzeby ochrony przyrody i odnosi się do organizmów podlegających ochronie gatunkowej, zatem w rozważaniach związanych z ochroną zwierząt żyjących w lasach (*in pleno*) jest zupełnie nieprzydatna. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku „obszarów zagrożonych erozją”. Nie wiadomo przede wszystkim, o jaki typ erozji tu chodzi, wobec czego należy przyjąć, że dotyczyć to będzie zarówno erozji wodnej, powietrznej, jak i masowych ruchów ziemi. Niemniej brak podstaw prawnych, aby obszary takie wyodrębnić¹¹.

Jak wspomniano, reżym, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach, powstaje z mocy prawa. Kluczowe zdaje się jednak właściwe ogłoszenie tego faktu, czyli poinformowanie ogółu o zakazie wstępu na dany obszar. Jest to o tyle istotne, że naruszenie zakazu może skutkować odpowiedzialnością za wykroczenia¹². Szczegóły reguluje rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska,

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478.

¹¹ Warto też zauważyć, że wygaśnięcie niektórych zakazów stałych będzie wynikało wprost z mocy prawa. Dotyczy to choćby sytuacji przewidzianej w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach. Przekroczenie przez drzewostan wysokości 4 m będzie skutkować ustaniem zakazu.

¹² Według W. Radeckiego i D. Daneckiej podstawą odpowiedzialności za naruszenie zakazu wstępu do lasu jest art. 151 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119). Zgodnie z tym przepisem, „kto pasie zwierzęta gospodarskie na nienależących do niego gruntach leśnych lub rolnych albo przez takie grunty w miejscach, w których jest to zabronione, przechodzi, przejeżdża lub przegania zwierzęta gospodarskie, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Wspomniani autorzy wskazują, że ten tradycyjnie ujęty przepis ma szersze znaczenie i skierowany jest przede wszystkim przeciwko wypasom zwierząt na cudzych gruntach rolnych i leśnych. Podkreślają, że przechodzenie, przejeżdżanie

Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczania¹³. Przewiduje ono, iż znak taki składa się z dwu tablic: górnej i dolnej.

Tablica górna ma kształt prostokąta o wysokości 40 cm i szerokości 35 cm i jest wykonana z blachy ocynkowanej o grubości 0,8–1 mm lub innego trwałego materiału; tło tablicy jest koloru żółtego; w jej górnej części umieszczona jest sylwetka człowieka idącego o wysokości 25 cm, koloru czarnego – przekreślona skośnie na krzyż liniami koloru czerwonego o długości 25 cm i szerokości 0,5 cm; przed sylwetką człowieka umieszczone jest stylizowane drzewko świerkowe o wysokości 25 cm, w kolorze zielonym; w dolnej części tablicy umieszczony jest napis „ZAKAZ WSTĘPU” o wysokości liter 4 cm, w kolorze czarnym.

Tablica dolna ma kształt prostokąta o wysokości 20–25 cm i szerokości 35 cm i wykonana jest z takiego samego materiału jak tablica górna; jej tło jest koloru żółtego; na tablicy umieszczony jest napis o wysokości liter 2 cm, w kolorze czarnym, informujący o przyczynie zakazu wstępu oraz terminie jego obowiązywania – w przypadku okresowego zakazu wstępu; w prawym dolnym rogu tablicy umieszczona jest informacja o zarządcy (właścicielu) lasu i jego adresie.

Znak umieszcza się na słupku metalowym lub drewnianym na wysokości 1,8 m, mierzonej od dolnej krawędzi tablicy dolnej do powierzchni gruntu. Winien on być ustawiony na granicy lasu objętego zakazem wstępu, a w szczególności przy drogach publicznych oraz drogach leśnych, na których dopuszczony jest ruch pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerów (na zakrętach, skrzyżowaniach i dłuższych odcinkach dróg), a także wokół miejsc postoju pojazdów oraz wokół pól namiotowych.

lub przeganianie zwierząt gospodarskich jest zabronione pod groźbą kary tylko wtedy, gdy następuje w miejscach, w których istnieje taki zakaz. Dlatego art. 151 k.w. może być stosowany także do sankcjonowania naruszeń zakazów wstępu do lasu (zob. D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 26*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2024). Co do zasady z poglądem tym należy się zgodzić. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że cel art. 151 k.w. jest nieco inny i dopiero odpowiednia wykładnia pozwala na jego zastosowanie. O jego „niedostosowaniu” do analizowanej problematyki świadczy treść art. 151 § 2 k.w.: „Jeżeli grunt jest zaorany, zasiany lub obsadzony, znajduje się w stanie sztucznego zalesienia, naturalnego odnowienia lub stanowi młodnik leśny do lat 20, sprawca podlega karze grzywny”. Ustawodawca wprowadził tu dodatkowe przesłanki odpowiedzialności za wejście na grunt leśny. Pojawia się pytanie, czy „kwalifikowana” odpowiedzialność ma miejsce tylko w razie łącznego spełnienia przesłanek przewidzianych zarówno w art. 151 k.w., jak i art. 26 ust. 2 ustawy o lasach. Wydaje się, że jest to jedyna uzasadniona wykładnia. Odpowiedzialność za analizowane wykroczenie powstaje z chwilą wejścia do lasu „w miejscach, w których jest to zabronione”. A żaden przepis prawa nie zabrania wejścia do lasu w przypadkach (li tylko) wskazanych w art. 151 § 2 k.w. (z wyjątkiem zakazu wstępu ustanowionego przez właściciela lasu).

¹³ Dz.U. z 1998 r. Nr 11, poz. 39.

4. Okresowy zakaz wstępu do lasu

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o lasach „nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:

- 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego;
- 2) występuje duże zagrożenie pożarowe;
- 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna”.

Cele przywołanego przepisu są dwojakiego rodzaju. Pierwszy to ochrona lasów w sytuacjach, gdy prawidłowa gospodarka leśna nie może być prowadzona ze względu na szczególne zagrożenia. *Ratio legis* ograniczenia w wyżej wymienionych przypadkach nie budzi wątpliwości. Jeśli zagrożone jest istnienie lasu, pobyt tam osób postronnych (nieprowadzących gospodarki leśnej, w tym zabiegów ochronnych) może powiększyć stan zagrożenia. Staje się to nader widoczne i oczywiste, gdy trwa susza, łatwo bowiem może dojść wówczas choćby do zaprószenia ognia, a w konsekwencji – do pożaru. Omawiane tutaj kwestie reguluje w detalach rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁴. W § 12 przewiduje ono, że zakaz wstępu do lasu wprowadza się przy 3. stopniu zagrożenia pożarowego, jeżeli przez kolejnych 5 dni wilgotność ściółki mierzona o godzinie 9 będzie niższa od 10%.

Trzecia – spośród wymienionych w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach – przesłanka wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu ma zupełnie inny charakter. Celem tego rozwiązania jest nie tyle ochrona samego lasu, ile ochrona osób tam przebywających przed zagrożeniem spowodowanym bieżącą gospodarką leśną. I w tym przypadku chodzi o regulację ze wszech miar słuszną, jednak wydarzenia ostatnich lat pokazały, że najlepsze rozwiązania prawne mogą zostać wykorzystane w niegodnych celach. Mowa tu, rzecz jasna, o „zakazach” wstępu do lasu, które służyły uniemożliwieniu podejmowania działań przez protestujących przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej¹⁵. Pomijając moralny aspekt decyzji ministra środowiska oraz Lasów Państwowych, należy zwrócić uwagę, że w związku z tamtymi wydarzeniami zapadło kilka ciekawych orzeczeń dotyczących m.in. stosowania rozwiązania przewidzianego w analizowanym przepisie.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1065.

¹⁵ Temat równie absurdałnego zakazu wstępu m.in. do niektórych lasów w czasie epidemii COVID-19 przedstawił A. Habuda – zob. idem, *Prawo – Wstęp do lasu w czasie epidemii*, „Las Polski” [online], 16.04.2020, <https://www.laspolski.pl/s/1/3671/3671-prawo-wstep-do-lasu-w-czasie-epidemii> [dostęp: 30.08.2024].

Warto tu przytoczyć uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r.¹⁶ Wskazano w nim, że katalog przyczyn pozwalających na wprowadzenie zakazu w trybie art. 26 ust. 3 ustawy o lasach obejmuje nadzwyczajne zdarzenia, po których zaistnieniu można odstąpić od ogólnej zasady udostępniania lasu. Jednocześnie skład orzekający stwierdził, że „zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy nadleśniczy jest uprawniony do wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa. Słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, że kolejnym elementem normy prawnej zawartej w przytoczonym przepisie są przesłanki wprowadzenia tego zakazu. Innymi słowy, zakaz wstępu do lasu może wprowadzić wyłącznie nadleśniczy oraz nie może to być zakaz inny niż okresowy. Wyłączona jest zatem możliwość wprowadzenia zakazu przez jakąkolwiek inną osobę, nieposiadającą przymiotu »nadleśniczego« (niebędącą nadleśniczym), podobnie jak nie jest możliwe wprowadzenie zakazu stałego (beztęrnowego). Działanie takie nie mieściłoby się bowiem w granicach kompetencji nakreślonej w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach”. W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na kluczową rolę powiadomienia o wprowadzeniu zakazu wstępu do lasu¹⁷. Zaznaczył, że uchylenia w tym zakresie w praktyce wykluczają odpowiedzialność karną sprawcy.

Przywołane orzeczenia zawierają tezy zgodne z powszechnie rozumianą wykładnią omawianych przepisów. Przede wszystkim katalog przesłanek wprowadzenia zakazu wstępu do lasu jest zamknięty, więc może ono nastąpić tylko w przypadkach wymienionych w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach. Nie do końca jasne okazuje się zaś, czy akt wprowadzający ów zakaz ma charakter administracyjny, gdyż wydaje go nadleśniczy, który organem administracji nie jest. Same Lasy Państwowe stanowią państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Niemniej, jak zauważa się w doktrynie, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wykonują funkcje administracyjne, a zatem można je określić jako podmioty administrujące. Zasadne jest stanowisko, że istnieje zbieżność cech tych jednostek z cechami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Spełniają one większość kryteriów pozwalających uznać dany podmiot za organ administracji, czyli wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu państwa i na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz działanie w zakresie przyznanych kompetencji¹⁸.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. III KK 167/19, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20167-19.pdf> [dostęp: 30.08.2024].

¹⁷ Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 169/23, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20169-23.pdf> [dostęp: 30.08.2024].

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press, Lublin 2019, s. 130–143.

Nie ma tu miejsca na analizę statusu Lasów Państwowych i jego jednostek organizacyjnych, w tym nadleśnictw. Ustalenie zaś charakteru prawnego „aktu” wprowadzającego zakaz wstępu do lasów państwowych *de lege lata* jest praktycznie niemożliwe. Można próbować tworzyć konstrukcję swego rodzaju aktu administracyjnego generalnego, wskazując na administracyjnoprawny charakter działań nadleśniczego. Nie znajdziemy jednak uzasadnienia takiego kroku w obowiązujących przepisach prawa¹⁹. W szczególności akt ten nie będzie podlegał kontroli instancyjnej ani sądowej²⁰, na co zwracał uwagę w wystąpieniu z 23 października 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich²¹. Należy więc przyjąć, że wprowadzenie zakazu wstępu do lasów w rozważanej sytuacji stanowi akt woli podmiotu działającego w imieniu właściciela lasów państwowych, czyli Skarbu Państwa.

Pozostaje wreszcie problematyka wprowadzenia zakazu wstępu do lasu przez jego właściciela w przypadku lasów innych niż stanowiące własność Skarbu Państwa. Tu regulacja jest bardziej niż skromna. Zgodnie z art. 28 ustawy o lasach jego właściciel „może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Na początku trzeba zauważyć, że omawiany zakaz, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, może wprowadzić nie tylko sam właściciel. Ten ostatni został bowiem zdefiniowany w przywołanym przepisie jako osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą²² lub dzierżawcą lasu. Jak widać, analizowane uprawnienie przyznano także podmiotom, których prawa do lasu mają charakter ograniczonych praw rzeczowych (użytkownikowi) lub charakter zobowiązaniowy (dzierżawcy).

¹⁹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 26*, w: idem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2011. W literaturze przedmiotu można jednak znaleźć pogląd przeciwny, zgodnie z którym wprowadzenie zakazu wstępu do lasu stanowi akt administracyjny generalny. Por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 141.

²⁰ Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 7 września 2023 r., sygn. II SA/Gd 566/23, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E1194CB756>. Postanowieniem tym sąd odrzucił skargę na zarządzenie Dyrektora Parku Narodowego „Bory Tucholskie” z dnia 14 sierpnia 2017 r. nr 28/17 w przedmiocie wprowadzenia zakazu wstępu do Parku Narodowego „Bory Tucholskie”. Dyrektor działał tu na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o lasach. W uzasadnieniu WSA wskazał, że zakaz wstępu do lasu nie jest aktem prawa miejscowego.

²¹ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zakazów wstępu do lasów*, 23.10.2018, BIP BRPO [online], <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20w%20sprawie%20zakaz%C3%B3w%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w.pdf> [dostęp: 4.09.2024].

²² Nie jest do końca jasne, czy chodzi tu o zarządcę w rozumieniu potocznym czy też o podmiot, któremu oddano nieruchomości w trwały zarząd w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145).

To rozwiązanie wydaje się zbyt daleko idące. Warto tu wspomnieć, że prawo użytkowania obejmuje wyłącznie używanie rzeczy i prawo do pobierania jej pożytków (art. 252 k.c.). Co więcej, użytkownik będący osobą fizyczną jest obowiązany zachować substancję rzeczy oraz jej dotychczasowe przeznaczenie (art. 267 § 1 k.c.). Natomiast przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (art. 693 § 1 k.c.). Czy zatem użytkownikowi lub dzierżawcy lasu przysługuje „samoistne” prawo do tak znaczącej ingerencji w sposób „użytkowania” lasu, jak wprowadzenie zakazu wstępu do niego? Miałbym spore wątpliwości. Należy przypuszczać, że definicja zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach ma zupełnie inny cel. Chodzi tu o „wymuszenie” przestrzegania zasad gospodarki leśnej na szerokim kręgu podmiotów władających lasem (niekoniecznie właścicielach i użytkownikach wieczystych). Przyznanie jednak niektórym podmiotom tak rozległych kompetencji wydaje się nieporozumieniem.

5. Wnioski

Z doktrynalnego punktu widzenia dostęp do lasów można określić jako wolność chronioną prawem. Istniejące regulacje zawierają pewne postulaty dotyczące granic wykorzystania lasów zgodnie z ich funkcjami, odnosi się to jednak przede wszystkim do lasów będących własnością Skarbu Państwa²³. Przy czym trudno tu mówić o powszechnym prawie do korzystania z lasu i jego zasobów – chodzi raczej o wolność korzystania, ale wyłącznie z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa²⁴. Po części zasadne wydaje się także porównywanie udostępnienia lasu z powszechnym korzystaniem ze środowiska²⁵ w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁶. To ostatnie uprawnienie przysługuje bowiem z mocy ustawy każdemu i obejmuje, w myśl art. 4 ust. 1, „korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie:

²³ A. Haładaj, J. Trzewik, *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Presscom, Wrocław 2015, s. 39–58.

²⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 26...*

²⁵ M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 110.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54.

- 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii;
- 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne”.

Rozważania doktrynalne mają tu jednak charakter wtórny i z praktycznego punktu widzenia są mało przydatne. Należy natomiast zaznaczyć, że niezależnie od sposobu (i przyczyn) powstania instytucji wstępu do lasu odgrywa ona bardzo pozytywną rolę i stanowi wartość sama w sobie. Jest wyłomem w trendzie grodzenia wszystkiego, co do grodzenia się nadaje, spowodowanym przez dość absurdalnie rozumiane pojęcie „świętego prawa własności”. W przypadku lasów własność nie jest „święta”. Podlega różnego rodzaju ograniczeniom wynikającym nie tylko z zasad prowadzenia gospodarki leśnej, lecz także z planowania i zagospodarowania przestrzennego czy z przepisów szeroko rozumianego prawa środowiskowego.

Nawet jeśli pominąć aspekt udostępniania lasów, są one nieruchomościami o szczególnym charakterze: żyjącymi ekosystemami, w których bytują setki, a nawet tysiące gatunków. I tym ostatnim powinno się zapewnić warunki optymalnego bytowania zupełnie w oderwaniu o tego, kto akurat jest właścicielem lasu. Przykładem wskazującym na ów szczególny charakter lasu niech będzie status dzikich zwierząt tam przebywających (łownych oraz chronionych gatunkowo). Stosuje się do nich odpowiednie przepisy dotyczące rzeczy, ale nie stanowią one pożytku lasu i jego właściciel z tego tytułu nie może stać się uprawniony do traktowania ich jako pożytków.

Należy wyraźnie podkreślić, że las nie jest sumą powierzchni, objętości drewna możliwego do uzyskania i masy rosnącego runa. Las to żywy organizm, dom dla wielu gatunków zwierząt, miejsce, gdzie człowiek ma szansę wypocząć i zregenerować psychikę po przebywaniu w obcym w istocie środowisku zurbanizowanym. Dlatego odnoszenie klasycznych, zwłaszcza cywilistycznych, metod regulacji do lasów trzeba nazwać nieporozumieniem. Las nie może stanowić „nieruchomości komercyjnej”, której posiadanie służy wyłącznie dostarczeniu zysku (w rozumieniu ekonomicznym).

Wydaje się jednak, że nadszedł czas, aby pewne zasady udostępniania lasów uregulować nieco odmiennie. Zmiany te mają na celu ochronę zarówno instytucji udostępniania lasów, jak i samych lasów. Jeśli chodzi o zakaz wstępu do lasów, zasadne byłoby zrównanie lasów państwowych i prywatnych. Powinien w sposób jednolity wprowadzać go organ administracji publicznej (podmiot wykonujący takie zadania) na podstawie obiektywnie przyjętych kryteriów. Do rozważenia pozostaje możliwość weryfikacji wydanego rozstrzygnięcia, czy to w postępowaniu instancyjnym, czy w postępowaniu sądowym, oraz zakres podmiotowy prawa do ewentualnego zaskarżenia. Ta propozycja może wzbudzić kontrowersje u wspomnianych „piewców świętego prawa własności” – i takie prawo (do krytyki) w demokratycznym państwie prawa istnieje.

Drugą zmianą, w dodatku pilnie wymagającą wprowadzenia, jest bardziej szczegółowa i rygorystyczna regulacja dotycząca owoców runa leśnego. Prawo do zbierania grzybów, jagód, poziomek czy malin leśnych powinno zostać zachowane, jednakże należy je ilościowo (i być może jakościowo) ograniczyć. Zwłaszcza w okresie jesiennym zauważa się ewidentne „nieumiarkowanie w jedzeniu i piciu”. Nadmierny zbiór owocników grzybów jadalnych negatywnie wpływa na ich populację i możliwość rozmnażania się. Można tu zaproponować, podobnie jak w niektórych sąsiednich krajach, limity wagowe czy jakościowe. Zbieranie grzybów, jak wcześniej wspomniano, jest „sportem narodowym”. Brak jednak podstaw, by dla niektórych stał się źródłem sporych dochodów, szczególnie że dzieje się to na ogół z krzywdą dla ekosystemów.

W mojej ocenie zmiany takie są niezbędne i dość pilne. Należy mieć świadomość, że coraz częściej mogą się pojawiać konflikty związane z zasadą udostępniania lasów, ale mogą również nastąpić nieodwracalne szkody w ekosystemach leśnych powodowane rabunkową „gospodarką zbieracką”. Postulowane zmiany powinny się znaleźć wśród innych, które pozwolą uporządkować nieco archaiczną regulację gospodarki leśnej w Polsce, gdyż można odnieść wrażenie, że gospodarka ta odbywa się raczej na mocy zwyczaju niż obowiązujących norm prawnych.

Literatura

- Chmielewski J., *Obszary specjalne w polskim prawie leśnym. Z badań nad instytucjami administracyjnego prawa materialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 44–57.
- Ciszek M., *Spoleczno-kulturowe i ekologiczno-zdrowotne funkcje lasu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, nr 19, s. 57–69, <http://doi.org/10.21697/seb.2021.19.1.05>.
- Danecka D., Radecki W., *Komentarz do art. 26*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2024.
- Grzywacz A., *Prawne aspekty zbioru grzybów w lasach*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2015, t. 17, z. 4, s. 75–82.
- Haładyj A., Trzewik J., *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Presscom, Wrocław 2015, s. 39–58.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press, Lublin 2019.
- Marszałek T., *O gospodarczych funkcjach lasu*, „Sylvan” 1973, nr 9, s. 1–11.
- Płotkowski L., *Lasy prywatne jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, t. 2, nr 2, s. 423–432, <https://doi.org/10.22630/PRS.2007.2.59>.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 26*, w: idem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2011.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 96–117.

Źródła internetowe:

Habuda A., *Prawo – Wstęp do lasu w czasie epidemii*, „Las Polski” [online], 16.04.2020, <https://www.laspolski.pl/s/1/3671/3671-prawo-wstep-do-lasu-w-czasie-epidemii> [dostęp: 30.08.2024].

Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zakazów wstępu do lasów*, 23.10.2018, BIP BRPO [online], <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20w%20sprawie%20zakaz%C3%B3w%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w.pdf> [dostęp: 4.09.2024].

Grzegorz Dobrowolski

Kilka uwag dotyczących udostępniania lasów

Streszczenie

Zasada udostępniania lasów jest szczególną regulacją prawa polskiego, która pozwala każdemu na wstęp do lasu i zbieranie płodów runa leśnego. Rozwiązanie to trzeba ocenić pozytywnie. Stanowi ono znaczącą wartość w zakresie udostępniania zasobów środowiska. Wiele obowiązujących rozwiązań wymaga jednak szybkich i głębokich zmian prawa. Przepisy te bowiem pochodzą z czasów poprzedniego systemu politycznego i nie uwzględniają w należyty sposób prawa własności. Konieczne jest również wzmocnienie odpowiednich procedur.

Słowa kluczowe: lasy, udostępnianie, runo leśne

Гжегож Добровольский

Несколько замечаний о доступности лесов

Резюме

Принцип доступности лесов – это особое положение польского законодательства. Он позволяет любому человеку заходить в лес и собирать подлесок. Это решение следует оценивать положительно. Оно представляет собой значительную ценность с точки зрения обеспечения доступности экологических ресурсов. Однако многие из существующих решений требуют быстрых и глубоких изменений в законодательстве. Причина в том, что действующие законы относятся к предыдущей политической системе. Они не учитывают должным образом права собственности. Также необходимо усилить соответствующие процедуры.

Ключевые слова: леса, освобождение, подлесок

Grzegorz Dobrowolski

Alcune osservazioni sull'accessibilità delle foreste

Sommario

Il principio dell'accessibilità delle foreste è una norma specifica della legge polacca. Permette a chiunque di entrare nella foresta e di raccogliere il sottobosco. Questa soluzione va valutata positivamente. Rappresenta un valore significativo in termini di messa a disposizione delle risorse ambientali. Tuttavia, molte delle soluzioni esistenti richiedono modifiche rapide e profonde della legge. Il motivo è che la legislazione in vigore risale al sistema politico precedente. Non tengono adeguatamente conto dei diritti di proprietà. È inoltre necessario rafforzare le procedure pertinenti.

Parole chiave: foreste, rilascio, sottobosco



Karolina Jędrzejek

 <https://orcid.org/0000-0002-2025-2200>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Praktyczne aspekty stosowania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego

Practical aspects of implementing the anti-smog resolution for the Silesian Voivodship

Summary

The subject of the paper is an analysis of the provisions concerning the anti-smog resolution that may be adopted by the provincial assembly on the basis of Article 96 of the Act of 27 April 2001. – Environmental Protection Law, taking into account the practical application of such an act. The text consists of two parts: theoretical and empirical. The first part presents a study of the content of the aforementioned provision, as it raises a number of interpretation doubts that often cause difficulties in the application of the law. The second part discusses Resolution No. V/36/1/2017 of the Silesian Regional Assembly of 7 April 2017 on the introduction in the area of the Silesian Voivodeship of restrictions on the operation of installations in which fuel is burned. Reference was made to data on penalties for violations of the provisions arising from Article 334 of the Environmental Protection Law and, for comparison, Article 191 of the Waste Act by selected municipal and township guard units from the area of the Silesian Voivodeship in the years 2019–2023. The collection of this information and its elaboration served to determine what the effectiveness of the legal measure in question is, which in turn made it possible to identify the reasons for the low effectiveness of the use of the provisions contained in the Resolution.

Key words: air, air protection, legal instruments for air protection, anti-smog resolution

1. Wstęp

Znaczenie ochrony powietrza, szczególnie w kontekście obserwowanych bezprecedensowych zmian klimatycznych, jest niezaprzeczalne. Tematyka ta jawi się jako nader aktualna, zważywszy na coraz częstsze informacje o kryzysie klimatycznym, którego integralny element stanowi pogarszająca się jakość powietrza, negatywnie oddziałująca na ludzkie zdrowie. Jak wynika z komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2021 r., „zanieczyszczenie środowiska nadal było przyczyną około 9 mln przedwczesnych zgonów na świecie (16% wszystkich zgonów)”¹. Te tylko zasygnalizowane tu pozaprawne aspekty zjawiska wpływają na ważność podejmowanego tematu, gdyż właśnie skuteczne instrumenty prawne pomogą zminimalizować ów problem.

Regulacja przewidziana w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska², czyli możliwość przyjęcia tzw. uchwały antysmogowej, jest rozwiązaniem godnym poparcia, niemniej ze względu na swoją specyfikę potrzebuje ono transparentnych i niebudzących wątpliwości podstaw prawnych. W pierwszej, teoretycznej części niniejszego opracowania zostanie przybliżony przepis, na mocy którego ten prawny instrument ochrony powietrza może być stosowany, z kolei w drugiej, empirycznej, zostanie podjęta próba zbadania jego rzeczywistej efektywności na przykładzie uchwały przyjętej przez sejmik województwa śląskiego. Głównymi źródłami wykorzystanymi w pracy są akty normatywne i orzecznictwo. Posłużono się formalno-dogmatyczną metodą badawczą, polegającą na analizie tekstów aktów prawnych oraz poglądów wyrażonych w doktrynie i judykaturze. W drugiej części artykułu posiłkowano się danymi uzyskanymi z jednostek straży gminnych i miejskich w trybie dostępu do informacji o środowisku.

2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy uchwały antysmogowej

Na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. „sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji,

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, 12.05.2021, COM(2021) 400 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:alc34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) [dalej: p.o.ś.].

w których następuje spalanie paliw”³. Organ uznający, że zachodzi konieczność skorzystania z art. 96 p.o.ś., powinien każdorazowo rozważyć, czy do osiągnięcia celu w postaci zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowisko wystarczy samo wprowadzenie ograniczeń, czy niezbędne do realizacji tego zamierzenia są same zakazy, czy też należy wprowadzić zarówno ograniczenia, jak i zakazy. Każda z wymienionych możliwości mieści się w dyspozycji art. 96 ust. 1 p.o.ś., gdyż ustawodawca zastosował tu alternatywę nierozłączną⁴. Podjęcie uchwały przez sejmik województwa zależy od tego, czy rozwiązania zaproponowane przez zarząd województwa, który opracowuje projekt uchwały, będą adekwatne do okoliczności faktycznych. Wprowadzane ograniczenia i zakazy muszą bowiem odpowiadać zasadzie proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Zgodnie z nim „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁶.

Zakres przedmiotowy uchwały, o której mowa w art. 96 p.o.ś., został wskazany głównie w ust. 6 i 7 tegoż przepisu. Owe jednostki redakcyjne zawierają obligatoryjne (ust. 6) oraz fakultatywne (ust. 7) elementy, które winny się znaleźć w uchwale przyjętej przez sejmik województwa. Zgodnie z art. 96 ust. 6 p.o.ś. uchwała określa:

- 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
- 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1;
- 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1, lub parametry techniczne, lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

³ Przepis w tym brzmieniu obowiązuje od momentu znówelizowania go ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462).

⁴ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 229–230.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Dodatkowo uchwała może określić (ust. 7):

- 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale;
- 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku;
- 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

Pierwszym z obligatoryjnych elementów uchwały antysmogowej jest wyznaczenie granic obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Ponieważ oddziaływanie na środowisko nie zna ram administracyjnych, granice obszarów, gdzie będą obowiązywały ograniczenia, mogą znajdować się na terenie więcej niż jednej gminy, o czym może przesądzić np. ukształtowanie terenu.

Istotne dla ustalenia zakresu przedmiotowego uchwały antysmogowej jest doprecyzowanie, czy wprowadzane zakazy lub ograniczenia odnoszą się tylko do rodzajów wykorzystywanych paliw, czy też do ich jakości, czy do jednego i drugiego, na co pozwala zastosowana przez ustawodawcę alternatywa nierozłączna, podobnie jak w przypadku przepisu art. 96 ust. 1 p.o.ś. Z praktycznego punktu widzenia ma to niebagatelną wagę. Czym innym będzie bowiem np. wprowadzenie zakazu wykorzystywania węgla kamiennego jako paliwa, a czym innym – oznaczenie jakości tego samego węgla, który co do zasady może być wykorzystywany. Ustawodawca dopuszcza także określenie w uchwale parametrów technicznych lub rozwiązań technicznych, lub parametrów emisyjnych instalacji, w której następuje spalanie paliw⁷. Posłużenie się takim sposobem wprowadzania ograniczeń jest możliwe dlatego, że proces spalania paliw zachodzi w instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś.⁸

Ustawodawca nie precyzuje, w jakim znaczeniu użył pojęcia „paliwa”. Posiłkowo można się odwołać do definicji zawartej w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁹, zgodnie z którym określenie to oznacza paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej. Inną definicję paliwa zawiera art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹⁰. W myśl tego przepisu przez „paliwa” rozumie się paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz

⁷ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 232–233.

⁸ Zgodnie z tym przepisem przez pojęcie instalacji rozumie się:

- a) stacjonarne urządzenia techniczne,
- b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,
- c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1209 ze zm.

ziemny (LNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy, olej do silników statków żeglugi śródlądowej oraz wodór. W literaturze przedmiotu występuje także stanowisko, zgodnie z którym na potrzeby stosowania art. 96 p.o.ś. pojęciu „paliwo” winno się nadawać znaczenie potoczne¹¹. Wedle tego poglądu możliwe byłoby dopuszczenie do użytku całych kategorii paliw, czego następstwem będzie unie-możliwienie używania innych (np. dopuszczenie paliw ciekłych i gazowych, a niedopuszczenie paliw stałych). Taka regulacja jednak musiałaby mieć szczególnie uzasadnienie¹².

Podjmując uchwałę antysmogową, organ fakultatywnie może doprecyzować okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku. W orzecznictwie wskazuje się, że co do zasady rozwiązania antysmogowe mogą zostać wprowadzone na czas nieokreślony¹³. Niemniej treść art. 96 ust. 7 p.o.ś. nasuwa wątpliwości odnośnie do nieograniczonego czasu obowiązywania uchwały. Przepis ten przewiduje fakultatywność, a więc wydaje się, że ograniczenia czasowe są dowolne i to organ uchwałodawczy, uwzględniając bieżącą sytuację, będzie decydował o okresie obowiązywania uchwały¹⁴. Takie rozwiązanie pozwala dopasować przyjmowane regulacje do okoliczności faktycznych, które mogą się zmieniać w zależności od warunków atmosferycznych czy pory roku¹⁵. Treść art. 96 ust. 7 p.o.ś. daje również możliwość wdrożenia ograniczeń co do sposobu lub celu wykorzystywania paliw objętych przepisami uchwały. Organ może zatem ograniczyć sposób ich stosowania oraz wskazać cele, dla których realizacji wolno stosować konkretne rodzaje paliw¹⁶.

¹¹ Z. Bukowski, *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2012, t. 1, s. 53–54.

¹² Ibidem, s. 54.

¹³ W orzecznictwie podkreśla się, że z brzmienia art. 96 ust. 1 p.o.ś. nie wynika, aby uchwały wydawane na podstawie tegoż artykułu miały mieć charakter incydentalny czy ograniczony czasowo. Reguły takiej nie sposób wywieść z materii ustawowej. W przywołanym przepisie nadano sejmikom województw wyraźną kompetencję – kompetencję do wprowadzenia, w drodze uchwały, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw – oraz wskazano cel, jakiemu zakazy i ograniczenia mają służyć, tj. zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub środowiska. Ustawodawca nie przewidział żadnych ograniczeń czasowych ani innych warunków, od których zaistnienia uzależniałby możliwość wydawania uchwał w tym przedmiocie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., sygn. II SA/Kr 750/17, LEX nr 2387892).

¹⁴ M. Szalewska wyraża odmienny pogląd, zgodnie z którym obowiązywanie ograniczeń lub zakazów może być określone na czas nieograniczony – zob. eadem, *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza*, w: *Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Toruń, Toruń 2018, s. 31.

¹⁵ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 235.

¹⁶ Ibidem, s. 234.

Wyłączenia dotyczące zakresu przedmiotowego uchwały, o której mowa w art. 96 p.o.ś., zostały zawarte w ust. 8. Zgodnie z nim uchwała ta nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Takie uregulowanie należy uznać za uzasadnione z uwagi na fakt, że dla wymienionych rodzajów instalacji obowiązują standardy emisyjne wynikające bezpośrednio z przepisów prawa lub wydanych decyzji administracyjnych¹⁷, w związku z czym zbędna byłaby niejako ich podwójna reglamentacja.

Niezwykle ważne jest także ustalenie zakresu podmiotowego stosowania rozwiązań antysmogowych, czyli – najprościej mówiąc – adresatów obowiązków wynikających z uchwał podejmowanych na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. Kompleksowa analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że adresaci obowiązków mogą zostać skonkretyzowani dwojako: przez wyszczególnienie kategorii osób (np. mieszkańców danego obszaru) bądź przez określenie rodzajów instalacji objętych zakazami lub ograniczeniami. Zwiększa to efektywność omawianych rozwiązań, gdyż daje sejmikowi województwa możliwość objęcia zakresem obowiązywania uchwały np. podmiotów korzystających z pojazdów, w których następuje spalanie paliw. Co prawda nie stanowią one instalacji, ale niewątpliwie emitują gazy i pyły powstałe w procesie spalania paliw, zasadne będzie więc nałożenie na te podmioty pewnych obowiązków, ograniczeń czy zakazów¹⁸.

3. Procedura podjęcia uchwały antysmogowej

Projekt uchwały antysmogowej jest opracowywany przez zarząd województwa, który następnie przedstawia go do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom (art. 96 ust. 2 p.o.ś.). Organy wykonawcze gmin, miast na prawach powiatu oraz starostowie obowiązani są do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały (art. 96 ust. 3 p.o.ś.), a niewydanie opinii w tym terminie skutkuje domniemaniem akceptacji projektu uchwały (art. 96 ust. 4 p.o.ś.). Wydanie opinii jest co prawda najłagodszą formą współdziałania organów administracji, jednak wyrażone w niej stanowisko może istotnie rzutować na ostateczny kształt uchwały. W przeciwieństwie do uzgodnienia, które ma charakter wiążący dla organu rozstrzygającego, opiniowanie takiego waloru nie posiada, niemniej opinia nie

¹⁷ Ibidem, s. 234–235.

¹⁸ Ibidem, s. 236–237.

powinna być pomijana przez organ rozstrzygający w ocenie całokształtu okoliczności danej sprawy¹⁹. Zaopiniowanie więc oznacza wyrażenie stanowiska podmiotu kompetentnego w danej dziedzinie, które może i powinno wpływać na rozstrzygnięcie, gdyż stwarza gwarancję jego prawidłowości. Kryteria stosowane przez opiniującego są bardzo różnorodne. Może to być ocena projektu z punktu widzenia zarówno formalnoprawnego (zgodności z prawem), jak i merytorycznego, np. zgodności projektu ze standardami społecznymi, technicznymi, ekonomicznymi czy też z aktualnym stanem wiedzy²⁰. Taka forma współdziałania z innymi organami administracji publicznej powoduje, że pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego może nawiązać się prawdziwy dialog międzyinstytucjonalny.

Istotny element uchwalania omawianego aktu prawa miejscowego stanowi udział społeczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 5 p.o.ś. w postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. W myśl art. 39 ust. 1 u.o.o.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- 5) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 6) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Dokumentacja, którą należy podać do wiadomości, obejmuje założenia lub projekt dokumentu (w omawianym przypadku będzie to projekt uchwały antysmogowej), załączniki wymagane przez przepisy oraz stanowiska (opinie) innych organów, jeżeli są one dostępne w terminie składania uwag i wniosków²².

¹⁹ P. Kledzik, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 422.

²⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 200.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

²² K. Gruszecki, *Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 190–191.

Najistotniejszy wymóg, gwarantujący udział społeczeństwa w danej procedurze, stanowi prawidłowe poinformowanie możliwie najszerszego kręgu osób, jaki projekt jest procedowany, gdzie można się zapoznać z jego treścią oraz w jaki sposób i w jakim terminie wolno zgłosić swoje uwagi²³. Sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” zawarte w przywołanym przepisie oznacza, że należy podać określone informacje do wiadomości publicznej jak najszybciej po ich powstaniu. Narzucony przez ustawodawcę co najmniej 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków może zostać wydłużony, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 41 u.o.o.ś.²⁴ Niedochowanie przez organ tego terminu lub też jego skrócenie może sprawić, że podjęty akt będzie nieważny²⁵.

Na podstawie art. 42 u.o.o.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa:

- 1) rozpatruje uwagi i wnioski;
- 2) dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Uzasadnienie takie podaje się do publicznej wiadomości (art. 43 u.o.o.ś.).

Opracowując projekt uchwały antysmogowej, zarząd województwa winien uwzględnić wyniki postępowania przeprowadzonego z udziałem społeczeństwa, w szczególności powinien wyciągnąć wnioski co do tego, czy w danym przypadku zachodzi konieczność wprowadzenia ograniczeń, zakazów czy też obu tych środków²⁶. Zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w opracowywaniu projektu uchwały pozwala jeszcze pełniej odzwierciedlić w niej lokalne potrzeby. Niejednokrotnie właśnie mieszkańcy terenu wiedzą najwięcej o jego specyfice i problemach, które na nim występują. Miejscowi obywatele mogą również zaproponować rozwiązania, które będą później przedmiotem debaty na danym szczeblu samorządu. Dzięki takiemu trybowi postępowania możliwa jest szeroko zakrojona współpraca pomiędzy różnymi podmiotami, a co za tym idzie – próba wypracowania optymalnych rozwiązań.

W następnym kroku po przygotowaniu projektu uchwały przez zarząd województwa, zgodnie z omawianą procedurą, sejmik województwa przyjmuje uchwałę antysmogową, będącą aktem prawa miejscowego (art. 96 ust. 9 p.o.ś.). Sejmik województwa jest wyłącznym organem, który może podjąć przedmiotową uchwałę²⁷.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r., sygn. II SA/Kr 354/18, LEX nr 2504590.

²⁴ Zgodnie z tym przepisem uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 4, pozostawia się bez rozpatrzenia.

²⁵ K. Gruszecki, *Udział społeczeństwa...*, s. 191.

²⁶ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 232.

²⁷ W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2006 r. wojewoda mógł w drodze rozporządzenia, aby zapobiec negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki,

4. Kontrola sądowa uchwał antysmogowych

Działalność samorządów w zakresie podejmowania uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, podlega kontroli sądów administracyjnych, które niejednokrotnie uwzględniały skargi na rzeczone uchwały i wypowiadały się krytycznie na temat jakości tej legislacji²⁸. Przedmiot kontroli stanowi legalność aktu, tzn. istnienie ustawowego upoważnienia do jego wydania, kompetencja organu do jego wydania oraz zgodność materii regulowanej w akcie prawa miejscowego z postanowieniami Konstytucji i ustaw²⁹.

W przypadku uchwał antysmogowych sądy administracyjne nieraz wskazywały różne nieprawidłowości związane z ich uchwalaniem. Przykładowo określenie kręgu podmiotów, które mogą zostać objęte zakazami lub ograniczeniami wynikającymi z uchwały antysmogowej, jest szerokie, co przekłada się na możliwość kwestionowania tych regulacji³⁰. W myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³¹ każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Owa skarga należy zatem do instrumentów umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli mającej na celu zbadanie zgodności z prawem uchwały, zarządzenia lub zachowania organu jednostki samorządu terytorialnego. Środek ten służy ochronie obywateli przed skutkami przekroczenia przez taką jednostkę granic swojej autonomii (wyznaczonych przepisami prawa), gdyż następuje ono ze szkodą dla uprawnień innego podmiotu w sferze administracji publicznej³².

Opierając się na wspomnianej regulacji, sądy administracyjne wypracowały stanowisko, zgodnie z którym podmiot wnoszący skargę musi wykazać istnienie po swojej stronie interesu prawnego, czyli osobistego, konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, który może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa (najczęściej materialnego), bezpośrednio łączącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Ponadto

określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku (art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

²⁸ Szerzej na ten temat zob. M.G. Krzyżanowska, *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 51–68.

²⁹ I. Chojnacka, *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 40.

³⁰ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 237.

³¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.

³² B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, w: *Samorząd województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 666.

w związku z treścią art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa dodatkowym warunkiem zaskarżenia uchwały sejmiku województwa do sądu administracyjnego jest wykazanie, że w wyniku jej podjęcia doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę³³.

Przepisy te stały się podstawą wniesienia m.in. skargi na pierwszą uchwałę, która została podjęta na kanwie art. 96 p.o.ś., czyli uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XLIV/703/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków³⁴. W wyniku złożenia skargi stwierdzono nieważność przedmiotowej uchwały³⁵, co w późniejszym czasie skutkowało znowelizowaniem art. 96 p.o.ś.³⁶

5. Uchwała antysmogowa dla województwa śląskiego – kilka uwag

Sejmik Województwa Śląskiego podjął 7 kwietnia 2017 r. uchwałę nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw³⁷. Uchwała ta co do zasady weszła w życie 1 września 2017 r.³⁸ Zgodnie z jej § 1 ust. 1 w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko w granicach administracyjnych województwa śląskiego wprowadza się ograniczenia i zakazy obejmujące cały rok kalendarzowy określone niniejszą uchwałą. Z kolei § 2 uchwały stanowi, że rodzaje instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia i zakazy w zakresie ich eksploatacji, to instalacje, w których następuje spalanie paliw stałych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w szczególności kocioł, kominek i piec, jeżeli:

- 1) dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub
- 2) wydzielają ciepło, lub
- 3) wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika.

³³ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., sygn. II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

³⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2013 r. poz. 7564.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Kr 490/14, LEX nr 1596259. Skargi kasacyjne od tego wyroku zostały wniesione zarówno przez samorząd województwa małopolskiego, jak i przez organizacje pozarządowe. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił owe skargi wyrokiem z dnia 25 września 2015 r. (sygn. II OSK 255/15).

³⁶ W wyniku ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r. poz. 1593) art. 96 p.o.ś. otrzymał nowe brzmienie poprzez dodanie do niego ust. 2–9.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 2624.

³⁸ Wyjątki dotyczące terminu wejścia w życie uchwały zostały określone w § 8 ust. 2.

W myśl § 6 w instalacjach wskazanych w § 2 zakazuje się stosowania:

- 1) węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla,
- 2) mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem³⁹,
- 3) paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15%,
- 4) biomasy stałej, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.

Choć w treści uchwały jest mowa o ograniczeniach i zakazach, *de facto* wprowadza ona jedynie zakazy, wyszczególnione w § 6, które, ogólnie rzecz biorąc, dotyczą stosowania pewnego rodzaju paliw. Nadto § 4 i 5 precyzują wymagania w zakresie standardów emisyjnych oraz minimalnych poziomów efektywności energetycznej i norm emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń, warunkujące dopuszczenie instalacji do eksploatacji⁴⁰. Omawiany akt prawny nie przewiduje zakazu palenia koksem i torfem. Przewiduje jednak sukcesywny nakaz wymiany instalacji grzewczych, które nie spełniają wymagań uchwały, docelowo nawet do końca 2027 r.⁴¹ (§ 8 ust. 2).

W tym miejscu należy podkreślić, że regulacje zawarte w uchwale antysmogowej dla województwa śląskiego mogą w praktyce nastręczać wielu trudności. Oto niektóre z pytań, jakie rodzą się po zapoznaniu z literalnym brzmieniem przepisów: W jaki sposób dokonać pomiaru wilgotności biomasy stałej? Co to znaczy, że ma ona znajdować się w stanie roboczym? Jak ustalić, czy przedmiotem spalania są paliwa węglowe, w których masowy udział węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi ponad 15%? W istocie chodzi tu o frakcje mułu węglowego. Możliwość ustalenia, czy współspalanie miału węglowego następuje w sposób naruszający zakaz, jest jednak mało prawdopodobna, co ma ogromne znaczenie praktyczne dla przesłanek ewentualnej odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia. Wprawdzie sugeruje się pobranie próbki paliwa „składowanego obok urządzenia”⁴², lecz szansa, by na podstawie jej analizy

³⁹ W przepisach prawa powszechnie obowiązującego ani w samej uchwale nie ma definicji legalnych mułu ani flotokoncentratu.

⁴⁰ Co ciekawe, uchwałą nr LIX/842/22 z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r. poz. 6497), Sejmik Województwa Małopolskiego przesunął początek obowiązywania zakazu używania pieców bezklasowych z 1 stycznia 2023 r. na 1 maja 2024 r.

⁴¹ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe*, w: *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 233.

⁴² *Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych 2019. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, red. G. Simla et al., Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Fundacja Frank Bold, Kraków 2019,

wykazano naruszenie wymagań uchwały, wydaje się niewielka. Wbrew temu, co się przeważnie przyjmuje, omawiany akt nie wprowadza całkowitego zakazu spalania miału węglowego, ale tylko spalania paliwa węglowego, w którym udział miału przekracza 15%. Zbadanie, czy w danym przypadku zachodzi taka okoliczność, jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe⁴³. Niejasno również sformułowano zakaz stosowania paliw określonych w uchwale, pojawia się bowiem pytanie, czy samo przechowywanie np. biomasy o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20% będzie już naruszeniem wyżej wymienionych zakazów.

Kolejnym z problemów, jakie wyłaniają się na gruncie tak zrehabilitowanych przepisów, jest to, czy zasadom konstytucyjnym odpowiada sformułowanie „w przypadku instalacji, o których mowa w § 2 pkt 1, dopuszcza się wyłącznie eksploatację instalacji, które spełniają minimum standard emisyjny zgodny z 5 klasą pod względem granicznych wartości emisji zanieczyszczeń normy PN-EN 303-5:2012, co potwierdza się zaświadczeniem wydanym przez jednostkę posiadającą w tym zakresie akredytację Polskiego Centrum Akredytacji lub innej jednostki akredytującej w Europie, będącej sygnatariuszem wielostronnego porozumienia o wzajemnym uznawaniu akredytacji EA (European co-operation for Accreditation)” (§ 4 uchwały). Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego przepisu wyprowadza się m.in. zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy były formułowane w sposób poprawny, jasny, precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki⁴⁴. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego⁴⁵. Polskie Normy nie są źródłem prawa, co wynika wprost z art. 87 Konstytucji RP. Z kolei w myśl art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁴⁶ zatwierdzanie i wycofywanie Polskich Norm oraz innych dokumentów normalizacyjnych należy do zadań Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Organ ten nie ma umocowania konstytucyjnego, żaden bowiem przepis nie przyznaje mu kompetencji prawotwórczych. W tym miejscu trzeba się odnieść do art. 5 ust. 3–4 ustawy o normalizacji, który stanowi, że stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne oraz że Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim. W praktyce niejasne jest, co oznacza „powoływanie” – czy powinno się przez to rozumieć odesłanie do stosowania wskazanej Polskiej Normy czy ogólne

s. 13, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_poradnik-przeprowadzania-kontroli-palenisk-domowych.pdf [dostęp: 24.11.2024].

⁴³ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe...*, s. 233.

⁴⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1483 ze zm.

odesłanie do Polskiej Normy, czy może konieczność przekształcenia Polskiej Normy w przepis prawa. Co istotne, Polskie Normy nie podlegają promulgacji w żadnym dzienniku urzędowym, a w rezultacie nie są powszechnie dostępne.

Oceny sądów administracyjnych w tym zakresie okazują się zróżnicowane. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. wyraził pogląd, zgodnie z którym organom administracji nie można skutecznie postawić zarzutu naruszenia prawa przez odwołanie się do Polskiej Normy, która w sposób optymalny zapewnia realizację obowiązku stworzenia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy spoczywającego na pracodawcy⁴⁷. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 23 lipca 2012 r. stwierdził, że w świetle przepisów ustawy z 2002 r. o normalizacji Polskie Normy opracowywane przez komitety techniczne nie pełnią funkcji przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z 2002 r. o normalizacji⁴⁸. Doktryna stoi na stanowisku, że takie „pozasystemowe odesłanie *sensu stricto*” jest niedopuszczalne, gdyż oznaczałoby powierzenie kompetencji prawotwórczej organowi, który do tego nie został umocowany w Konstytucji RP (czyli Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu)⁴⁹. Mając na względzie przedstawiony stan prawny oraz odnosząc się do praktyki orzeczniczej, należy stwierdzić, że w obecnym brzmieniu przepis § 4 uchwały antysmogowej nie odpowiada standardom konstytucyjnym, gdyż nie jest sformułowany jasno i precyzyjnie, a odwoływanie się do Polskiej Normy jedynie pogłębia wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się na gruncie tego przepisu.

Organ podejmujący przedmiotową uchwałę nie wziął pod uwagę także tego, że 1 września 2017 r., tj. w dniu, kiedy wszedł w życie wprowadzony w niej zakaz spalania, adresaci wspomnianych obowiązków mogli dysponować zapasem paliw pochodzącym z poprzednich sezonów grzewczych. Powszechnie wiadomo, że od pewnego czasu zimy są łagodniejsze, a niektóre osoby na zapas gromadzą opał. W praktyce mogło to oznaczać, że z mocy uchwały część owych paliw stała się bezwartościowa, powstaje więc pytanie, czy stały się one „odpadami”. Zakaz spalania może zatem kolidować z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności⁵⁰. Co prawda okres *vacatio legis* uchwały wynosił cztery

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 6 maja 2008 r., sygn. I OSK 785/07, LEX nr 471497.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 lipca 2012 r., sygn. II SA/Kr 745/12, LEX nr 1228983.

⁴⁹ G. Wierczyński, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 176.

⁵⁰ Na stronie internetowej *Śląskie. Walczy ze smogiem* prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego zamieszczono informację o możliwości odpłatnego przekazania takiego mułu i flotokonzentratu w celu dalszego zagospodarowania przez profesjonalny podmiot. Transport owego paliwa miał się odbywać na koszt mieszkańca/przedsiębiorcy –

miesiące, lecz biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, zdaje się, że nie był on wystarczający⁵¹.

6. Odpowiedzialność prawna za naruszenie uchwały antysmogowej

Analizując dalej przepisy uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego, nie można pominąć kwestii sankcji, jakie grożą za nieprzestrzeganie zakazów w niej zawartych. Niebagatelne znaczenie ma w tym kontekście fakt, że – w myśl art. 334 p.o.ś. – kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96, podlega karze grzywny. Ustawodawca wychodzi z założenia, że wypełnianie obowiązków przewidzianych w uchwale antysmogowej wymaga wsparcia sankcją karną. A zatem dobrem chronionym za pomocą tego przepisu jest nienaruszenie zakazów oraz stosowanie się do nakazów i ograniczeń zawartych w akcie stanowionym przez sejmik województwa⁵². W doktrynie wyróżnia się tu także dobro chronione w postaci należytego stanu środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska⁵³. Zachowanie sprawcy zostało określone jako nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów. W praktyce chodzi o działanie polegające na stosowaniu paliw innych niż dopuszczone lub o jakości innej niż dopuszczona⁵⁴. W przypadku uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego mamy do czynienia z pierwszą ze wskazanych sytuacji.

Omawiane wykroczenie ma charakter formalny, ustawa bowiem nie wymaga stwierdzenia skutku w postaci rzeczywistego zagrożenia środowiska. Trzeba mieć jednak na uwadze, że jeśli dojdzie do sytuacji, w której np. sprawca stosujący paliwa zakazane na mocy uchwały antysmogowej doprowadzi do zanieczyszczenia powietrza w stopniu mogącym zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, odpowie nie za wykroczenie z art. 334 p.o.ś.,

zob. *Co zrobić z zalegającym mulem / flotokoncentratem węglowym?*, Województwo Śląskie [online], <https://powietrze.slaskie.pl/content/co-zrobic-z-zalegajacym-mulem--flotokoncentratem-weglowym> [dostęp: 24.11.2024].

⁵¹ A. Lipiński, *Uchwały antysmogowe...*, s. 233.

⁵² B. Rakoczy, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 611.

⁵³ W. Radecki, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski et al., wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 888.

⁵⁴ Ibidem.

ale za przestępstwo określone w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵⁵, mianowicie w art. 182⁵⁶.

Podmiotem czynu zabronionego opisanego w art. 334 p.o.ś. jest każdy. Takie wyznaczenie kręgu podmiotów należy uznać za uzasadnione, ponieważ ustawodawca nie może przewidzieć, w jakiej sytuacji ani na kogo sejmik województwa nałoży określone obowiązki. W przypadku uchwały podjętej przez sejmik województwa śląskiego, zgodnie z jej § 3, podmiotami, dla których wprowadza się ograniczenia i zakazy, są podmioty eksploatujące instalacje wskazane w § 2.

Aby określić stronę podmiotową, trzeba przypomnieć, że do oceny strony podmiotowej wykroczenia stosuje się regułę wyrażoną w art. 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁵⁷, który stanowi, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. W szczególności nie jest powodem zwolnienia od odpowiedzialności powoływanie się na niezajomość treści uchwały sejmiku województwa, jeżeli uchwała ta została należycie ogłoszona w dzienniku urzędowym województwa⁵⁸.

W tym miejscu trzeba przejść do kary, jaka grozi za naruszenie ograniczeń, nakazów lub zakazów zawartych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 p.o.ś. Karę tę stanowi grzywna orzekana w granicach określonych w art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń⁵⁹. Oznacza to, że co do zasady może ona zostać

⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.

⁵⁶ Zgodnie z art. 182 Kodeksu karnego:

§ 1. Kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3. Jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.

⁵⁸ W. Radecki, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska...*, s. 888.

⁵⁹ Art. 24 Kodeksu wykroczeń stanowi, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 1a. Za wykroczenia określone w art. 86 § 1, 1a i 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b, art. 93 § 1, art. 94 § 1, art. 96 § 3 lub art. 97a grzywnę wymierza się w wysokości do 30 000 złotych.

§ 2. Jeżeli za wykroczenie popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej wymierzono karę aresztu, orzeka się obok tej kary również grzywnę, chyba że orzeczenie grzywny nie byłoby celowe.

wymierzona w granicach od 20 do 5000 zł. Pamiętać jednak należy, że w myśl art. 361 p.o.ś. orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 330–360 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a co za tym idzie – możliwe jest ukaranie sprawcy takiego naruszenia w drodze postępowania mandatowego⁶⁰. Zgodnie z art. 96 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁶¹ w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu wykroczeń⁶² – do 1000 zł. Jeśli zastosuje się takie postępowanie, istotne jest to, iż strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 334 i 343 p.o.ś.⁶³

7. Praktyczne zastosowanie art. 334 p.o.ś.

Na potrzeby opracowania wystąpiono z wnioskiem o udostępnienie informacji o środowisku za pośrednictwem poczty elektronicznej, który przesłano na adresy e-mailowe wskazane na stronach internetowych jednostek straży miejskich i gminnych z terenu województwa śląskiego. Spośród 48 jednostek funkcjonujących na tym terenie uzyskano informacje z 35 straży⁶⁴, na których

§ 3. Wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza związanych z przyjmowaniem uchwał anty-smogowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 257–258, <https://doi.org/10.31648/sp.7982>.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2024 poz. 977 ze zm.

⁶² Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w co najmniej dwóch przepisach ustawy, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów.

⁶³ Uprawnienie to wynika z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1350). Przepis ten obowiązuje od 1 listopada 2018 r., odkąd na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1996), § 2 rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym strażnicy zostali uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 334 i 343 p.o.ś.

⁶⁴ Zwrócono się do wszystkich 48 straży gminnych i miejskich działających na terenie województwa śląskiego, lecz 12 z nich nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Z kolei straż miejska w Tarnowskich Górach odmówiła udostępnienia wnioskowanych informacji, jednak nie w drodze decyzji administracyjnej, ale zwykłego pisma, w którym wskazała, że w jej ocenie „żądanie

przykładzie dokonano przedmiotowej analizy. Okresem wziętym pod uwagę jest przedział czasowy od 2019 do 2023 r., gdyż od 1 listopada 2018 r. obowiązuje § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W celu zobrazowania, jak przepisy uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego działają w praktyce, porównano art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶⁵ jako podstawy prawne nakładania mandatów, udzielania pouczeń i kierowania do sądu wniosków o ukaranie. Zgodnie bowiem z art. 191 u.o. kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów, podlega karze aresztu albo grzywny. Strażnicy gminni w tym przypadku także mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego⁶⁶. Kontrole przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej są przeprowadzane z inicjatywy strażników wykonujących powierzone im zadania patrolowe, jak również w wyniku telefonicznych i pisemnych zgłoszeń mieszkańców. Dane w zakresie karania na podstawie art. 334 p.o.ś. i art. 191 u.o. w poszczególnych latach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w okresie od 2019 do 2023 r.

Rok	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
2019	32	141	0	1317	1022	59
2020	12	64	0	909	604	35
2021	14	64	1	865	443	22
2022	366	1133	62	690	288	36
2023	511	1056	46	1089	318	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Szczegółowe dane z jednostek straży gminnych i miejskich przedstawiono w aneksie, w tabelach 2–6. Zaprezentowane liczby jednoznacznie wskazują,

nie ma charakteru informacji publicznej, a wyłącznie ma na celu uzyskanie informacji służącej indywidualnemu interesowi, a co za tym idzie, w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające wydanie decyzji administracyjnej”. Wnioskowanych danych udzieliły jednostki straży z Będzina, Bielska-Białej, Bierunia, Bytomia, Chorzowa, Cieszyna, Czechowic-Dziedzic, Czeladzi, Czerwonki-Leszczyn, Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Gliwic, Jastrzębia-Zdroju, Jaworzna, Katowic, Knuruwa, Łędzin, Lubomi, Mikołowa, Mysłowic, Piekara Śląskich, Pyskowic, Raciborza, Radzionkowa, Rudy Śląskiej, Rybnika, ze Skoczowa, z Sosnowca, ze Świętochłowic, z Tychów, Wilkowic, Wisły, Wodzisławia Śląskiego, Zawiercia i Żywca.

⁶⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm. [dalej: u.o.].

⁶⁶ Wynika to z § 2 ust. 1 pkt 18 przywołanego już rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r.

że strażnicy zdecydowanie więcej nakładają mandatów karnych, udzielają pouczeń i kierują wniosków do sądu o ukaranie na podstawie art. 191 u.o. niż na podstawie art. 334 p.o.ś. Dysproporcja pomiędzy tymi podstawami nakładania kar jest ogromna – nawet czterdziestokrotna. Analizując nakładanie kar na podstawie art. 334 p.o.ś., zauważa się istotny wzrost ich liczby w 2022 i 2023 r. w porównaniu z wcześniejszymi latami. Taki przeskok może być efektem obowiązywania polecenia nr 22/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 13 marca 2020 r. dotyczącego ograniczenia kontroli w indywidualnych gospodarstwach domowych, wynikających z Planu działań krótkoterminowych⁶⁷ określonych w „Programie ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego mającego na celu osiągnięcie [poziomów – K.J.] dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężeń ekspozycji”⁶⁸. Zostało ono wydane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁹. Polecenie to obowiązywało do marca 2022 r., co spowodowało późniejsze wzmoczenie działań podejmowanych przez strażę gminne.

Niebagatelne znaczenie ma także fakt, że w latach 2022–2023 były wydawane rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁷⁰. Zgodnie z tymi aktami prawnymi odstępowano od stosowania wymagań zawartych w przepisach wydanych na

⁶⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95–110.

⁶⁸ Polecenie zostało opublikowane na stronie WWW: *Akty prawne i dokumenty wydane w związku z COVID-19*, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach [online], <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/akty-prawne-i-dokumenty-dotyczace-zapobiegania-przeciwdzialania-i-zwalczania-covid-19> [dostęp: 26.06.2023].

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1351), obowiązujące przez 60 dni od 28 czerwca 2022 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1786), obowiązujące przez 60 dni od 28 sierpnia 2022 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 października 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2186), obowiązujące do 30 kwietnia 2023 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2023 r. poz. 835), obowiązujące do 31 lipca 2023 r.; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 1 sierpnia 2023 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1494), obowiązujące do 31 grudnia 2023 r.

podstawie art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Niemniej wciąż utrzymuje się duża dysproporcja pomiędzy podstawami nakładania mandatów karnych w 2022 r. Na plus należy odnotować zwiększoną liczbę pouczeń udzielanych wówczas na podstawie art. 334 p.o.ś. Zebrane dane pozwalają wyciągnąć wniosek, że chociaż od 1 listopada 2018 r. strażnicy straży gminnych mieli możliwość nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenia postanowień uchwały antysmogowej, nie korzystali z niej zbyt często. Dopiero od 2022 r. można zauważyć wzrost ich aktywności w tej dziedzinie.

8. Wnioski

Przyjmowanie uchwał antysmogowych na podstawie art. 96 p.o.ś. jest elementarnym narzędziem poprawy jakości powietrza przez ograniczanie niskiej emisji na danym terenie. Ustawodawca krajowy przerzuca działania w zakresie ochrony powietrza na samorządy terytorialne. Ich zabiegi jednak – jak pokazuje praktyka – zdają się niewystarczające i są oceniane jako mało popularne ze społeczno-politycznego punktu widzenia. Taki stan rzeczy utrzymuje się m.in. z powodu obaw przed spadkiem zapotrzebowania na węgiel kamienny, który obecnie jest nadprodukowany.

Problem związany z małą efektywnością działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego można dostrzec przede wszystkim na tle omówionej uchwały antysmogowej, odwołując się do jej praktycznych konsekwencji. Już samo brzmienie przepisów uchwały budzi poważne wątpliwości podczas próby ich zastosowania. Nieklarowość takich pojęć jak „Polska Norma”, „muł”, „flotokoncentrat”, „wilgotność w stanie roboczym” czy „paliwo, w którym udział masowy węgla kamiennego wynosi więcej niż 15%” powoduje, że instrument ten nie jest wykorzystywany zgodnie z pierwotnymi założeniami. Również kontrolowanie, czy adresaci uchwały antysmogowej przestrzegają jej przepisów, wydaje się niedostateczne, o czym świadczy względnie niewielka liczba mandatów i grzywien wymierzanych na jej podstawie⁷¹.

Przedstawione okoliczności i analiza aktualnego stanu prawnego skłaniają do wniosku, iż przeciwdziałanie niskiej emisji wymaga regulacji na poziomie krajowym, które będą obowiązywały we wszystkich województwach, ale których

⁷¹ Szerzej na ten temat zob. J. Dorosz-Kruczyński, M. Gerwatowska, *Sprawne karanie za zanieczyszczenie powietrza jako instrument poprawy jakości życia – uwagi na tle karania za naruszenie przepisów „uchwały antysmogowej”*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 77–91.

stosowanie w danej jednostce administracyjnej będzie każdorazowo dopasowywane do aktualnych problemów z jakością powietrza. Cel ten zdaje się osiągalny tylko za pomocą regulacji ustawowej, o czym świadczą m.in. pojawiające się zarzuty niekonstytucyjności rozwiązań wprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego i składane na tym tle skargi do sądów administracyjnych. Podjęcie działań na szczeblu krajowym wymaga wszakże znacznych nakładów finansowych oraz czasu zarówno od państwa, jak i od podmiotów, które eksploatują indywidualne systemy grzewcze⁷².

Aneks

Tabela 2. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2019 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	53	1	2
Straż Miejska w Bielsku-Białej	2	1	0	104	24	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	0	0	25	22	0
Straż Miejska w Bytomiu	3	0	0	50	13	5
Straż Miejska w Chorzowie	0	0	0	52	6	0
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	2	2	1
Straż Miejska w Czechowicach- -Dziedzicach	0	0	0	28	47	0
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	24	36	0
Straż Miejska w Czerwionce-Leszczynach	0	4	0	4	15	0
Straż Miejska w Częstochowie	3	126	0	139	134	6
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	50	268	0

⁷² Szerzej na ten temat zob. A. Albin, *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 53–70.

cd. tab. 2

Straż Miejska w Gliwicach	0	4	0	38	11	1
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	26	30	0
Straż Miejska w Jaworznie	0	0	0	16	1	1
Straż Miejska w Katowicach	14	2	0	78	20	4
Straż Miejska w Knurowie	1	0	0	14	16	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	1	5	0
Straż Gminna w Lubomi	0	3	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	27	9	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	0	0	92	77	5
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	0	0	0	15	60	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	1	0	1	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	1	0	0	24	40	2
Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	12	3	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	0	0	141	50	1
Straż Miejska w Rybniku	1	0	0	95	0	8
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	3	12	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	0	0	76	5	23
Straż Miejska w Świętochłowicach	1	0	0	32	1	0
Straż Miejska w Tychach	1	0	0	13	26	0
Straż Gminna w Wilkowicach	0	0	0	11	38	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	5	16	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	4	0	0	33	22	0
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	15	8	0
Straż Miejska w Żywcu	1	0	0	18	4	0
Razem	32	141	0	1317	1022	59

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 3. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2020 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 p.o.ś.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	47	18	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	1	1	0	117	40	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	0	0	20	13	2
Straż Miejska w Bytomiu	1	0	0	44	0	0
Straż Miejska w Chorzowie	0	0	0	64	6	1
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	7	0	2
Straż Miejska w Czechowicach- -Dziedzicach	0	0	0	9	23	2
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	17	17	2
Straż Miejska w Czerwionce-Leszczynach	0	0	0	0	8	0
Straż Miejska w Częstochowie	0	56	0	86	103	1
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	36	114	0
Straż Miejska w Gliwicach	1	1	0	11	4	0
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	18	27	1
Straż Miejska w Jaworznie	1	0	0	11	0	0
Straż Miejska w Katowicach	2	2	0	26	10	0
Straż Miejska w Knurowie	0	0	0	12	12	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	0	7	0
Straż Gminna w Lubomi	0	2	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	17	7	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	0	0	19	35	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	4	0	0	69	6	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	0	0	1	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	0	0	0	22	31	0

cd. tab. 3

Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	6	0	1
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	0	0	64	30	3
Straż Miejska w Rybniku	1	0	0	42	1	0
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	3	24	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	0	0	52	0	14
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	0	0	14	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	2	0	10	16	1
Straż Gminna w Wilkowicach	0	0	0	13	13	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	3	9	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	0	0	0	25	12	1
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	10	10	0
Straż Miejska w Żywcu	1	0	0	14	8	0
Razem	12	64	0	909	604	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 4. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz art. 191 u.o. w 2021 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	0	0	0	35	3	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	4	2	1	91	19	0
Straż Miejska w Bieruniu	0	1	0	23	14	0
Straż Miejska w Bytomiu	2	0	0	35	7	0
Straż Miejska w Chorzowie	0	1	0	64	5	2
Straż Miejska w Cieszynie	0	0	0	10	0	0
Straż Miejska w Czechowicach- -Dziedzicach	0	0	0	15	24	1
Straż Miejska w Czeladzi	0	0	0	21	24	1
Straż Miejska w Czerwionce-Leszczynie	0	2	0	3	13	0
Straż Miejska w Częstochowie	0	17	0	47	58	2
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	37	56	0
Straż Miejska w Gliwicach	0	0	0	6	5	0
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	0	0	13	26	2
Straż Miejska w Jaworznie	0	0	0	16	5	0
Straż Miejska w Katowicach	2	1	0	28	3	1
Straż Miejska w Knurowie	0	0	0	9	10	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	2	9	0
Straż Gminna w Lubomi	0	2	0	1	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	0	0	17	3	0
Straż Miejska w Mysłowicach	1	2	0	45	36	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	1	0	0	95	1	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	0	0	0	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	1	0	0	24	19	1

cd. tab. 4

Straż Miejska w Radzionkowie	0	0	0	3	0	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	0	31	0	63	11	0
Straż Miejska w Rybniku	0	0	0	29	0	2
Straż Miejska w Skoczowie	0	0	0	7	22	0
Straż Miejska w Sosnowcu	0	1	0	40	0	4
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	0	0	8	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	0	0	10	6	0
Straż Gminna w Wilkowicach	0	3	0	17	22	0
Straż Miejska w Wiśle	0	0	0	9	10	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	1	0	0	15	13	1
Straż Miejska w Zawierciu	0	0	0	13	11	0
Straż Miejska w Żywcu	2	1	0	14	8	1
Razem	14	64	1	865	443	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 5. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w 2022 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	9	0	9	35	3	3
Straż Miejska w Bielsku-Białej	18	10	0	79	22	0
Straż Miejska w Bieruniu	19	0	1	37	7	2
Straż Miejska w Bytomiu	13	2	0	26	9	0
Straż Miejska w Chorzowie	2	8	0	58	7	0
Straż Miejska w Cieszynie	16	5	1	11	3	0
Straż Miejska w Czechowicach- -Dziedzicach	4	8	2	16	9	4
Straż Miejska w Czeladzi	0	17	0	16	12	0
Straż miejska w Czerwonce-Leszczynach	0	56	0	0	6	0
Straż Miejska w Częstochowie	2	212	1	46	40	0
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	0	0	0	21	11	0
Straż Miejska w Gliwicach	16	56	5	19	1	12
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	0	69	0	2	12	0
Straż Miejska w Jaworznie	20	68	0	10	4	0
Straż Miejska w Katowicach	17	19	1	21	2	0
Straż Miejska w Knurowie	4	30	0	6	10	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	3	5	0
Straż Gminna w Lubomi	0	6	0	0	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	0	21	0	14	5	0
Straż Miejska w Mysłowicach	0	7	0	22	19	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	16	15	0	38	1	1
Straż Miejska w Pyskowicach	0	16	0	0	0	1
Straż Miejska w Raciborzu	0	39	0	24	24	1
Straż Miejska w Radzionkowie	2	31	0	1	1	0

cd. tab. 5

Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	35	28	0	55	9	1
Straż Miejska w Rybniku	79	304	38	28	1	2
Straż Miejska w Skoczowie	12	3	0	5	22	1
Straż Miejska w Sosnowcu	1	0	0	28	0	3
Straż Miejska w Świętochłowicach	0	7	0	19	0	0
Straż Miejska w Tychach	0	18	0	6	5	1
Straż Gminna w Wilkowicach	0	26	0	6	12	0
Straż Miejska w Wiśle	11	0	2	3	10	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	60	23	1	14	3	2
Straż Miejska w Zawierciu	0	28	0	13	9	1
Straż Miejska w Żywcu	10	1	1	8	4	0
Razem	366	1133	62	690	288	36

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Tabela 6. Naruszenia przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz 191 u.o. w 2023 r.

Jednostka straży miejskiej	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie	Mandat karny	Pouczenie	Wniosek do sądu o ukaranie
	Art. 334 u.o.			Art. 191 u.o.		
Straż Miejska w Będzinie	6	49	2	28	9	0
Straż Miejska w Bielsku-Białej	29	13	1	51	31	3
Straż Miejska w Bieruniu	9	9	3	32	0	2
Straż Miejska w Bytomiu	46	12	2	47	7	2
Straż Miejska w Chorzowie	18	47	0	34	8	0
Straż Miejska w Cieszynie	14	9	3	10	2	0
Straż Miejska w Czechowicach-Dziedzicach	7	4	1	16	8	2
Straż Miejska w Czeladzi	2	19	0	14	2	0
Straż Miejska w Czerwoncu-Leszczynie	5	32	0	2	3	0
Straż Miejska w Częstochowie	2	237	0	432	29	1
Straż Miejska w Dąbrowie Górniczej	6	13	0	20	0	0
Straż Miejska w Gliwicach	27	63	3	90	56	5
Straż Miejska w Jastrzębiu-Zdroju	7	49	0	12	23	0
Straż Miejska w Jaworznie	24	72	0	25	4	0
Straż Miejska w Katowicach	109	21	1	13	3	0
Straż Miejska w Knurowie	3	9	0	1	1	0
Straż Miejska w Łędzinach	0	0	0	0	7	1
Straż Gminna w Lubomiu	1	1	0	1	0	0
Straż Miejska w Mikołowie	5	19	0	16	1	0
Straż Miejska w Mysłowicach	3	19	0	25	25	1
Straż Miejska w Piekarach Śląskich	37	19	0	25	1	0
Straż Miejska w Pyskowicach	0	4	0	4	0	0
Straż Miejska w Raciborzu	4	21	1	10	15	0

cd. tab. 6

Straż Miejska w Radzionkowie	4	2	1	0	0	0
Straż Miejska w Rudzie Śląskiej	45	37	0	76	11	2
Straż Miejska w Rybniku	51	121	26	14	0	1
Straż Miejska w Skoczowie	4	1	0	4	16	1
Straż Miejska w Sosnowcu	1	0	0	40	0	6
Straż Miejska w Świętochłowicach	1	83	0	19	0	0
Straż Miejska w Tychach	1	14	0	2	9	0
Straż Gminna w Wilkowicach	0	17	0	3	20	0
Straż Miejska w Wiśle	1	1	1	1	9	0
Straż Miejska w Wodzisławiu Śląskim	36	12	1	10	9	0
Straż Miejska w Zawierciu	0	21	0	9	3	0
Straż Miejska w Żywcu	3	6	0	3	6	0
Razem	511	1056	46	1089	318	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przesłanych przez straże gminne i miejskie.

Literatura

- Albin A., *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 53–70.
- Bukowski Z., *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2012, t. 1, s. 45–59.
- Chojnacka I., *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 40–57.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, w: *Samorząd województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 659–690.
- Dorosz-Kruczyński J., Gerwatowska M., *Sprawne karanie za zanieczyszczenie powietrza jako instrument poprawy jakości życia – uwagi na tle karania za naruszenie przepisów „uchwały antysmogowej”*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 77–91.
- Dubowski A., *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95–110.

- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Gruszecki K., *Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów, w: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 190–197.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2022, nr 57, s. 245–262, <https://doi.org/10.31648/sp.7982>.
- Kledzik P., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa, w: Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 416–447.
- Krzyżanowska M.G., *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 51–68.
- Lipiński A., *Uchwały antysmogowe, w: Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 231–235.
- Radecki W., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska, w: Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski et al., wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 857–970.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska, w: Z. Bukowski et al., Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 588–677.
- Szalewska M., *Uchwała „antysmogowa” jako narzędzie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w: Prawne aspekty ochrony powietrza*, red. B. Rakoczy, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Toruń, Toruń 2018, s. 21–32.
- Wierczyński G., *Glosa do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011, P 1/11*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 167–176.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Źródła internetowe:

- Akty prawne i dokumenty wydane w związku z COVID-19*, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach [online], <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/akty-prawne-i-dokumenty-dotyczace-zapobiegania-przeciwdzialania-i-zwalczania-covid-19> [dostęp: 26.06.2023].
- Co zrobić z zalegającym mulem / flotokoncentratem węglowym?*, Województwo Śląskie [online], <https://powietrze.slaskie.pl/content/co-zrobic-z-zalegajacym-mulem--flotokoncentratem-weglowym> [dostęp: 24.11.2024].
- Poradnik przeprowadzania kontroli palenisk domowych 2019. Wykrywanie nielegalnego spalania odpadów i kontrola przestrzegania przepisów uchwały antysmogowej*, red. G. Simla et al., Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Fundacja Frank Bold, Kraków 2019, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_poradnik-przeprowadzania-kontroli-palenisk-domowych.pdf [dostęp: 24.11.2024].

Karolina Jędrzejek

Praktyczne aspekty stosowania uchwały antysmogowej dla województwa śląskiego

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza przepisów dotyczących uchwały antysmogowej, którą może podjąć sejmik województwa na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, z uwzględnieniem praktycznego zastosowania takiego aktu prawnego. Tekst składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W pierwszej przedstawiono studium treści wskazanego przepisu, gdyż budzi on liczne wątpliwości interpretacyjne, które niejednokrotnie nastręczają trudności w stosowaniu prawa. W drugiej części omówiono uchwałę nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Odwołano się do danych na temat karania za naruszenie przepisów wynikających z art. 334 p.o.ś. oraz, dla porównania, z art. 191 ustawy o odpadach przez wybrane jednostki straży gminnych i miejskich z terenu województwa śląskiego w latach 2019–2023. Zebranie tych informacji i ich opracowanie posłużyło określeniu, jaka jest efektywność omawianego środka prawnego, co z kolei pozwoliło wskazać przyczyny małej skuteczności wykorzystywania przepisów zawartych w uchwale.

Słowa kluczowe: powietrze, ochrona powietrza, prawne instrumenty ochrony powietrza, uchwała antysmogowa

Каролина Ендржейек

Практические аспекты реализации антисмоговой резолюции для Силезского воеводства

Резюме

Предметом статьи является анализ положений, касающихся резолюции против смога, которая может быть принята воеводским собранием на основании статьи 96 Закона от 27 апреля 2001 года – Закон об охране окружающей среды, с учетом практического применения такого акта. Текст состоит из двух частей: теоретической и эмпирической. В первой части представлено исследование содержания указанного положения, поскольку оно вызывает многочисленные сомнения в толковании, что часто вызывает трудности в применении закона. Во второй части рассматривается постановление Силезского воеводского собрания № V/36/1/2017 от 7 апреля 2017 года о введении на территории Силезского воеводства ограничений на эксплуатацию установок, в которых сжигается топливо. Были приведены данные о штрафах за нарушения положений, вытекающих из статьи 334 Закона об охране окружающей среды и, для сравнения, статьи 191 Закона об отходах отдельными городскими и волостными органами охраны на территории Силезского воеводства в 2019–2023 гг. Сбор этой информации и ее проработка позволили определить эффективность рассматриваемой правовой меры, что в свою очередь поз-

волило указать причины низкой эффективности применения положений, содержащихся в постановлении.

Ключевые слова: воздух, охрана воздуха, правовые инструменты охраны воздуха, антисмоговое постановление

Karolina Jędrzejek

Aspetti pratici dell'attuazione della risoluzione antimog per il Voivodato della Slesia

Sommario

L'oggetto del documento è l'analisi delle disposizioni relative alla delibera antimog che può essere adottata dall'assemblea provinciale sulla base dell'articolo 96 della legge del 27 aprile 2001 – Legge sulla tutela dell'ambiente, tenendo conto dell'applicazione pratica di tale atto. Il testo si compone di due parti: una teorica e una empirica. Nella prima parte viene presentato uno studio del contenuto della disposizione indicata, che solleva numerosi dubbi interpretativi, spesso causa di difficoltà nell'applicazione della legge. Nella seconda parte viene discussa la Risoluzione n. V/36/1/2017 dell'Assemblea del Voivodato della Slesia del 7 aprile 2017 sull'introduzione nell'area del Voivodato della Slesia di restrizioni sul funzionamento degli impianti in cui si brucia combustibile. Si è fatto riferimento ai dati relativi alle sanzioni per le violazioni delle disposizioni derivanti dall'articolo 334 della legge sulla protezione dell'ambiente e, per confronto, dall'articolo 191 della legge sui rifiuti da parte di unità di guardia municipali e cittadine selezionate dell'area del Voivodato della Slesia negli anni 2019–2023. La raccolta di queste informazioni e la loro elaborazione sono servite a determinare l'efficacia della misura legale in questione, che a sua volta ha permesso di indicare le ragioni della scarsa efficacia dell'uso delle disposizioni contenute nella risoluzione.

Parole chiave: aria, protezione dell'aria, strumenti legali di protezione dell'aria, risoluzione anti-smog



Beata Kozicka

 <https://orcid.org/0000-0001-8329-1023>

Uniwersytet Opolski

Polska

Kilka uwag do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21

A few comments on the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 December 2022, file ref. act III OSK 1634/21

Summary

This article attempts to show the reasoning expressed by administrative courts in their assessments of settled disputes over noise emitted by church bells, installations and sound amplification equipment. Such disputes occur both between parishes and environmental inspectorate authorities, which order noise emissions to be reduced, and between parishes and individuals complaining about the noise. A case was chosen as reflecting the essence of the problem, which is a manifestation of a wider phenomenon. After all, in a dispute of this kind between church and state, it is a matter of protecting the common good, such as compliance with environmental regulations, without infringing on freedom of conscience and religion, which are freedoms and fundamental rights of a personal nature. Addressed in the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 December 2022, ref. III OSK 1634/21, the issue of noise caused by church bells has not lost its topicality and has even become extremely present in social and public life. Presenting the essence of the problem and referring to the judicature allows the author to prove the important role of the administrative courts, which guarantee the observance of the law by bodies and entities performing public tasks for the protection of the law. The article also points out the important function for public perception of the uniformity of jurisprudence, which undoubtedly fosters the creation of a consistent practice in the application of provisions raising interpretative doubts.

Key words: church bells, sound devices and installations, church, parish, state, administrative judiciary

1. Wprowadzenie

Pojawiające się w przestrzeni publicznej spory o hałas emitowany przez dzwony kościelne oraz przykościelne instalacje i urządzenia nagłaśniające coraz częściej znajdują swój finał w sądach administracyjnych. Skargi składają zarówno mieszkańcy, którym przeszkadza hałas, jak i parafie, którym organ Inspekcji Ochrony Środowiska nakazał ograniczenie jego emisji. Zagadnienie to było przedmiotem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r.¹, na mocy którego oddalono skargę kasacyjną parafii rzymskokatolickiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r.² w sprawie dotyczącej skargi tej parafii na zarządzenie po kontrolne inspektora ochrony środowiska, aby ograniczyć wykorzystanie instalacji nagłaśniającej. Do orzeczenia tego warto dodać kilka uwag. Rozstrzygnięta sprawa jest bowiem przejawem szerszego zjawiska, zarówno na płaszczyźnie ochrony środowiska, jak i na nierozzerwalnie z nią związanej – w kontekście omawianej sprawy – płaszczyźnie wolności wyznania i kultu religijnego.

Relacje istniejące między Kościołem a państwem od lat stanowiły i nadal stanowią przedmiot sporów czy to obywateli, czy organów państwa z przedstawicielami Kościoła w różnych dziedzinach, w tym właśnie w kwestii hałasu emitowanego przez dzwony kościelne. Analizowany spór dotyczy zarazem ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Ustawodawca zdefiniował to ostatnie pojęcie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³; zgodnie z art. 3 pkt 39 obejmuje ono ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Niezależnie od podmiotu dokonującego naruszeń i jego intencji środowisko jest dobrem wspólnym i jako takie powinno podlegać ochronie. Gdy zaś dochodzi do kolizji interesu publicznego, dobra wspólnego i interesu indywidualnego, to na etapie stosowania prawa przyznaje się prymat jednemu dobru nad drugim. Dlatego trzeba stale uświadamiać społeczeństwu, że przestrzeganie prawa stanowi konstytucyjny obowiązek o charakterze powszechnym. Zarazem elementarne znaczenie w przypadku omawianego zagadnienia ma to, ażeby przestrzeganie przepisów ochrony środowiska

¹ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0FE2288E61> [dostęp do wszystkich orzeczeń z CBOSA: 2.02.2025].

² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 14/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B24577E82E>.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

odbywało się bez naruszenia wolności sumienia i wyznania, które – co ważne – należą do wolności i praw podstawowych o charakterze osobistym⁴.

Poruszony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. temat emisji hałasu powodowanego przez dzwony kościelne, instalacje i urządzenia nagłaśniające nie stracił na aktualności, a nawet – zwłaszcza w ostatnim czasie – często pojawia się w dyskursie publicznym. Sąd kasatoryjny we wspomnianym wyroku zasadnie stwierdził, że z jednej strony „państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu religijnego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, w tym choćby zwyczajowego nawoływania do uczestnictwa w mszy świętej przy użyciu dzwonów kościelnych (tradycyjnych lub elektronicznych)”, z drugiej zaś wygrywanie dźwięków melodii religijnych przez elektroniczny dzwon o godzinie 12.00, 15.00 czy 21.00, które nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw ani wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego, nie stanowi wyjątku, o którym mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś. Sąd ten uznał, że „wygrywanie melodii religijnych stanowiące wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, nie dotyczyło kultu publicznego”.

2. Stan faktyczny będący przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej

Zarządzeniem, które poddano kontroli sądu administracyjnego, wydanym na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵, wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakazał kontrolowanej parafii ograniczyć wykorzystanie instalacji nagłaśniającej w postaci dzwonu elektronicznego do zdarzeń wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś., tj. okazjonalnych uroczystości, uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu. Jednocześnie wyznaczył termin przesłania pisemnej informacji o zakresie podjętych działań mających wyeliminować naruszenia wskazane 14 grudnia 2018 r. Organ uzasadnił wydanie zarządzenia tym, że podczas kontroli przeprowadzonej w parafii od 7 do 14 listopada 2018 r. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Ustalono bowiem, że elektroniczny dzwon

⁴ S. Cebula, *Prawa i wolności religijne we współczesnej Polsce. Ustawodawstwo a realia społeczno-kulturowe*, Nomos, Kraków 2011, s. 29.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.

używany przez parafię wygrywa dźwięki melodii religijnych poza uroczystościami o charakterze religijnym, czyli poza uroczystościami i imprezami związanymi z kultem religijnym. O godzinie 12.00 wygrywana jest melodia *Anioł Pański* (ok. 1,5 minuty), o godzinie 15.00 – *Jezu, ufam Tobie* (ok. 1 minuty), a o godzinie 21.00 – *Apel jasnogórski* (ok. 1,5 minuty). W tym czasie w parafii nie odbywają się msze święte, nabożeństwa ani inne uroczystości lub imprezy religijne, którym mogłyby one służyć. Dźwięki te nie są zatem odtwarzane w ramach któregośkolwiek ze zdarzeń (uroczystości, imprez) wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś., wobec czego podlegają generalnemu zakazowi używania instalacji i urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast i terenach zabudowanych, wprowadzonemu w art. 156 ust. 1 p.o.ś. Zdaniem organu kontroli do wspomnianych zdarzeń (wyjątków od zakazu) nie sposób zaliczyć całego, szeroko rozumianego kultu religijnego.

Z zarządzeniem tym nie zgodziła się parafia. W skardze wniesionej do sądu administracyjnego sformułowała zarzut, że zostało ono wydane z naruszeniem art. 156 ust. 2 p.o.ś., polegającym na nieuwzględnieniu, iż odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 należy uznać za odtwarzanie melodii w ramach imprez i uroczystości związanych z kultem religijnym. Dlatego parafia domagała się uchylecia zarządzenia. W ocenie autora skargi przedstawiony stan faktyczny spełnia przesłanki określone w art. 156 ust. 2 p.o.ś., gdyż odtwarzanie dźwięków melodii religijnych odbywa się o godzinach, w których Kościół od wieków duchowo jednoczył się z wiernymi, aby wspólnie móc się modlić. Wzywanie wiernych do modlitwy w ten sposób stało się swego rodzaju zwyczajem (powszechnie przyjętym zachowaniem). Zwyczaj, którym jest sygnalizowanie łączności parafii z wiernymi danej wspólnoty i z całym Kościołem, powinno się przy tym zakwalifikować jako uroczystość (imprezę) związaną z kultem religijnym.

Ponadto autor skargi podkreślił, że zarówno Konstytucja RP⁶, jak i ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁷ zapewniają wszystkim obywatelom prawo swobodnego wyboru religii oraz organizowania aktów kultu właściwych dla danego wyznania i uczestniczenia w nich. Zazna-
czył, że zakres podmiotowy tej wolności obejmuje nie tylko jednostki, lecz także grupy o charakterze religijnym, w szczególności Kościoły i związki wyznaniowe. Sprawowanie kultu publicznego nie może zatem być w żaden sposób utrudniane przez organy władzy ani inne podmioty. Odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 stanowi zaś formę kultu publicznego wyznania rzymskokatolickiego. Dodatkowo parafia wskazała, że „bicie dzwonów, granie hejnałów, wygrywanie *Roty* to normalne dźwięki w europejskim mieście

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 265 ze zm.

i zwyczaj trwający od wieków, a według przeważającej części przedstawicieli doktryny zwyczaj może wyłączać bezprawność zachowań wypełniających znamiona czynów zabronionych stypizowanych jako wykroczenia”.

W odpowiedzi na skargę wojewódzki inspektor ochrony środowiska wniósł o jej oddalenie. Wyjaśnił na wstępie, że zakaz, o którym mowa w art. 156 p.o.ś., jest zakazem generalnym, obowiązującym niezależnie od tego, czy dopuszczalny poziom hałasu został przekroczony czy też nie. Jak zaznaczył, wprowadzenie analizowanego zakazu przez ustawodawcę służy ochronie nie tylko przed hałasem, ale także przed niechcianą informacją oraz zapewnieniu możliwości odpoczynku. Nadmieniał również, że instalacje i urządzenia nagłaśniające, których dotyczy art. 156 ust. 1 p.o.ś., to urządzenia i instalacje emitujące dźwięk (hałas) w sposób elektroniczny, a więc są nimi np. głośniki i zestawy głośnikowe, megafony, tuby elektroakustyczne czy kolumny.

Następnie organ wskazał, że źródłem dźwięku wykorzystywanym przez parafię jest instalacja nagłaśniająca w postaci dzwonu elektronicznego. W ocenie inspektora emisja dźwięku melodii religijnych o godzinie 12.00 (*Anioł Pański*), 15.00 (*Jezu, ufam Tobie*) oraz 21.00 (*Apel jasnogórski*) nie wypełnia znamion uroczystości i imprez o charakterze religijnym. Powtórzył on, że w tym czasie nie odbywają się w kościele parafialnym ani na terenie sąsiednim żadne uroczystości lub imprezy tego rodzaju, takie jak msze święte, procesje, nabożeństwa, festyny parafialne. Zdaniem organu zaskarżone zarządzenie w żaden sposób nie narusza konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia i wyznania oraz organizowania aktów kultu i uczestniczenia w nich. Jednocześnie inspektor stwierdził, że ponieważ chodzi o dzwon elektroniczny, używania takiego urządzenia nie można uznać za „zwyczaj trwający od wieków”, zwłaszcza że dźwięki objęte zaskarżonym zarządzeniem nie są tradycyjnym dźwiękiem kojarzonym z pracą dzwonnicy kościelnej, lecz melodiami religijnymi.

3. Rozstrzygnięcie sądu I instancji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2019 r. oddalił skargę parafii rzymskokatolickiej. Na wstępie odniósł się do charakteru skarżonego aktu i wyjaśnił, że zarządzenie pokontrolne jest odrębną od decyzji administracyjnej prawną formą działania inspektora ochrony środowiska, lecz mimo to nie można odmówić mu miana aktu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Ma ono charakter

⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm. (w chwili orzekania przez sąd I instancji); Dz.U. z 2024 r. poz. 935 (aktualny) [dalej: p.p.s.a.].

władczy i rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnego podmiotu. Wpływa na prawa i obowiązki kontrolowanego, ponieważ niewykonanie zarządzenia lub niezgodne z prawdą poinformowanie o jego wykonaniu zagrożone jest odpowiedzialnością karną, w myśl art. 31a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Sąd wyjaśnił nadto, powołując się na orzecznictwo, iż skoro przepisy tej ustawy uprawniają wskazany w nich organ do wydawania zarządzeń pokontrolnych na podstawie wyników dokonanych kontroli, a jednocześnie nie przewidują środka zaskarżenia owych zarządzeń do organu wyższego stopnia, to zarządzenie takie, stwierdzające istnienie określonego obowiązku po stronie kontrolowanego, czyli będące działaniem władczym w indywidualnej sprawie, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Na poparcie tego stanowiska przywołał odpowiednie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹.

W kwestii merytorycznej oceny analizowanego zarządzenia sąd podniósł, że kontrola przeprowadzona w parafii od 7 do 14 listopada 2018 r. uprawniała organ do wydania zarządzenia pokontrolnego. Zaznaczył, że na podstawie art. 156 ust. 1 p.o.ś. zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do okazjonalnych uroczystości, uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także do podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu.

Odwołując się do stanowiska przedstawiciela doktryny¹⁰, sąd wskazał, że w art. 156 p.o.ś. zawarto zakaz używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na określonych terenach (z wyjątkami wymienionymi w ust. 2), który wynika bezpośrednio z mocy prawa i nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnej. Jak zauważył, przenosząc to na grunt kontrolowanej sprawy, według protokołu kontroli znajdującego się w aktach sprawy używany przez parafię elektroniczny dzwon wygrywa dźwięki melodii religijnych: o godzinie 7.58 melodię *Z dalekiej Fatimy*¹¹ (ok. 1,5 minuty), o 8.00 dźwięk dzwonu zegarowego (8 uderzeń), o 12.00 wygrywana jest melodia *Anioł Pański* (ok. 1,5 minuty), o 15.00 *Jezu, ufam Tobie* (ok. 1 minuty), o 17.58 rozbrzmiewa dźwięk dzwonów na mszę świętą, o 18.00 dźwięk dzwonu zegarowego,

⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. II GSK 1009/08, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/709090CF5A>; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 2036/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/74A12126B1>.

¹⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 307 i nn.

¹¹ W wyroku sądu I instancji znalazł się lapsus – słowo „Famity” – tymczasem chodzi o pieśń na nabożeństwa fatimskie, której początek brzmi: „Z dalekiej Fatimy donośnie brzmi dzwon, zjawienie Maryi ogłasza nam on”.

a o 21.00 *Apel jasnogórski* (ok. 1,5 minuty). Ponadto – jak zaznaczył sąd I instancji – wygrywa się po każdej mszy świętej pogrzebowej melodię *Cisza* (ok. 1 minuty), po każdej mszy świętej ślubnej – marsz weselny Mendelssohna (ok. 1 minuty), w Wielkanoc (podczas rezurekcji), w Boże Narodzenie o północy i w trakcie procesji Bożego Ciała wygrywany jest uroczysty dźwięk dzwonów, a podczas mistrzostw świata w piłce nożnej w 2018 r., gdy grała reprezentacja Polski, odtwarzano hymn narodowy. Z protokołu kontroli wynika także, że msze święte w tygodniu odbywają się cztery razy w ciągu dnia, o godzinach 7.00, 8.00, 18.00 i 19.00, natomiast o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 w parafii nie odbywają się msze święte, nabożeństwa ani inne uroczystości lub imprezy religijne, którym te dźwięki mogłyby służyć.

Dalej sąd zwrócił uwagę, że dzwony elektroniczne stanowią instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., a w konsekwencji parafia, na której terenie są one posadowione, jest zakładem w rozumieniu tego przepisu, co oznacza, że emisja dźwięku – porównywalna z emisją hałasu z innych urządzeń elektronicznych – będzie podlegała rygorom przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Wobec tego urządzenie takie co do zasady, jak wynika z art. 156 ust. 1 p.o.ś., obejmuje zakaz używania, albowiem znajduje się ono na publicznie dostępnym terenie miasta, wśród terenów zabudowanych. Dodatkowo sąd zgodził się z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, który uznał, że wygrywanie przez dzwon elektroniczny dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 nie następowało w ramach uroczystości lub imprezy związanej z kultem religijnym, o których mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś. i które wyłączają zastosowanie przepisu art. 156 ust. 1 tej ustawy.

Sąd powtórzył stanowisko wyrażone w innym swoim wyroku¹², że wobec braku definicji pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w art. 156 ust. 2 p.o.ś., ich wykładni należy dokonywać w świetle całokształtu obowiązującego ustawodawstwa, z uwzględnieniem regulacji odnoszących się w szczególności do sprawowania i organizowania kultu religijnego przez Kościoły i inne związki wyznaniowe. Nie można bowiem poprzestać wyłącznie na językowym, słownikowym rozumieniu pojęć „impreza” i „uroczystość”. Znaczenie tych terminów z woli ustawodawcy podporządkowane zostało pojęciu „kultu religijnego”. Zgodnie ze słownikową definicją kultu jest to cześć religijna oddawana Bogu, bóstwom, świętym osobom lub rzeczom, ogół czynności i obrzędów religijnych będących zewnętrznymi przejawami tej czci, szacunek i uwielbienie okazywane komuś lub czemuś¹³.

¹² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 565/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C3D313D248>.

¹³ *Kult*, w: *Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl/slowniki/kult> [dostęp: 2.02.2025] – definicja przywołana w obu wyrokach WSA w Gdańsku: z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 565/18, oraz z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 14/19.

Jak podkreślił sąd, art. 53 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. W myśl art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Z kolei w myśl art. 53 ust. 5 Konstytucji RP wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

Sąd I instancji zauważył też, że mocą art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania obywatelom przyznano, związane z ową wolnością, uprawnienie do uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych i obchodzenia świąt religijnych zgodnie z zasadami swojego wyznania. W art. 9 ust. 1 tej ustawy zapewniono zaś, że w Rzeczypospolitej Polskiej stosunek państwa do wszystkich Kościołów i innych związków wyznaniowych opiera się na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania. Gwarancją wolności sumienia i wyznania jest m.in. swoboda wypełniania przez Kościoły i inne związki wyznaniowe funkcji religijnych (art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy). Kościoły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia funkcji religijnych (art. 19 ust. 1 ustawy). Wypełniając je, mogą w szczególności określać doktrynę religijną, dogmaty i zasady wiary oraz liturgię, a także organizować i publicznie sprawować kult (art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

Jak wskazał sąd, z powyższego wynika, że nie tylko Kościół katolicki, ale również inne Kościoły i związki wyznaniowe mają swobodę w realizowaniu swoich funkcji religijnych, którą Państwo gwarantuje konstytucyjnie. W odniesieniu do Kościoła katolickiego kwestie te reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, w art. 15 ust. 1 stanowiąca, że organizowanie kultu publicznego i jego sprawowanie podlega władzy kościelnej. Regulacje, które umożliwiają Kościołowi takie działanie, są konsekwencją przyjęcia, że Kościół swobodnie wykonuje swoją misję. Jest to także konsekwencja przepisu art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, dotyczącego swobodnego zarządzania przezeń swoimi sprawami. Ustawa nie definiuje pojęcia kultu publicznego, podobnie jak żaden inny akt prawa polskiego. Termin ten pojawia się również w przepisach Konkordatu. Według art. 8 ust. 1 Konkordatu między Stolicą

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1966.

Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.¹⁵ Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5, który stanowi, że przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. W myśl art. 8 ust. 2 Konkordatu organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. Pojęcie kultu definiuje natomiast prawodawca kościelny w kanonie 834 Kodeksu prawa kanonicznego, którego przepisy co prawda nie wiążą organów ani sądów, ale mogą stanowić wskazówkę interpretacyjną pomocną w odkodowywaniu znaczenia norm prawa powszechnie obowiązującego.

Następnie sąd I instancji zwrócił uwagę, że według poglądu, jaki panuje w doktrynie prawa kanonicznego, „na pojęcie kultu publicznego realizowanego w liturgii składają się trzy elementy [...]: 1) sprawowanie go w imieniu Kościoła, 2) wykonywanie czynności liturgicznych przez osoby uprawnione, 3) stosowanie aktów zatwierdzonych przez władzę kościelną”¹⁶. Podkreśla się przy tym, że zarówno prawodawca kościelny, jak i ustawodawca polski posługują się pojęciem „kult publiczny”. Oznacza to, iż ochronie na podstawie wskazanych przepisów podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie. Mając to na względzie, sąd przyznał, że państwo gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym jego organizowanie odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzeń wiernych, zgromadzeń publicznych), natomiast sprawowanie rozumie się jako prowadzenie nabożeństw, wykonywanie czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może zarówno gromadzić wiernych, jak i wykonywać wszelkie zmierzające do niego działania zewnętrzne, a także wykonywać czynności liturgiczne i inne o charakterze sakralnym. Oznacza to, że państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu publicznego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących im czynności organizacyjnych, do których w ocenie sądu należy zwyczajowe nawoływanie do uczestnictwa w mszy świętej za pomocą dzwonów kościelnych tradycyjnych lub elektronicznych. Wyrazem gwarancji swobody organizowania i sprawowania kultu publicznego przez Kościół katolicki jest wyłączenie spod generalnego zakazu używania instalacji nagłaśniających w miejscach publicznych takich uroczystości i imprez, które wiążą się z kultem religijnym, czyli m.in. z prowadzeniem

¹⁵ Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

¹⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2008, i przywołane tam piśmiennictwo (publikacja wskazana w wyroku).

nabożeństw i wykonywaniem czynności liturgicznych, np. w trakcie mszy świętej. Powyższe stanowisko potwierdza również dyspozycja art. 157 ust. 1 i 2 p.o.ś., w świetle której ewentualne czasowe ograniczenia funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, nie mogą dotyczyć instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego. Jest to wyraz gwarancji Państwa w zakresie swobody sprawowania i organizowania kultu religijnego. Z uwagi na powyższe sąd uznał, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska zarządzeniem pokontrolnym prawidłowo ograniczył wykorzystanie elektronicznego dzwonu w parafii do zdarzeń wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś.

4. Rozstrzygnięcie sądu II instancji

Ponieważ parafia nie zgodziła się z wyrokiem sądu I instancji, wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, w której zaskarżyła go w całości. Wyrokowi zarzuciła zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i naruszenie przepisów prawa materialnego w sposób mający wpływ na wynik sprawy rozpoznawanej przez sąd, tj.:

- a) art. 151 p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi pomimo jej zasadności, a także art. 3 § 1 p.p.s.a. poprzez błędną kontrolę sprawy oraz błędne zastosowanie środków określonych w ustawie i uznanie skargi za niezasadną w sytuacji, gdy zaskarżone zarządzenie pokontrolne zawierało naruszenia uzasadniające jego uchylenie, zatem skarga winna zostać uwzględniona i na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd winien uchylić wskazane zarządzenie;
- b) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 156 ust. 2 p.o.ś. poprzez oddalenie skargi z uwagi na błędne przyjęcie, że przepis art. 156 ust. 2 tej ustawy nie ma zastosowania w przedmiocie bicia dzwonów o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00;
- c) art. 156 ust. 2 p.o.ś. poprzez niezastosowanie wskazanego przepisu, a w konsekwencji przyjęcie, że dźwięk dzwonów kościelnych przywołujących wiernych na modlitwę *Anioł Pański*, *Koronkę do Miłosierdzia Bożego (Jezu, ufam Tobie)* i *Apel jasnogórski* nie stanowi elementu kultu religijnego;
- d) art. 53 ust. 5 Konstytucji RP poprzez ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii polegające na ograniczeniu możliwości bicia dzwonów kościelnych tylko do nabożeństw i mszy;
- e) art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprzez ograniczenie uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych.

Wyliczywszy powyższe naruszenia, kasator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi, ewentualnie uchylenie wyroku w całości

i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Jak wskazano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, prawidłowa wykładnia przepisu art. 156 ust. 2 p.o.s. prowadzi do uznania, że odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00, by nawoływać wiernych do wspólnej modlitwy, odbywa się w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, a w konsekwencji ma do tych działań zastosowanie wyłączenie przewidziane w owym przepisie. W rozpoznawanej sprawie ważne jest ustalenie definicji wyrażenia „uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym”, której brak we wspomnianej ustawie. Wygrywane melodie *Anioł Pański*, *Jezu, ufam Tobie* oraz *Apel jasnogórski* stanowią wezwanie do modlitwy, należy więc uważać je za swego rodzaju zwyczaj (powszechnie przyjęte zachowanie). Zdaniem kasatora niezrozumiałe było uznanie przez sąd, że wzywanie wiernych do wspólnej modlitwy, łączności wiernych z Kościołem nie mieści się w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie. Jako bezpodstawny ocenił zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a., który ma charakter ustrojowy. NSA zaznaczył, że wydanie wyroku niezgodnego z oczekiwaniami skarżącego nie może być utożsamiane z uchybieniem przywołanej normie. Przepis ten określa jedynie właściwość sądów administracyjnych, mianowicie stanowi, że sprawują one wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej pod kątem zgodności z prawem. Jeżeli podnosząc zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a., skarżąca kasacyjnie w istocie zmierza do podważenia oceny prawnej, którą poczynił sąd I instancji, to nie może być to skuteczne, gdyż przepis ten określa tylko zakres sądowej kontroli działalności organów administracji, natomiast sposób jej przeprowadzania regulują dalsze przepisy ustawy. Do naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. mogłoby dojść wyłącznie wówczas, gdyby sąd w ogóle nie rozpoznał sprawy lub, wbrew wymogom ustalonym w tym przepisie, uchylił się od kontroli działalności administracji publicznej bądź też w ramach kontroli zastosował środki nieprzewidziane w ustawie. Ewentualne naruszenie przez sąd prawa materialnego czy procesowego przy rozstrzygnięciu sprawy nie oznacza, że uchybił on zakresowi kontroli działalności administracji publicznej ani że nie zastosował środków określonych w ustawie.

Zdaniem NSA nie zasługują na uwzględnienie także zarzuty dotyczące naruszenia art. 146 § 1 oraz art. 151 p.p.s.a. Należą one do grupy przepisów wynikowych, które nie mogą samodzielnie stanowić podstawy zaskarżenia, a prawidłowo zredagowane zarzuty oparte na naruszeniu tych przepisów powinny się odwoływać do naruszenia innych przepisów, których błędna wykładnia bądź niezastosowanie powodują, że naruszone zostały przepisy art. 146 § 1 czy art. 151 p.p.s.a. Na potwierdzenie utrwalonej linii orzecniczej w tym zakresie

NSA przytoczył swoje wcześniejsze wyroki¹⁷. Podkreślił, że brak powiązania analizowanego zarzutu z naruszeniem innych przepisów, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku, powoduje, że zarzut ten nie może zostać uznany za przesłankę uchylenia zaskarżonego wyroku.

W kwestii kluczowej dla tematu NSA stwierdził, że nie jest oparty na usprawiedliwionych podstawach zarzut dotyczący naruszenia art. 156 ust. 2 p.o.ś. Zgodnie z ust. 1 zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przepis ten określa wynikający bezpośrednio z mocy prawa, generalny zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w miejscach publicznych, który nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnej, z wyjątkami wynikającymi z postanowień art. 156 ust. 2 p.o.ś. NSA zaznaczył, że zakaz ma charakter powszechny w sensie podmiotowym i przedmiotowym, dotyczy każdego podmiotu używającego wskazanych urządzeń na terenach określonych w przepisie oraz wszelkiego typu instalacji czy urządzeń nagłaśniających. Należałoby za nie uznać takie, których celem jest przekazywanie dźwięku z zamiarem dotarcia nim do wszystkich podmiotów objętych zasięgiem rozprzestrzeniania się dźwięku z danej instalacji czy urządzenia.

Sąd podniósł nadto, że przepis zawarty w ust. 2 wprowadza wyjątki od zakazu z ust. 1; nie został on sformułowany w pełni jasno, wykładnia językowa sugeruje jednak, że wyjątki te obejmują:

- 1) okazjonalne uroczystości – przez co należałoby rozumieć nieregularnie się odbywające spotkania związane z jakimiś wydarzeniami uznawanymi za istotne, służące uczczeniu takich wydarzeń;
- 2) uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym – te nie muszą już mieć charakteru okazjonalnego, nie jest też wskazany rodzaj kultu;
- 3) imprezy handlowe, sportowe i rozrywkowe – czyli publiczne wydarzenia organizowane w określonym celu (zawody, koncerty, kiermasze);
- 4) inne legalne zgromadzenia – czyli odbywające się w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹⁸;

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., sygn. III FSK 4793/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B13646397>; wyrok NSA z dnia 8 marca 2022 r., sygn. III FSK 1993/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/930D7F891E>; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. III OSK 5028/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0C9943B43>; wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., sygn. II OSK 1907/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4B782340B>.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 408 ze zm. (w chwili orzekania przez NSA).

5) podawanie do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu¹⁹.

Jak zaznaczył NSA, z powyższego wynika, że zgodnie z art. 156 ust. 2 p.o.ś. zakaz stosowania instalacji nagłaśniających określony w art. 156 ust. 1 p.o.ś. nie dotyczy uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Wyjątek ten nie odnosi się do „kultu religijnego”, ale do „uroczystości i imprez” z nim związanych. Dokonując więc wykładni art. 156 ust. 2 p.o.ś., NSA objaśnił, co rozumie się przez „kult religijny” oraz jak należy interpretować „uroczystości i imprezy”. Otóż nie ma definicji legalnych tych pojęć, jednakże w skardze kasacyjnej nie zakwestionowano rozumienia „kultu religijnego”, które przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny. Przywołana w uzasadnieniu skargi definicja tego pojęcia jest tożsama z definicją przyjętą przez sąd I instancji. Zarazem NSA zauważył, że pomocny w wyjaśnieniu wyrażenia „uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym” w odniesieniu do religii katolickiej może być Kodeks prawa kanonicznego, treść kanonów 389, 944, 1251 pozwala bowiem na stwierdzenie, iż pojęcie uroczystości zawarto także w tym dokumencie. Uroczystością w rozumieniu Kodeksu nie jest każde wydarzenie, lecz wydarzenie szczególne. Kanon 389 mówi o świątach nakazanych i uroczystościach. W myśl kanonu 1251 „[w]strzeżliwość od spożywania mięsa i innych pokarmów, zgodnie z zarządzeniem Konferencji Episkopatu, należy zachowywać we wszystkie piątki całego roku, chyba że w danym dniu przypada jakaś uroczystość”.

Zdaniem NSA sąd I instancji zasadnie podkreślił, że art. 8 ust. 1 Konkordatu zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5. Z kolei stosownie do art. 8 ust. 2 Konkordatu organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. NSA zwrócił także uwagę, że zarówno prawodawca kościelny, jak i ustawodawca polski posługują się pojęciem „kult publiczny”. Tym samym w jego ocenie rację ma sąd I instancji, że na podstawie przywołanych przepisów ochronie podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie. Zatem państwo gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym organizowanie odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzeń wiernych, zgromadzeń publicznych), sprawowanie zaś polega na prowadzeniu nabożeństw, wykonywaniu czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może gromadzić wiernych i wykonywać wszelkie czynności zewnętrzne do niego zmiierzające.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, że państwo nie może zakazać gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu religijnego

¹⁹ M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019 (publikacja wskazana w wyroku).

ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, w tym zwyczajowego nawoływania za pomocą dzwonów kościelnych (tradycyjnych lub elektronicznych) do uczestnictwa w mszy świętej. Chodzi tu więc o określone uroczystości religijne, msze święte i inne obrzędy kultu publicznego, nie zaś o działania, które nie są związane z nabożeństwami ani innymi czynnościami liturgicznymi, czyli z wszelkiego rodzaju uroczystościami kościelnymi. Zdaniem NSA sąd I instancji słusznie przyjął, że wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00, 21.00, które nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw ani wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego, nie stanowi wyjątku, o jakim mowa w art. 156 ust. 2 p.o.s. NSA wyjaśnił, że wygrywanie melodii religijnych o tych godzinach stanowiło co prawda – jak podkreślono w skardze kasacyjnej – wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, a zatem nie wiązało się z kultem publicznym.

Z wymienionych względów NSA uznał, że nie są zasadne zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 53 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jego zdaniem niewygrywanie melodii o wskazanych godzinach nie stanowi ograniczenia w uczestnictwie w czynnościach i obrzędach ani w wypełnianiu obowiązków religijnych. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 53 ust. 5 Konstytucji RP zauważył, że zgodnie z tym przepisem „[w]olność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”. Ograniczenie uzewnętrzniania religii wprowadzono w drodze ustawy, w art. 156 ust. 1 i 2 p.o.s. Z tych względów skarga kasacyjna została oddalona na podstawie art. 184 p.p.s.a.

5. Ocena stanowiska wyrażonego w wyrokach sądów I i II instancji

Z uwagi na poglądy, które zostały wyrażone w obu wyrokach i które należy zaakceptować, a także na trafność i kompletność wywodów zawartych w ich uzasadnieniach wskazane było przytoczenie *in extenso* fragmentów tych uzasadnień oddających istotę poruszanej problematyki. W mojej ocenie obszerność, wielowątkowość i złożoność kwestii spornej wymagała omówienia okoliczności i motywów, które legły u podstaw podjętego rozstrzygnięcia – trafnego i dobrze uargumentowanego. Ze względu na ramy opracowania warto uwypuklić tezy, które pozwalają na pełne jego uznanie. Najpierw trzeba zaznaczyć, że NSA dostrzegł, iż zdarzenia prawne i faktyczne takie jak „kult religijny” oraz

„uroczystości i imprezy” mające wpływ na ocenę prawną wygrywania melodii religijnej (zatem w rozstrzyganej sprawie – również na prawa podmiotowe) nie doczekały się normatywnych definicji²⁰. Kwestia ta jest także podnoszona w piśmiennictwie fachowym i zarówno judykatura, jak i doktryna słusznie odwołują się w tym zakresie do słownikowego ujęcia obu pojęć²¹.

Zasadnie NSA przypomniał, że zgodnie z art. 156 ust. 1 p.o.ś. zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z kolei w myśl art. 156 ust. 2 p.o.ś. przepisu ust. 1 nie stosuje się do okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu.

Kwestie te są ważne, gdyż według art. 115a ust. 1 p.o.ś. w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, zostały przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu ustalonego normatywnie. W decyzji, o której mowa w ust. 1, określa się dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem przy zastosowaniu normatywnie określonych wskaźników hałasu w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, na które oddziałuje zakład (art. 115a ust. 3 p.o.ś.). Skarżąca parafia bezpodstawnie twierdziła, że organ wadliwie przeprowadził postępowanie dowodowe i odkodował normy prawa materialnego przyjęte w sprawie. Uwaga ta jest istotna, albowiem dokonany pomiar odpowiadał normom rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 30 maja 2020 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu LDWN²². Za uzasadnione trzeba uważać stanowisko

²⁰ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1991 r., sygn. II SA 391/91, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/251EA90598>; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. VI SA/Wa 271/07, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87F0BC045B>, a także: M. Olszówka, *Komentarz do art. 53 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1269–1270; E. Plewa, *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, w: *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2021, s. 15.

²¹ *Uroczystość*, w: *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, *R–Ż*, wyd. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 914; *Uroczystość*, w: *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 275.

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1018.

sądu kasatoryjnego, że organ uprawniony był, a nawet zobligowany, do oceny, czy skarżąca parafia generuje hałas przekraczający dopuszczalne normy²³.

Na poparcie stanowiska NSA można przywołać inne orzeczenia sądów administracyjnych, w których przyjęto, że nie tylko instalację nagłaśniającą²⁴, lecz także dzwony kościelne należy uznać za instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., a parafię (kościół), w której się znajdują, za zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 p.o.ś. oraz że do takiej instalacji i takiego zakładu ma zastosowanie przepis art. 115a p.o.ś.²⁵ Moim zdaniem trafnie wyjaśniono w owych wyrokach, że dzwony kościelne (również „tradycyjne”, a nie jedynie elektroniczne) stanowią instalację w rozumieniu wspomnianych przepisów²⁶. Za taką kwalifikacją przemawia także ocena sądów administracyjnych oraz doktryny, dokonywana w aspekcie hałasu emitowanego przez dzwony ręczne, iż zróżnicowanie sytuacji w zależności od źródła dźwięku („ręczne/mechaniczne wprawianie w ruch dzwonów” lub „emisja dźwięku dzwonu z głośnika”) nie znajduje prawnego ani logicznego uzasadnienia²⁷. Jednym z celów regulacji przywołanej ustawy jest ochrona środowiska przez hałasem, zatem rozróżnienie jego źródeł ma tu wtórne znaczenie²⁸.

Uważam, że słusznie sąd I instancji (co zaaprobował NSA) odwołał się w argumentacji do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r.²⁹ wydanym na kanwie sprawy o wykroczenie z art. 51 Kodeksu wykroczeń³⁰ („Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”). Zgodnie z tym wyrokiem zwyczaj w postaci bicia dzwonów kościelnych przywołujących wiernych na mszę świętą, który jest w Polsce

²³ Zob. też P. Marczak, *Zagrożenie hałasem. Wybrane zagadnienia*, Opracowania tematyczne OT-612, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 5, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/30/plik/ot-612_inter.pdf [dostęp: 2.02.2025].

²⁴ W judykaturze zarysowało się stanowisko (które należy podzielić), że nagłośnienie jest instalacją – zob. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. II OSK 1772/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/18B000FA2F>. Czynnikiem rozgraniczający pojęcia „instalacji” i „urządzenia” to ich stacjonarność lub jej brak.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. II OSK 3250/14, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/71523889DC>; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. IV SA/Po 760/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9BB05C6091>.

²⁶ Zob. też J. Jerzmański, *Komentarz do art. 111b*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 331.

²⁷ Zob. M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2021 r., sygn. II SA/Kr 1066/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B5188790A>.

²⁹ Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. IV KK 475/17, LEX nr 2433071.

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 [w chwili orzekania przez sąd I instancji]; Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 [aktualny]).

od wieków przyjętym zachowaniem, może wyłączać bezprawność zachowań wypełniających znamiona czynów zabronionych stypizowanych jako wykroczenia. Trafność swojego stanowiska Sąd Najwyższy wzmocnił argumentem z art. 156 ust. 2 p.o.ś. – stwierdził, że w jego świetle zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających nie dotyczy także uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Z wyroku tego sądy administracyjne orzekające w sprawie zasadnie wywiodły, że skoro wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych odbywa się o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 oraz, jak ustalono, nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw czy też z wykonywaniem czynności liturgicznych, to nie można uznać, że następuje ono w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, o których mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś.

Stanowisko NSA i przytoczone na jego poparcie argumenty zasługują na pełne zaaprobowanie, albowiem akcentują pozycję, rolę i zadania państwa w ochronie działań związanych ze sprawowaniem kultu religijnego, a także dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Według mnie sąd trafnie uznał, że wygrywanie melodii religijnych stanowiące wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, nie dotyczy kultu publicznego.

Pomimo zmian społecznych, gospodarczych, nomenklaturowych problematyka relacji między prawem kanonicznym i świeckim pozostaje aktualna w różnych obszarach życia. Zasada wprowadzona przez ustrojodawcę w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „[s]tosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”³¹. Państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu publicznego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, takich jak zwyczajowe nawoływanie do uczestnictwa w mszy świętej za pomocą dzwonów kościelnych³².

³¹ Zob. też D. Walencik, *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, w: *Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 152; P. Sobczyk, *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 139–140.

³² Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0FE2288E61>.

6. Konkluzja

Stanowisko NSA wyrażone w wyroku będącym przedmiotem oceny potwierdza, jak istotną rolę odgrywa sądownictwo administracyjne w sporze o prawo między parafiami a innymi podmiotami, w tym organami administracji publicznej. Odwołując się w niniejszym artykule do judykatów z przedmiotu rozpoznania oraz do literatury fachowej, dowiedziono znaczenia sądów administracyjnych, które gwarantują przestrzeganie prawa przez organy i podmioty wykonujące zadania publiczne na rzecz jego ochrony³³. Wskazano także, jak ważną funkcję dla odbioru społecznego pełni jednolitość orzecznictwa, która bez wątpienia sprzyja tworzeniu spójnej praktyki stosowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne³⁴.

Literatura

- Cebula S., *Prawa i wolności religijne we współczesnej Polsce. Ustawodawstwo a realia społeczno-kulturowe*, Nomos, Kraków 2011.
- Górski M. et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Jerzmański J., *Komentarz do art. 111b*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 331.
- Kotulski M., *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57.
- Marchaj R., *Prawotwórcza rola sądów administracyjnych na przykładzie uchwały rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych*, w: *Sądowe stosowanie prawa*, B. Dolnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 59–74.
- Marczak P., *Zagrożenie hałasem. Wybrane zagadnienia*, Opracowania tematyczne OT-612, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/30/plik/ot-612_inter.pdf [dostęp: 2.02.2025].
- Olszówka M., *Komentarz do art. 53 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. s. 1247–1278.
- Plewa E., *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, w: *Państwo wobec religii. Teza różnięszkość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2021, s. 13–28.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2008.

³³ Tak też: R. Marchaj, *Prawotwórcza rola sądów administracyjnych na przykładzie uchwały rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych*, w: *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 59 i nn.

³⁴ Tamże, s. 59.

Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, t. 3, R–Ż, wyd. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.

Sobczyk P., *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 137–155.

Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Walencik D., *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, w: *Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 91–171.

Beata Kozicka

Kilka uwag do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę ukazania argumentacji, jaką wyrażają sądy administracyjne w ocenach rozstrzyganych sporów o hałas emitowany przez dzwony kościelne, instalacje i urządzenia nagłaśniające. Spory takie występują zarówno między parafiami a organami Inspekcji Ochrony Środowiska, które nakazują ograniczenie emisji hałasu, jak i między parafiami a osobami fizycznymi skarżącymi się na ów hałas. Jako oddającą istotę problemu wybrano sprawę, która stanowi przejaw szerszego zjawiska. W tego rodzaju sporze między Kościołem a państwem chodzi jednak o ochronę dobra wspólnego, jakim jest przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, bez naruszenia wolności sumienia i wyznania, które należą do wolności i praw podstawowych o charakterze osobistym. Poruszona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, kwestia hałasu powodowanego przez dzwony kościelne nie straciła na aktualności. Przedstawienie sprawy i odwołanie się do judykatów pozwala autorce dowiedzieć istotnej roli sądów administracyjnych, które gwarantują przestrzeganie prawa przez organy i podmioty wykonujące zadania publiczne dla ochrony prawa. W artykule wskazuje się także, jak ważną funkcję pełni jednolitość orzecznictwa, która sprzyja tworzeniu spójnej praktyki stosowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne.

Słowa kluczowe: dzwony kościelne, urządzenia i instalacje nagłaśniające, kościół, parafia, państwo, sądownictwo administracyjne

Беата Козицка

Несколько замечаний к решению Верховного административного суда от 20 декабря 2022 г., шифр III OSK 1634/21

Резюме

В статье представлены аргументы, которые приводят административные суды при оценке споров, касающихся шума, производимого церковными колоколами, установками и звукоусилительными устройствами. Такие споры возникают как между приходами и Инспекцией по охране окружающей среды, предписывающей ограничить уровень шума, так и между приходами и физическими лицами, жалующимися на этот шум. Был выбран случай, передающий суть проблемы, которая отражает более широкое явление. В спора данного характера между Церковью и государством речь идет о защите общественного блага, которым является соблюдение норм охраны окружающей среды, без нарушения свободы совести и вероисповедания, которые относятся к свободам и основным правам персонального характера. Вопрос шума, производимого церковными колоколами, затронутый в решении Верховного административного суда от 20 декабря 2022 г., шифр III OSK 1634/21, не утратил своей актуальности. Изложение дела и ссылка на судебную практику позволяют автору доказать важную роль административных судов, гарантирующих соблюдение закона органами и субъектами, выполняющими государственные задачи по защите права. В статье также указывается, какую важную роль играет функция единообразия судебной практики, способствующая формированию последовательной практики применения положений, вызывающих сомнения в толковании.

Ключевые слова: церковные колокола, звукоусилительные устройства и установки, церковь, приход, государство, административное судопроизводство

Beata Kozicka

Alcune osservazioni sulla sentenza della Corte Suprema Amministrativa del 20 dicembre 2022, rif. III OSK 1634/21

Sommario

L'articolo si propone di illustrare le argomentazioni espresse dai tribunali amministrativi nelle loro valutazioni di controversie riguardanti il rumore emesso da campane, impianti e dispositivi di amplificazione sonora. Tali controversie si verificano sia tra le parrocchie e le autorità dell'Ispettorato per la protezione ambientale, che ordinano la riduzione delle emissioni acustiche, sia tra le parrocchie e i singoli cittadini che lamentano tale rumore. È stato scelto un caso emblematico, rappresentativo di un fenomeno più ampio, in quanto coglie l'essenza del problema. In fondo, in una controversia di questo tipo tra Chiesa e Stato, la questione centrale è la tutela del bene comune – il rispetto della normativa ambientale – senza pregiudicare la libertà di coscienza e di religione, che costituiscono diritti fondamentali di natura personale. La questione del rumore causato dalle campane delle chiese, sollevata nella sentenza della Corte Suprema Amministrativa del 20 dicembre 2022, rif. III OSK 1634/21, non ha perso la sua attualità.

La presentazione del caso e il riferimento alla giurisprudenza consentono all'autrice di evidenziare l'importante ruolo dei tribunali amministrativi, garanti del rispetto della legge da parte di organi ed enti che esercitano funzioni pubbliche. L'articolo sottolinea inoltre la fondamentale funzione dell'uniformità della giurisprudenza, che favorisce la creazione di una prassi coerente nell'applicazione delle disposizioni normative suscettibili di diverse interpretazioni.

Parole chiave: campane, dispositivi e impianti acustici, chiesa, parrocchia, Stato, giurisdizione amministrativa



Przemysław Osóbka

<https://orcid.org/0000-0003-4632-840X>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Polska

Ochrona *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej w warunkach zmian klimatycznych na podstawie przepisów Konwencji o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r.

***In situ* and *ex situ* conservation of the components of biological diversity in the conditions of climate change on the basis of the provisions of the Convention on Biological Diversity of June 5, 1992**

Summary

The article is devoted to the *in situ* and *ex situ* protection of the components of biodiversity under climate change in the light of the provisions of the Convention on Biological Diversity of June 5, 1992. The text presents the legal basis for the conservation of biological diversity and characterizes the purpose, structure and functioning of the Convention. It also addresses the issue of the importance of protected areas within the framework of *in situ* and *ex situ* conservation of components of biodiversity pursuant to articles 8 and 9 of the international agreement under consideration. The text also deals with the relationship between biodiversity and climate change.

Key words: biodiversity, climate change, environmental protection, international law, Convention on Biological Diversity

1. Wprowadzenie

„Różnorodność biologiczna” (lub „bioróżnorodność”) to pojęcie wprowadzone do obiegu międzynarodowego pod koniec lat 80. XX w. przez Edwarda O. Wilsona, amerykańskiego biologa¹. Nazywa się w ten sposób różnorodność życia na Ziemi, w tym mikroorganizmów, roślin i zwierząt, a także całych ekosystemów, których są one częścią. Owo pojęcie obejmuje zmienność genetyczną w obrębie gatunku, różnorodność gatunków i różnorodność ekosystemów. Omawiane zjawisko jest wynikiem interakcji gatunków, w tym ludzi, między sobą oraz z otaczającymi je powietrzem, wodą i glebą. To połączenie form życia – ekosystemów, gatunków i odmian genetycznych – sprawiło, że Ziemia stanowi miejsce wyjątkowo nadające się do zamieszkania i dostarcza dóbr, które podtrzymują naszą egzystencję, takich jak czyste powietrze, woda pitna, pożywienie, lekarstwa, paliwa, włókna czy materiały budowlane. Nasze kultury opierają się na zasobach rozmaitych środowisk, w których się rozwinęły.

Różnorodność biologiczną można określić w ramach czasowych, tak aby jako jej utratę można było sklasyfikować wymieranie gatunków, zacieranie się związków ekologicznych lub zanik wariantów genetycznych istniejących gatunków. Z kolei nowe elementy życia – powstałe w wyniku mutacji, doboru naturalnego lub sztucznego, specjacji lub sztucznej hodowli, biotechnologii bądź manipulacji ekologicznych – można postrzegać jako dodatki do różnorodności biologicznej².

Celem rozważań podjętych w artykule jest analiza podstaw prawnych ochrony różnorodności biologicznej ze szczególnym uwzględnieniem celu, struktury i sposobu funkcjonowania Konwencji o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. W opracowaniu poruszono również kwestię znaczenia obszarów chronionych w ramach ochrony *in situ* oraz *ex situ* składników różnorodności biologicznej na podstawie art. 8 i art. 9 owej konwencji. Z uwagi na specyfikę prezentowanej problematyki niezbędne było zastosowanie podejścia łączącego nauki przyrodnicze z naukami prawnymi. Okazało się to zasadne i słuszne, ponieważ pozwoliło ustalić problem badawczy odnoszący się do skuteczności prawnej ochrony różnorodności biologicznej. W jego obrębie można sformułować szereg pytań badawczych, które mogą stanowić punkt wyjścia dalszych dociekań naukowych. Czy obecne regulacje oraz aktywność w zakresie ochrony *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej są właściwe? W jaki sposób należy podejmować taką ochronę w warunkach zmian klimatycznych?

¹ E.O. Wilson, *The diversity of life*, Harvard University Press, Cambridge 2010, s. 15; E.O. Wilson, *Pół Ziemi. Walka naszej planety o życie*, tłum. B. Baran, Aletheia, Warszawa 2017, s. 27–36.

² F.A. Bisby, *Characterization of biodiversity*, w: *Global biodiversity assessment*, eds. V.H. Heywood, R.T. Watson, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 27.

Autor zdaje sobie sprawę, że te przykładowe pytania nie wyczerpują bogatego zbioru zagadnień wiążących się z tematem artykułu. Tym bardziej ma świadomość, że sam artykuł jest zaledwie przyczynkiem do pogłębionych rozważań.

Główną metodą wykorzystaną w badaniach była metoda formalno-dogmatyczna, która posłużyła do określenia podstawowych pojęć i instytucji prawa międzynarodowego mogących mieć zastosowanie w analizie mechanizmów prawnych ochrony różnorodności biologicznej oraz w ich interpretacji. Pomocna okazała się również metoda historycznoprawna, która pozwoliła lepiej zrozumieć i zinterpretować postanowienia Konwencji o różnorodności biologicznej.

2. Podstawy prawne ochrony różnorodności biologicznej

Różnorodność biologiczna od dawna jest przedmiotem badań naukowych³, a działania na rzecz jej ochrony prawnej są podejmowane od początku XX w.⁴

³ Znaczące zasługi w tym zakresie miał m.in. Józef Rostafiński (1850–1928), filozof i botanik, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Polskiej Akademii Umiejętności, prekursor polskiej florystyki. Zob. J. Rostafiński, *Teoria różnorodności istot żywych (streszczenie)*, Akademia Umiejętności, Kraków 1905. Na problem ptaków i ssaków wymarłych w czasach historycznych oraz na gatunki zwierząt zagrożonych wymarciem zwracał uwagę jeszcze przed II wojną światową Jan Marchlewski (1908–1961), zoolog, ornitolog, anatom (anatomia porównawcza zwierząt), profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Wyższej Szkoły Rolniczej w Krakowie. Zob. J. Marchlewski, *Zwierzęta ginące i ich ochrona. Ssaki i ptaki*, Książnica, Lwów–Warszawa 1938.

⁴ Niemniej pierwsze historycznie udokumentowane załączki ochrony gatunkowej zwierząt na ziemiach polskich można zauważyć już w średniowieczu. Były one jednak przejawem dążeń monarchów do zabezpieczenia własnych regaliów i czerpanych z nich dochodów. Już za czasów Bolesława Chrobrego żeremia bobrowe należały do króla, który utrzymywał na swoim dworze straż bobrowniczą (*castorearii*), sprawującą opiekę nad bobrami narażonymi na niebezpieczeństwo z powodu cennego futra oraz „stroju” (*castoreum*) uznawanego za lekarstwo na różne dolegliwości. Zob. J. Ejsmond, *Wielkie łowy królów polskich*, Rój, Warszawa 1927, s. 6. Z kolei książę Ziemowit Mazowiecki w 1359 r. wydał zarządzenie zabraniające zabijania turów komukolwiek oprócz niego samego. Zob. S.H. Badeni, *O łowiectwie polskiem w czasach piastowskich (wiek X, XI, XII, XIII, XIV)*, Drukarnia Wł. Łozińskiego, Lwów 1896, s. 5; *Codex Diplomaticus Maioris Poloniae*, t. 3, Biblioteka Kórnicka, Poznań 1879, pozycja nr 1404 („Semovitus Troydeni dux Mazovie etc. 1359 Mai. 17”). Załączkowa ochrona turów i żubrów w średniowieczu wynikała z faktu, że prawo łowów na nie stanowiło ścisły i wyłączny przywilej książęcy. Zob. T. Mańkowski, *Prawo łowieckie w Polsce w wiekach średnich*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1904, s. 516; *Kodeks dyplomatyczny Księstwa Mazowieckiego obejmujący bulle papieżów, przywileje królów polskich i książąt mazowieckich, tudzież nadania tak korporacyj jako i osób prywatnych*, przedm. J.T. Lubomirski, Drukarnia Gazety Polskiej, Warszawa 1863, s. 33, pozycja XLIII.1298 („Bolesław książę Mazowiecki nadaje wsie Karwowie i Nosarzewo”); ibidem, s. 215, pozycja CXCVI.1451 („Władysław, książę Mazowiecki, książęnie

Pierwsza międzynarodowa umowa mająca na celu ochronę dzikiej przyrody Afryki została podpisana w Londynie 19 maja 1900 r. Konwencja o ochronie dzikich zwierząt, ptaków i ryb w Afryce⁵, bo o niej mowa, nigdy nie weszła w życie, ponieważ większość jej sygnatariuszy nie dokonała aktu ratyfikacji. Jednak ta najwcześniejsza inicjatywa nie była bezwartościowa, gdyż pomogła niektórym państwom przyjąć ustawodawstwo związane z ochroną dzikiej fauny na ich terytoriach kolonialnych⁶.

W 1931 r., czyli trzy dekady po niepowodzeniu konwencji z 1900 r., odbył się w Paryżu międzynarodowy kongres w sprawie ochrony przyrody, na którym zaproponowano zwołanie konferencji w celu sformułowania nowego aktu. Ostatecznie 8 listopada 1933 r. przyjęto Konwencję dotyczącą zachowania fauny i flory w stanie naturalnym (tzw. konwencję londyńską)⁷. Weszła ona w życie 14 stycznia 1936 r., a w porównaniu z poprzednią jej zakres został rozszerzony o pewne gatunki roślin⁸. Konwencja londyńska była pierwszym wiążącym instrumentem prawnym, który przewidywał tworzenie obszarów chronionych w Afryce, takich jak parki narodowe i rezerваты przyrody.

Annie, żonie swojej, w trzech tysiącach kóp groszy, które wniosła w posagu, nadaje dożywociem ziemię Sochaczewską i miasto Raciążek”).

⁵ Porozumienie z 1900 r. miało na celu zapobieżenie niekontrolowanej masakrze dzikich zwierząt i zapewnienie ochrony różnym ich gatunkom. Dokument podpisały mocarstwa kolonialne rządzące wtedy znaczną częścią Afryki: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Portugalia i Hiszpania. Liczne stada zwierząt afrykańskich już wówczas zaczynały się zmniejszać, a ukrytym celem konwencji było zachowanie dobrych zapasów zwierzyny łownej dla łowców trofeów, handlarzy kością słoniową i handlarzy skórami. Konwencja z 1900 r. zabraniała zabijania wszystkich okazów gatunków wymienionych w załączniku nr 1 oraz „wszelkich innych zwierząt, których ochrona ze względu na ich użyteczność lub rzadkość i groźbę wyginięcia może zostać uznana za niezbędną przez każdą władzę lokalną”. Załącznik nr 1 podzielono na część A („pożyteczne zwierzęta”) i część B („zwierzęta rzadkie i zagrożone wyginięciem”). Część A obejmowała sekretarze i wszystkie sępy, sowy i dzięcioły, natomiast część B obejmowała żyrafy, goryle, szympansy, zebry górskie, dzikie osły, gnu białooogniaste, elandy i hipopotamy karłowate. Konwencja zabraniała również zabijania niedorosłych osobników i samiec w towarzystwie młodych w przypadku słonia, nosorożca, hipopotama, zebry innej niż zebra górskie, bawołu, antylopy i gazeli, koziorożca i jelenia. Zob. M. Bowman, P. Davies, C. Redgwell, *The African convention on the conservation of nature and natural resources*, w: eidem, *Lyster's international wildlife law*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 262–296, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511975301.011>.

⁶ *An introduction to the African convention on the conservation of nature and natural resources*, IUCN, Gland–Cambridge 2004, s. 3.

⁷ Konwencję podpisały i ratyfikowały Belgia, Egipt, Francja, Hiszpania, Portugalia, Sudan, Wielka Brytania, Włochy i Związek Południowej Afryki. W późniejszym czasie przystąpiły do niej Indie i Tanganika (część dzisiejszej Tanzanii). Zob. *Convention relative to the preservation of fauna and flora in their natural (with annex and protocol)*, London, 14.01.1936, League of Nations Treaty Series, No. 3995, s. 241–272, United Nations Treaty Collection [online], <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20172/v172.pdf> [dostęp: 19.09.2024].

⁸ *An introduction to the African convention...*, s. 3–4.

Jednak nie tylko w odniesieniu do kontynentu afrykańskiego podejmowano próby objęcia różnorodności biologicznej ochroną prawną. W 1940 r. w Waszyngtonie podpisano Konwencję o ochronie przyrody i zachowaniu życia w stanie dzikim na półkuli zachodniej⁹, z kolei w 1946 r. – Międzynarodową konwencję o uregulowaniu połowów wielorybów¹⁰. Już w 1902 r. w Paryżu przyjęto Konwencję o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, którą następnie ratyfikowało 11 państw europejskich (Polska przystąpiła do niej w 1932 r.)¹¹. Na ochronę różnorodności biologicznej północnego Pacyfiku pewien wpływ miała Konwencja o ochronie kotika zwyczajnego (*Callorhinus ursinus*) na obszarze północnej części Oceanu Spokojnego, podpisana 7 lipca 1911 r. w Waszyngtonie przez Japonię, Rosję i Stany Zjednoczone¹².

W latach 70. XX w. prace nad ochroną prawną bioróżnorodności zdecydowanie przyspieszyły. Historyczna konferencja Narodów Zjednoczonych, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 r., ograniczyła się jeszcze do przyjęcia deklaracji zasad i planu działania na rzecz międzynarodowej ochrony środowiska. Znaczenie prawne deklaracji sztokholmskiej było niewielkie, lecz stanowiła ona załączek kształtowania się *soft law* w dziedzinie międzynarodowego prawa ochrony środowiska¹³. Wśród zaproponowanych zasad można odnaleźć wskazania przepojone troską o zachowanie różnorodności biologicznej. W zasadzie nr 2 deklaracji sztokholmskiej wyrażono przekonanie, że „[n]aturalne zasoby Ziemi, włącznie z powietrzem, wodą, lądem, florą i fauną, a zwłaszcza reprezentatywne rodzaje naturalnych ekosystemów, muszą być zachowane dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń, w zależności od potrzeby, drogą starannego planowania

⁹ *Convention on nature protection and wild life preservation in the Western Hemisphere*, Washington, 12.10.1940, United Nations Treaty Series, No. 485, s. 193–216, United Nations Treaty Collection [online], <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20161/v161.pdf> [dostęp: 19.09.2024].

¹⁰ Międzynarodowa konwencja o uregulowaniu połowów wielorybów, sporządzona w Waszyngtonie dnia 2 grudnia 1946 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 143, poz. 1165). Wieloryby należą do gatunków migrujących. Na świecie żyją 82 gatunki walen, z których 20 jest zaliczanych do wielorybów, największych ssaków żyjących na Ziemi. W historii wielorybnictwa nastąpił rozwój połowań przemysłowych, które drastycznie zredukowały liczebność populacji większości gatunków, obecnie zagrożonych wyginieciem. Połowy wielorybów w celach zarobkowych zawieszono w 1986 r. w wyniku moratorium uzgodnionego przez *gros* krajów reprezentowanych w Komisji Wielorybniczej.

¹¹ Oświadczenie rządowe z dnia 21 lipca 1932 r. w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisanej w Paryżu dnia 19 marca 1902 r. (Dz.U. z 1932 r. Nr 67, poz. 625).

¹² T. Szczęsny, *Międzynarodowe problemy ochrony przyrodniczego środowiska człowieka*, w: *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, red. W. Michajłow et al., wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 108–110.

¹³ Zob. K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Ossolineum, Wrocław 1979, s. 70–80.

lub zarządzania”¹⁴. Z kolei zasada nr 4 odnosi się wprost do utrzymywania życia w stanie dzikim, głosi bowiem, że „[c]złowiek ponosi szczególną odpowiedzialność za zachowanie i rozumne obchodzenie się z dziedzictwem życia w stanie dzikim i jego terenami, które są obecnie poważnie zagrożone przez zespół niesprzyjających czynników. Ochronie przyrody łącznie z życiem w stanie dzikim należy więc przyznać odpowiednie znaczenie w planowaniu rozwoju gospodarczego”¹⁵.

W ślad za treściami wyrażonymi w deklaracji sztokholmskiej podążyły kolejne akty prawa międzynarodowego poświęcone problematyce ochrony zagrożonych gatunków zwierząt i roślin:

- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.¹⁶;
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.¹⁷;
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r.¹⁸;

¹⁴ *Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka*, Sztokholm, 16.06.1972, w: *Międzynarodowe prawo środowiska*, wybór i wprow. M.M. Kenig-Witkowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 53–54.

¹⁵ *Ibidem*, s. 54.

¹⁶ Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24. Celem konwencji ramsarskiej jest ochrona i zrównoważone użytkowanie wszystkich mokradeł poprzez działania na szczeblu międzynarodowym, krajowym i lokalnym. Zgodnie z treścią konwencji obszarami wodno-błotnymi są tereny bagien, błot i torfowisk lub zbiorniki wodne, zarówno naturalne, jak i sztuczne, stałe i okresowe, o wodach stojących lub płynących, słodkich, słonawych lub słonych, łącznie z wodami morskimi, których głębokość podczas odpływu nie przekracza 6 m (art. 1 ust. 1). Do ptactwa wodnego zaliczono zaś ptaki, które ekologicznie są uzależnione od istnienia obszarów wodno-błotnych (art. 1 ust. 2).

¹⁷ Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190. Konwencja została przyjęta przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji. W umowie tej do dziedzictwa naturalnego zaliczono m.in. „formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle wyznaczonych granicach stanowiące siedlisko zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zastosowania” (art. 2).

¹⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112. Twórcy konwencji waszyngtońskiej z 1973 r. uznali, że „dzikie zwierzęta i rośliny w ich wielorakich, pięknych i różnorodnych formach stanowią niezastąpioną część naturalnych systemów przyrody ziemskiej, która musi być zachowana dla obecnych i przyszłych pokoleń”. Jednym z celów dokumentu jest ochrona dziko występujących populacji zwierząt i roślin gatunków zagrożonych wyginięciem poprzez kontrolę, monitoring i ograniczanie międzynarodowego handlu nimi, ich rozpoznawalnymi częściami i produktami pochodnymi.

- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r.¹⁹

Pewną rolę odegrał też Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1 sierpnia 1975 r., który w części odnoszącej się do współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska głosi, że jednym z jej celów jest ochrona przyrody, w szczególności rzadkich gatunków zwierząt, a także ochrona i zachowanie naturalnych ekosystemów²⁰.

Sporo umów międzynarodowych służących ochronie różnorodności biologicznej przyjęła również Rada Europy. Jeszcze w latach 70. rozpoczęto negocjacje, które zakończyły się 19 września 1979 r. w Bernie podpisaniem Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, zwanej potocznie konwencją berneńską²¹. Do istotnych umów międzynarodowych o zasięgu europejskim należą też:

- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.²²;
- Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.²³;
- Ramowa konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzona w Kijowie dnia 22 maja 2003 r.²⁴

W prawie Unii Europejskiej regulacje z zakresu ochrony różnorodności biologicznej to przede wszystkim tzw. dyrektywa ptasia²⁵ i dyrektywa siedliskowa²⁶. Obie dyrektywy są kluczowymi instrumentami w tej dziedzinie, mają na celu zapewnienie ochrony dzikiej przyrody i utrzymanie różnorodności biologicznej oraz stanowią prawną podstawę wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSOP) i specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOOS) Natura 2000. Wprowadzenie w życie postanowień tych aktów przyczyniło się do ochrony wielu gatunków zwierząt i roślin oraz ich siedlisk, a także do stworzenia sieci obszarów chronionych w Unii Europejskiej.

¹⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17. Odwołując się do tej konwencji, przyjęto także Porozumienie o ochronie nietoperzy w Europie. Szerzej – zob. *Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt*, red. S. Wajda, J. Żurek, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa [1996].

²⁰ *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, red. i wprowadz. A.D. Rotfeld, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1983, s. 154.

²¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

²² Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346.

²³ Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

²⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7–25). Stanowi ona skonsolidowaną wersję wcześniejszej dyrektywy Rady EWG 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków.

²⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7–50).

Niemniej to Konwencję o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. (United Nations Convention on Biological Diversity, UNCBD) należy uznać za zwięźczenie prawnych form ochrony bioróżnorodności. Jest ona jedną z „siostrzanych” konwencji przyjętych na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.²⁷ Razem z Ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)²⁸ oraz Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)²⁹ tworzy reżim prawny będący odpowiedzią na zmiany klimatyczne, w którym ochrona różnorodności biologicznej stanowi wartość szczególną³⁰.

3. Cel, struktura i sposób funkcjonowania Konwencji o różnorodności biologicznej

Przedmiotem zainteresowania Konwencji o różnorodności biologicznej są wszystkie trzy poziomy bioróżnorodności: w obrębie gatunku, gatunków i ekosystemów. Należy podkreślić, że ochrona różnorodności biologicznej w rozumieniu tej umowy międzynarodowej jest o wiele szersza niż w tradycyjnym ujęciu krajowej ochrony przyrody. Według analizowanego aktu prawnego ochronie powinno podlegać całe bogactwo przyrodnicze Ziemi. Świadczą o tym choćby treści zawarte w zdaniu drugim i trzecim preambuły, z których wynika wprost, że „ochrona różnorodności biologicznej jest wspólną sprawą ludzkości” i że różnorodność biologiczna ma istotne znaczenie dla ewolucji oraz dla funkcjonowania systemów podtrzymujących życie w biosferze.

Zgodnie z art. 1 konwencji cele tej umowy stanowią ochrona różnorodności biologicznej, zapewnienie zrównoważonego użytkowania jej elementów

²⁷ Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).

²⁸ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

²⁹ Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1538).

³⁰ W imieniu rządu polskiego konwencję podpisał 5 czerwca 1992 r. ówczesny minister ochrony środowiska prof. Stefan Kozłowski. Zgodnie z art. 36 konwencja zaczęła obowiązywać 90. dnia od daty złożenia dokumentu ratyfikacyjnego, jej zatwierdzenia lub przystąpienia do niej przez 30. państwo, co nastąpiło 29 grudnia 1993 r., kiedy to wymagana listę 30 stron dopełniła Mongolia. Zob. *Convention on biological diversity* [online], <https://www.cbd.int/history/>; <https://www.cbd.int/countries/?country=mn> [dostęp: 16.05.2023].

oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do nich i odpowiedni transfer właściwych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii, a także odpowiednie finansowanie owej ochrony. Pytania, które powstają w związku z tak określonymi celami, dotyczą następujących zagadnień:

- w jaki sposób człowiek wpływa na różnorodność biologiczną?
- jakie są podstawowe przyczyny tego wpływu?
- jakie są społeczne, ekonomiczne i ekologiczne konsekwencje zmian w bioróżnorodności?
- w jaki sposób powodowane przez człowieka zmiany w bioróżnorodności wpływają na zasoby, dobra i „usługi”³¹ przez nią zapewniane?
- w jaki sposób gatunki i ekosystemy odpowiadają na zmiany w bioróżnorodności powodowane przez człowieka?³²

Próby znalezienia odpowiedzi na te pytania podjęto nie tylko w samej konwencji, lecz także w Protokole kartageńskim³³ oraz Protokole z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczącym dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania³⁴.

³¹ Tzw. usługi świadczone przez ekosystemy to cała gama korzyści, które wypływają z produktów oraz funkcjonowania naturalnych systemów przyrodniczych, niezdegradowanych i nierozregulowanych przez człowieka. Są to „usługi” zaopatrzeniowe (dostarczanie pożywienia), regulacyjne (oczyszczanie powietrza z pyłów, regeneracja tlenu i pochłanianie dwutlenku węgla), wspierające (produkcja pierwotna, krążenie pierwiastków, tworzenie i utrzymywanie jakości gleby), ekonomiczne (zyski z turystyki, połowów ryb i owoców morza, hodowli perł, ostryg, sprzedaży drewna itp.) oraz pozamaterialne (poprawa dobrostanu człowieka dzięki zaspokajaniu potrzeb estetycznych i duchowych w wyniku obcowania z przyrodą). Szerzej na ten temat – zob. A. Kalinowska, *Dla trwałości życia – różnorodność biologiczna a dobrostan ludzkości*, w: *Różnorodność biologiczna w wielu odsłonach. Wybrane zagadnienia z ekologii i ochrony środowiska*, red. A. Kalinowska, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym, Warszawa 2011, s. 13–16.

³² F.S. Chapin III et al., *The future of biodiversity in a changing world*, w: *Global biodiversity in a changing environment: Scenarios for the 21st century*, eds. F.S. Chapin III et al., Springer, New York 2001, s. 2–3, https://doi.org/10.1007/978-1-4613-0157-8_1.

³³ Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2000 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201).

³⁴ Polska nie ratyfikowała Protokołu z Nagoi. Jest natomiast związana przepisami wynikającymi z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 511/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków zapewniających zgodność użytkowników w Unii z wymogami wynikającymi z Protokołu z Nagoi dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów (Dz. Urz. UE L 150 z dnia 20 maja 2014 r., s. 59–71). Rozporządzenie to określa obowiązki użytkowników zasobów genetycznych, którzy prowadzą działalność na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej oraz wykorzystują zasoby genetyczne z krajów będących stronami Protokołu z Nagoi i regulujących dostęp do nich.

Głównym organem zarządzającym Konwencją o różnorodności biologicznej jest Konferencja Stron (Conference of the Parties, COP), czyli zwoływane okresowo zgromadzenie reprezentantów państw, które związały się jej postanowieniami. Zasady funkcjonowania COP określa art. 23 konwencji. Formułę Konferencji Stron stosuje się również w odniesieniu do „siostrzanych” konwencji: UNFCCC i UNCCD.

Zgodnie z art. 24 konwencji utworzono Sekretariat, którego zadania obejmują organizowanie i obsługę posiedzeń COP przewidzianych w art. 23, sprawowanie funkcji powierzonych mu w którymkolwiek protokole, przygotowywanie sprawozdań dotyczących wypełniania swoich funkcji przewidzianych w konwencji oraz przedstawianie ich Konferencji Stron, współdziałanie z innymi odpowiednimi organami międzynarodowymi, a w szczególności zawieranie porozumień administracyjnych i kontraktów, jakie mogą być niezbędne dla skutecznego wypełniania jego funkcji, oraz wykonywanie innych zadań, które może określić Konferencja Stron (art. 24 ust. 1). Stałą siedzibą Sekretariatu UNCBD jest Montreal.

Istotną rolę w funkcjonowaniu konwencji odgrywa Organ Pomocniczy ds. Doradztwa Naukowego, Technicznego i Technologicznego (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, SBSTTA), którego zadaniem jest udzielanie we właściwym czasie Konferencji Stron oraz, w razie potrzeby, jej organom pomocniczym doradztwa w zakresie wdrażania konwencji (art. 25 ust. 1).

W decyzji XII/26 COP ustanowiła Organ Pomocniczy ds. Wdrażania (Subsidiary Body on Implementation, SBI), który zastąpił otwartą grupę roboczą *ad hoc* ds. przeglądu wdrażania konwencji (zakres jego uprawnień można znaleźć w załączniku do decyzji XII/26). Pierwsze posiedzenie SBI odbyło się 2–6 maja 2016 r. w Montrealu. Główne funkcje i obszary pracy SBI obejmują: przegląd postępów we wdrażaniu UNCBD, działania strategiczne mające na celu jego usprawnienie, wzmocnienie środków wykonawczych oraz przegląd działania konwencji i protokołów. Biuro Konferencji Stron pełni także funkcję Biura Organu Pomocniczego ds. Wdrażania³⁵.

Na potrzeby konwencji, zgodnie z art. 21, utworzono mechanizm zapewnienia środków finansowych stronom będącym państwami rozwijającymi się, oparty na zasadach dotacji lub koncesji, których podstawowe elementy określono w tymże przepisie. Mechanizm finansowy jest podporządkowany Konferencji Stron, zarządzającej nim i nadzorującej jego funkcjonowanie. Obsługę mechanizmu powierzono – podobnie jak ma to miejsce w przypadku UNFCCC – Funduszowi na rzecz Globalnego Środowiska (Global Environment Facility,

³⁵ CBD COP 12, Decision XII/26: *Improving the efficiency of structures and processes of the Convention: Subsidiary Body on Implementation*, Pyeongchang, 6–17.10.2014, UNEP/CBD/COP/DEC/XII/26.

GEF), który powstał w 1991 r. z inicjatywy państw wysoko rozwiniętych we współpracy z Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme, UNDP), Programem Środowiskowym Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Environment Programme, UNEP) oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)³⁶.

Konwencja i każdy protokół do niej są otwarte do przystąpienia przez państwa i regionalne organizacje integracji gospodarczej od dnia, w którym konwencja lub te protokoły przestały być otwarte do podpisu. Dokumenty przystąpienia składa się u depozytariusza (art. 35). Funkcję depozytariusza UNCBD i obu jej protokołów pełni Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych (art. 41).

4. Rola obszarów chronionych w ochronie *in situ* oraz *ex situ* składników różnorodności biologicznej na podstawie art. 8 i art. 9 Konwencji o różnorodności biologicznej

Jakkolwiek konwencja pozostawia państwom stosunkowo dużą swobodę w zakresie, czasie i sposobie jej wdrażania (prawie wszystkie artykuły określające zobowiązania zostały opatrzone zapisem „w miarę możliwości i konieczności”), to muszą one brać pod uwagę kompetencje Konferencji Stron (COP), która sprawuje kontrolę nad realizacją i wdrażaniem postanowień tej umowy oraz podejmuje stosowne decyzje³⁷.

Ratyfikacja konwencji pociąga za sobą obowiązek wykonania wielu ogólnych i szczegółowych działań związanych z ochroną i zrównoważonym użytkowaniem zasobów biologicznych. W art. 8 i art. 9 zawarto zasady ochrony *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej, w tym oczywiście zwierząt. Strony zostały zobligowane do ustanawiania i utrzymywania środków ułatwiających zarówno ich ochronę w naturalnych ekosystemach i siedliskach (ochronę *in situ*) oraz utrzymanie i restytucję zdolnych do życia populacji gatunków w naturalnym środowisku, jak i ochronę składników różnorodności biologicznej

³⁶ A. Kalinowska, *Artykuł 13. W poszukiwaniu społecznego wsparcia w zarządzaniu Konwencją o różnorodności biologicznej. Polska praktyka na tle doświadczeń światowych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008, s. 28.

³⁷ Z. Krzemiński, *Wdrażanie postanowień Konwencji o różnorodności biologicznej w Polsce*, w: *Różnorodność biologiczna. Pojęcia, oceny, zagadnienia ochrony i kształtowania*, red. R. Andrzejewski, R.J. Wiśniewski, Oficyna Wydawnicza Instytutu Ekologii PAN, Warszawa 1996, s. 158.

poza ich naturalnymi siedliskami (ochronę *ex situ*). Analizowana konwencja traktuje potrzebę ochrony *ex situ* jako uzupełnienie działań ochronnych *in situ*. Wobec roślin ochrona ta najczęściej jest podejmowana w ogrodach botanicznych³⁸ i arboretach, na plantacjach nasiennych, w przechowalniach nasion czy bankach genów. W odniesieniu do zwierząt jest ona prowadzona za pomocą ogrodów zoologicznych, hodowli zachowawczych oraz banków nasienia³⁹.

Jak zauważył już w 1996 r. J.M. Wójcik, każde przesiedlenie osobników z innej genetycznie populacji do małej, izolowanej populacji tego samego gatunku spowoduje zmianę składu genetycznego tej drugiej. Rezultaty takiego działania są trudne do przewidzenia, jeśli nie zna się struktury genetycznej populacji lokalnej i grupy wprowadzanych osobników, i mogą mieć negatywny wpływ na dobrostan zasilanej populacji⁴⁰.

Treść art. 8 UNCBD obejmuje bardzo szeroki zakres zagadnień związanych z ochroną różnorodności biologicznej *in situ*. W miarę rozwoju prac COP zaczęła się zajmować wieloma tymi problemami oddzielnie, jak również tworzyć programy i prace tematyczne. Główne kwestie, do których odnosi się art. 8, to:

- obszary chronione (ust. a–c),
- ochrona ekosystemów, siedlisk i żywotnych populacji (ust. d),
- strefy buforowe (ust. e),
- plany odbudowy ekosystemów i odbudowy gatunków (ust. f),
- bezpieczeństwo biologiczne (ust. g),
- gatunki obce (ust. h),
- tradycyjna wiedza, innowacje i praktyki (ust. j),
- łagodzenie zagrożeń (ust. l).

³⁸ Ogród Botaniczny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, zajmujący powierzchnię 2,33 ha, jest zlokalizowany w centrum miasta, pomiędzy ul. Chodkiewicza, ul. Niemcewicza, pl. Weyssenhoffa i al. Powstańców Wielkopolskich. Ogród to miejsce szczególne dla mieszkańców Bydgoszczy i studentów, którzy chętnie korzystają z jego uroków. Pierwotnie został otwarty jako Szkolny Ogród Botaniczny w 1930 r. Po II wojnie światowej zwiększył swoją powierzchnię i zyskał na znaczeniu, stając się Miejskim Ogrodem Botanicznym. Dzięki intensywnemu rozwojowi działalności ogród włączono w 1951 r. do Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin. W 1977 r. Instytut przeniósł posiadane kolekcje do nowej lokalizacji, a tradycyjny bydgoski „botanik” został przekształcony w ogólnodostępny park miejski. Zbiory ogrodu liczą blisko 700 gatunków drzew i krzewów, rodzimych i obcych, odmian botanicznych (występujących w naturze) i ogrodowych (wyhodowanych odmian ozdobnych). Jego chlubą jest kolekcja historycznych odmian róż. Inne ciekawe okazy to: żółtnica pomarańczowa (*MacLura pomifera*), palecznik chiński (*Decaisnea insignis*), judaszowce (*Cercis sp.*), kielichowiec zachodni (*Calycanthus occidentalis*) czy grujecznik japoński (*Cercidiphyllum japonicum*). Zob. Ogród Botaniczny UKW [online], https://ogrod.ukw.edu.pl/jednostka/ogrod_botaniczny/lokalizacja [dostęp: 18.09.2023].

³⁹ *Konwencje i porozumienia przyrodnicze ratyfikowane przez Polskę*, red. A. Weigle et al., Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2002, s. 54.

⁴⁰ J.M. Wójcik, *Problemy ochrony in situ różnorodności biologicznej na poziomie genetycznym*, w: *Różnorodność biologiczna. Pojęcia, oceny...*, s. 16.

Artykuł 8 UNCBD stał się przedmiotem drobiazgowego badania COP m.in. na jej trzecim posiedzeniu, które odbyło się w Buenos Aires 4–15 listopada 1996 r. Strony podjęły wówczas decyzję III/9, dotyczącą przyspieszenia działań w sprawie ochrony różnorodności biologicznej. Zobowiązały się do zintensyfikowania zabiegów w tej dziedzinie, a także do monitorowania i wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami. W szczególności miały podjąć działania służące rozwijaniu technologii i narzędzi badań nad różnorodnością biologiczną, ulepszaniu systemów monitorowania i wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami oraz poprawianiu dostępu do informacji i wymiany wiedzy⁴¹. W myśl pkt 2 decyzji III/9 strony zobowiązały się też do uwzględnienia w swoich krajowych planach lub strategiach i środkach legislacyjnych zagadnień:

- ochrony różnorodności biologicznej zarówno *in situ*, jak i *ex situ*,
- włączania celów konwencji do odpowiednich polityk sektorowych dla osiągnięcia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej,
- sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych.

Ponadto decyzja III/9 wzywała strony do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia siedlisk, w tym elementów różnorodności biologicznej (pkt 6). W omawianym dokumencie znalazło się (w pkt 9) również zalecenie, by w dalszym gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji na temat wdrażania art. 6 i art. 8 konwencji rozwinąć podejście tematyczne, które będzie obejmowało zwłaszcza następujące obszary robocze:

- metodologie oceny i łagodzenia zagrożeń dla różnorodności biologicznej,
- sposoby tłumienia lub łagodzenia niepożądanych lub negatywnych bodźców mających szkodliwy wpływ na różnorodność biologiczną,
- gatunki obce,
- obszary chronione.

Obszary chronione stanowią centralny element różnych tematycznych programów pracy przyjętych na kolejnych Konferencjach Stron⁴². Podczas czwartej COP, która odbyła się 4–15 maja 1998 r. w Bratysławie, zatwierdzono m.in. program prac w zakresie ochrony różnorodności biologicznej mórz i wybrzeży na morskich i przybrzeżnych obszarach chronionych⁴³. Ustalono także założenia programu prac nad ochroną różnorodności biologicznej ekosystemów wód śródlądowych i nad zrównoważonym użytkowaniem tych ekosystemów, ze

⁴¹ CBD COP 3, Decision III/9: *Implementation of articles 6 and 8 of the Convention*, Buenos Aires, 4–15.11.1996, UNEP/CBD/COP/3/38.

⁴² Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on biological diversity: Including its Cartagena Protocol on biosafety*, 3rd ed., Montreal 2005, s. 123.

⁴³ CBD COP 4, Decision IV/5: *Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27.

szczególным uwzględnieniem wykorzystania obszarów chronionych i strategii zarządzania nimi⁴⁴.

Wykorzystanie i ustanowienie dodatkowych obszarów chronionych zostało w trakcie następnej, piątej COP w Nairobi w 2000 r. określone jako jedno z działań niezbędnych dla realizacji programu ochrony różnorodności biologicznej w ekosystemach śródziemnomorskich, suchych, półpustynnych, na łąkach i sawannach⁴⁵. Z kolei rozszerzony program prac nad ochroną różnorodności biologicznej lasów, przyjęty podczas szóstej COP w Hadze w 2002 r., uwzględnił liczne działania związane z obszarami chronionymi, ponadto wezwano w nim państwa do podjęcia intensywniejszych prac nad zwiększeniem ich roli i efektywności⁴⁶. W *Globalnej strategii ochrony roślin*, stanowiącej załącznik do decyzji VI/9, Konferencja Stron przyjęła cele, zgodnie z którymi do 2010 r.:

- co najmniej 10% każdego ze światowych regionów o istotnej wartości ekologicznej powinno być skutecznie chronione (co oznaczało wzrost reprezentacji regionów o istotnej wartości ekologicznej w ramach obszarów chronionych),
- ochrona 50% obszarów najważniejszych dla różnorodności roślin powinna zostać zapewniona poprzez skuteczne środki ochronne, w tym obszary chronione⁴⁷.

Aby ułatwić wdrożenie art. 8 i związanych z nim postanowień konwencji, czwarta COP uznała obszary chronione za jeden z trzech głównych tematów swojej siódmej sesji⁴⁸. Powołano również grupę ekspertów technicznych *ad hoc* (Ad Hoc Technical Expert Group, AHTEG) ds. obszarów chronionych, której powierzono przegląd metod i podejść do planowania obszarów chronionych i zarządzania nimi, w tym możliwości odpowiednich polityk, strategii i praktyk zgodnych z celami konwencji⁴⁹. Grupa AHTEG, obradująca 10–14 czerwca 2003 r. w Tjarno w Szwecji, sformułowała elementy programu prac nad obszarami chronionymi, które były dalej dyskutowane na V Światowym Kongresie

⁴⁴ CBD COP 4, Decision IV/4: *Status and trends of the biological diversity of inland water ecosystems and options for conservation and sustainable use*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27.

⁴⁵ CBD COP 5, Decision V/23: *Consideration of options for conservation and sustainable use of biological diversity in dryland, Mediterranean, arid, semi-arid, grassland and savannah ecosystems*, Nairobi, 15–16.05.2000, UNEP/CBD/COP/5/23.

⁴⁶ CBD COP 6, Decision VI/22: *Forest biological diversity*, The Hague, 7–19.04.2002, UNEP/CBD/COP/6/20.

⁴⁷ CBD COP 6, Decision VI/9: *Global strategy for plant conservation*, The Hague, 7–19.04.2002, UNEP/CBD/COP/6/20.

⁴⁸ CBD COP 4, Decision IV/16: *Institutional matters and the programme of work*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27.

⁴⁹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on biological diversity...*, s. 124.

Parków, zorganizowanym w Durbanie (RPA) 8–17 września 2003 r. Po przeglądzie dokonanym na kongresie elementy owego programu zostały rozpatrzone na dziewiątym spotkaniu SBSTTA w listopadzie 2003 r. w Montrealu⁵⁰. Tenże Organ Pomocniczy przekazał swoją rekomendację do rozpatrzenia na siódmym posiedzeniu Konferencji Stron, na którym przyjęto program prac nad obszarami chronionymi⁵¹, a także utworzono otwartą grupę roboczą *ad hoc* ds. obszarów chronionych w celu wspierania i przeglądu jego realizacji. Sekretarz Wykonawczy został poproszony o zwołanie co najmniej jednego spotkania grupy przed ósmą COP⁵².

Już podczas pierwszej Konferencji Stron postanowiono zająć się modelami i mechanizmami powiązań między ochroną *in situ* i *ex situ*⁵³. Do tej pory COP nie rozpatrzyła konkretnie art. 9 UNCBD, dotyczącego ochrony *ex situ*. W trakcie procedowania innych punktów porządków obrad pojawiły się jednak pewne istotne kwestie⁵⁴. W decyzji III/10 Konferencja Stron zaleciła zbadanie sposobów udostępniania informacji taksonomicznych przechowywanych w zbiorach na całym świecie, w szczególności w krajach pochodzenia gatunków⁵⁵, a na następnych spotkaniach przyjęła dwie decyzje w sprawie taksonomii, które obejmują zagadnienia mające znaczenie dla kolekcji *ex situ*⁵⁶.

W trakcie obrad piątej COP zainicjowano działania polegające na gromadzeniu informacji na temat kolekcji *ex situ* uzyskanych jeszcze przed wejściem w życie konwencji, którymi nie zajmowała się w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Komisja ds. Zasobów Genetycznych dla Wyżywienia i Rolnictwa. W decyzji V/26 Konferencja Stron zachęciła państwa, rządy i inne organizacje, aby zapewniły tworzenie możliwości podejmowania działań ochronnych oraz rozwój i transfer technologii pozwalających utrzymywać i wykorzystywać kolekcje *ex situ*⁵⁷. W odpowiedzi na decyzję V/26 przygotowano Międzynarodowy

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ CBD COP 7, Decision VII/28: *Protected areas (articles 8 (A) to (E))*, Kuala Lumpur, 9–20.02.2004, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28.

⁵² Ibidem, pkt 25–26.

⁵³ CBD COP 1, Decision I/9: *Medium-term programme of work of the Conference of the Parties*, Nassau, 28.11–9.12.1994, UNEP/CBD/COP/DEC/I/9.

⁵⁴ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on biological diversity...*, s. 155.

⁵⁵ CBD COP 3, Decision III/10: *Identification, monitoring and assessment*, Buenos Aires, 4–15.11.1996, UNEP/CBD/COP/3/38, pkt 8.

⁵⁶ CBD COP 4, Decision IV/4: *Status and trends of the biological diversity of inland water ecosystems and options for conservation and sustainable use*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27; CBD COP 5, Decision V/9: *Global taxonomy initiative: Implementation and further advance of the suggestions for action*, Nairobi, 15–26.05.2000, UNEP/CBD/COP/5/23.

⁵⁷ CBD COP 5, Decision V/26: *Access to genetic resources*, Nairobi, 15–26.05.2000, UNEP/CBD/COP/5/23, pkt C.4. Decyzją V/26 w sprawie kolekcji *ex situ* uzyskanych przed wejściem w życie konwencji, którymi nie zajmowała się Komisja ds. Zasobów Genetycznych dla Wyżywienia i Rolnictwa, piąta COP postanowiła kontynuować zbieranie informacji o kolekcjach

narodowy Przegląd Kolekcji Roślin *Ex Situ* Światowych Ogrodów Botanicznych. Było to wspólne przedsięwzięcie Międzynarodowej Organizacji Ogrodów Botanicznych (Botanic Gardens Conservation International)⁵⁸, rządu Wielkiej Brytanii i Sekretariatu UNCBD. COP z zadowoleniem przyjęła również uwagi przekazane przez Grupę Roboczą Ekspertów DIVERSITAS⁵⁹ – zawierały one zalecenia dotyczące badań naukowych, które należy podjąć, aby skutecznie wdrożyć m.in. art. 9 konwencji, i których wyniki należy przekazać SBSTTA do dalszego badania i wykorzystania⁶⁰.

Odpowiadając na apel organizacji gromadzących zbiory *ex situ* i na apel XVI Międzynarodowego Kongresu Botanicznego o opracowanie globalnej strategii ochrony roślin, na szóstej COP postanowiono rozpatrzyć możliwość jej przyjęcia. Aby przygotować się do tej sprawy, COP zwróciła się do SBSTTA o rozważenie sporządzenia takiej strategii⁶¹. Na swoim siódmym spotkaniu, opierając się na propozycji powstałej we współpracy z Grupą Gran Canaria, SBSTTA zarekomendowała *Globalną strategię ochrony roślin* (Global Strategy for Plant Conservation), zatwierdzoną następnie przez szóstą COP⁶².

Podczas dziesiątej Konferencji Stron, która odbyła się w 2010 r. w Nagoi, przyjęto zmieniony i zaktualizowany *Strategiczny plan na rzecz różnorodności biologicznej na lata 2011–2020*, obejmujący dwadzieścia celów. Plan ten

ex situ zainicjowane decyzją IV/8. Zob. CBD COP 4, Decision IV/8: *Access and benefit-sharing*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27.

⁵⁸ Botanic Gardens Conservation International to członkowska organizacja charytatywna zajmująca się ochroną roślin, z siedzibą w Kew w hrabstwie Surrey w Anglii. Współpracuje z 800 ogrodami botanicznymi w 118 krajach, a ich wspólne działania tworzą największą na świecie sieć ochrony roślin.

⁵⁹ DIVERSITAS, pod auspicjami Międzynarodowej Rady Nauki (International Council for Science, ICSU) i UNESCO, dostarcza wiedzy naukowej związanej z bioróżnorodnością, aby promować ochronę i zrównoważone użytkowanie bioróżnorodności. Badanie interakcji między zmianami klimatu a bioróżnorodnością stanowi priorytet we wszystkich projektach DIVERSITAS, poczynawszy od badania szybkiej ewolucji gatunków w obliczu owych zmian, po poprawę reprezentacji bioróżnorodności w modelach systemów ziemskich, które są wykorzystywane do prognozowania przyszłego klimatu. DIVERSITAS wraz z wieloma różnymi partnerami podjęła liczne inicjatywy, takie jak obserwacje, eksperymenty i tworzenie modeli, służące wykrywaniu, zrozumieniu i modelowaniu wpływu zmian klimatu na bioróżnorodność oraz reakcji zwrotnych zmian bioróżnorodności na klimat i globalne cykle biogeochemiczne. Zob. DIVERSITAS, The UNFCCC Secretariat [online], <https://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/297.pdf> [dostęp: 31.05.2023].

⁶⁰ CBD COP 4, Decision IV/1: *Report and recommendations of the third meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, and instructions by the Conference of the Parties to the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*, Bratislava, 4–15.05.1998, UNEP/CBD/COP/4/27, pkt A.5–A.6.

⁶¹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on biological diversity...*, s. 156.

⁶² CBD COP 6, Decision VI/9: *Global strategy for plant conservation*, The Hague, 7–19.04.2002, UNEP/CBD/COP/6/20, pkt 8.

wyznacza nadrzędne ramy w kwestii różnorodności biologicznej dla stron konwencji oraz wszystkich innych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie tym obszarem. Prawie każdy cel Aichi w zakresie różnorodności biologicznej (nazwa nawiązuje do prefektury, w której znajduje się miasto Nagoja) jest równie istotny dla miast i władz regionalnych, jak dla rządów krajowych⁶³. Cele Aichi zostały skategoryzowane według pięciu celów strategicznych:

- cel strategiczny A: zajęcie się podstawowymi przyczynami utraty różnorodności biologicznej poprzez włączenie bioróżnorodności do głównego nurtu działań rządów i aktywności społeczeństw;
- cel strategiczny B: zmniejszenie bezpośredniej presji na różnorodność biologiczną oraz promowanie zrównoważonego użytkowania;
- cel strategiczny C: poprawa stanu różnorodności biologicznej w wyniku ochrony ekosystemów, gatunków i różnorodności genetycznej;
- cel strategiczny D: zwiększenie powszechnych korzyści z różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych;
- cel strategiczny E: poprawa wdrażania postanowień konwencji dzięki partycypacyjnemu planowaniu, zarządzaniu wiedzą i budowaniu potencjału⁶⁴.

Podczas piętnastej sesji Konferencji Stron w grudniu 2022 r., której przewodniczyły Chiny, a której gospodarzem była Kanada, przyjęto *Globalne ramy różnorodności biologicznej*, zwane również porozumieniem Kunming–Montreal. Dokument ten wyznaczył 23 cele zorientowane na działania globalne, które należy pilnie podjąć do 2030 r. Powinno się je wprowadzać spójnie i w harmonii z Konwencją o różnorodności biologicznej i jej protokołami oraz innymi stosownymi zobowiązaniami międzynarodowymi, biorąc pod uwagę krajowe okoliczności, priorytety i warunki społeczno-ekonomiczne⁶⁵. W porozumieniu założono m.in. powstrzymanie procesu wymierania gatunków zagrożonych powodowanego działalnością człowieka i dziesięciokrotne zmniejszenie tempa wymierania wszystkich gatunków do 2050 r. Wskazano też konieczność zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej i zarządzania nią, tak by można było zagwarantować, że wkład przyrody w życie ludzi będzie doceniany, utrzymywany i wzmacniany. Ponadto dostrzeżono potrzebę dopilnowania sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z użytkowania zasobów genetycznych i informacji o ich sekwencji cyfrowej. Jednym z celów zawartych w porozumieniu Kunming–Montreal jest również zapewnienie, aby odpowiednie środki jego wdrażania stały się dostępne dla wszystkich stron konwencji,

⁶³ *Strategic plan for biodiversity 2011–2020*, Convention on biological diversity [online], <https://www.cbd.int/subnational/aichi-biodiversity-targets> [dostęp: 17.09.2024].

⁶⁴ CBD COP 10, Decision X/2: *Strategic plan for biodiversity 2011–2020*, UNEP/CBD/COP/10/27/Add.1, Nagoya, 19.12.2010, Convention on biological diversity [online], <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-10/official/cop-10-27-add1-en.pdf> [dostęp: 18.09.2024].

⁶⁵ *Global biodiversity framework*, Convention on biological diversity [online], <https://www.cbd.int/gbf/targets> [dostęp: 17.09.2024].

w szczególności dla krajów najsłabiej rozwiniętych i dla małych, rozwijających się państw wyspiarskich⁶⁶.

5. Bioróżnorodność a zmiany klimatyczne

Nie bez powodu Konwencję o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. oraz Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. uznaje się za „siostrzane” akty prawa międzynarodowego. Zmiany klimatu postępują w takim tempie, które nie pozostawia gatunkom i siedliskom przyrodniczym czasu wystarczającego do adaptacji. Antropogeniczny charakter owych procesów został po wielokroć potwierdzony w raportach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)⁶⁷ i istnieje w tej kwestii silny konsensus środowisk naukowych. Zdecydowana większość (97–98%) naukowców badających zmiany klimatu zgadza się co do tego, że odpowiedzialny za nie jest człowiek⁶⁸.

Jak stwierdzili autorzy raportu Millennium Ecosystem Assessment, zmiany klimatu stały się jednym z bardziej znaczących czynników, które wpływają na utratę różnorodności biologicznej w obecnym stuleciu. Degradacja ekosystemów stanowi istotną przeszkodę w osiągnięciu tzw. milenijnych celów rozwoju uzgodnionych przez społeczność międzynarodową we wrześniu 2000 r.⁶⁹ Nie ma prostej drogi ich osiągnięcia ani rozwiązania towarzyszących im problemów, ponieważ problemy te wynikają z interakcji wielu rozpoznanych wyzwań, m.in. zmian klimatycznych, utraty różnorodności biologicznej i degradacji gruntów, z których każde samo w sobie jest złożone. Wcześniejsze działania ukierunkowane na spowolnienie lub odwrócenie degradacji ekosystemów przyniosły znaczne korzyści, lecz ulepszenia generalnie nie nadążają za rosnącymi wymaganiami⁷⁰.

⁶⁶ CBD COP 15, Decision XV/4: *Kunming–Montreal global biodiversity framework*, CBD/COP/DEC/15/4, Montreal, 19.12.2022, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf> [dostęp: 18.09.2024].

⁶⁷ IPCC, *AR6 Synthesis report: Climate change 2023*, Intergovernmental Panel on Climate Change [online], <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> [dostęp: 19.09.2024].

⁶⁸ M. Popkiewicz, A. Kardaś, S. Malinowski, *Nauka o klimacie*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Sonia Draga, Warszawa–Katowice 2018, s. 320–321.

⁶⁹ *End poverty: Millennium Development Goals and beyond 2015*, United Nations [online], <https://www.un.org/millenniumgoals/> [dostęp: 4.11.2024].

⁷⁰ Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Island Press, Washington 2005, s. 2, <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> [dostęp: 30.10.2024].

Wpływ zmian klimatycznych na różnorodność biologiczną nie dotyczy przecież tylko poszczególnych gatunków, ale stanowi poważny problem dla całych ekosystemów. Owe zmiany wiążą się ze zwiększoną presją niekorzystnych czynników, co może skutkować naruszeniem dotychczasowych zależności pomiędzy gatunkami, a w konsekwencji destabilizować ekosystemy. Dowiedziono jednak, że różne gatunki reagują na zmiany klimatu w różny sposób i w różnym tempie. Oznacza to, iż trudno określić, jak będą się przeobrażały poszczególne siedliska oraz interakcje między gatunkami⁷¹.

System klimatyczny, jakość powietrza, wód i gleby tworzą fundament pod zachowanie różnorodności biologicznej. Niestety, już w latach 70. XX w. dostrzegano, że zanieczyszczenia powietrza (zarówno w niższych, jak i w wyższych partiach atmosfery) ze względu na globalny zasięg negatywnie wpływają na klimat. Wykazano też, że u innych ssaków objawy ich szkodliwego działania są podobne do tych, które obserwowano u człowieka⁷².

Z jednej strony zmiany klimatyczne niosą za sobą liczne zagrożenia dla różnorodności biologicznej. Z drugiej zaś strony właśnie jej ochrona stanowi przeciwwagę dla postępujących zmian klimatu. Zmiany te przeobrażają ekosystemy morskie, lądowe i słodkowodne na całym świecie. Powodują utratę lokalnych gatunków, zwiększają częstotliwość występowania chorób i masową śmiertelność roślin i zwierząt, co doprowadziło już do pierwszych wymierań wywołanych przez ten czynnik⁷³.

Na lądzie wzrost temperatury zmusił zwierzęta i rośliny do przeniesienia się na większe wysokości lub w wyższe szerokości geograficzne. Wiele gatunków przemieszcza się w kierunku biegunów Ziemi, co ma daleko idące konsekwencje dla ekosystemów. Ponieważ klimat zmienia się w już obciążonych ekosystemach, niewątpliwie wpłynie to na gatunki, ale nie wiadomo, w jakim stopniu ani które będą najbardziej wrażliwe. Zapis kopalny sugeruje, że przeważająca

⁷¹ Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, *Ocena wpływu zmian klimatu na różnorodność biologiczną oraz wynikające z niej wytyczne dla działań administracji ochrony przyrody do roku 2030*, Warszawa 2012, s. 4, <https://www.gov.pl/web/gdos/zmiany-klimatyczne-a-bioroznorodnosc> [dostęp: 30.10.2024].

⁷² M. Świeboda, *Air pollution control*, w: *Protection of man's natural environment: A collective work*, oprac. W. Szafer, Polish Scientific Publishers, Warszawa 1973, s. 449–450.

⁷³ Według raportu Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej ds. Różnorodności Biologicznej i Usług Ekosystemowych (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) z 2019 r. działania człowieka doprowadziły już od 1500 r. do wyginięcia co najmniej 680 gatunków kręgowców, w tym żółwia olbrzymiego Pinta na Galapagos w 2012 r., podczas gdy udane działania ochronne zapobiegły wyginięciu co najmniej 26 gatunków ptaków i 6 gatunków zwierząt kopytnych, w tym oryksa arabskiego i konia Przewalskiego. Zob. IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, eds. S. Díaz et al., IPBES Secretariat, Bonn 2019, IPBES/7/10/Add.1, s. 14, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.

część gatunków przetrwała zmiany klimatu w przeszłości, natomiast prognozy przyszłych skutków przewidują wymieranie na dużą skalę⁷⁴.

Nie można jednak nie wspomnieć, że kiedy działalność gospodarcza człowieka powoduje powstawanie gazów cieplarnianych, około połowy emisji pozostaje w atmosferze, podczas gdy druga połowa jest pochłaniana przez lądy i oceany. Ekosystemy te – i zawarta w nich różnorodność biologiczna – są naturalnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla, czyli dostarczają tzw. rozwiązań opartych na przyrodzie w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym⁷⁵.

Ochrona i odtwarzanie naturalnych przestrzeni, zarówno na lądzie, jak i w wodzie, ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia emisji CO₂ i przystosowania się do już zmieniającego się klimatu. Mniej więcej jedną trzecią tych redukcji emisji gazów cieplarnianych, które uznano za niezbędne w następnej dekadzie, można osiągnąć dzięki ochronie różnorodności biologicznej i poprawie zdolności przyrody do pochłaniania emisji.

Jeśli chodzi o zagregowane negatywne skutki zmian klimatu, to występuje ryzyko ich nierównomiernego rozkładu między grupami społecznymi i między regionami. Niebezpieczeństwo jest na ogół większe w przypadku osób i społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, bez względu na ich położenie geograficzne. Zmiany te będą miały również wpływ na bioróżnorodność Ziemi, a w rezultacie także na gospodarkę światową z powodu znacznego zmniejszenia się różnorodności biologicznej wraz z towarzyszącą mu utratą dóbr i usług ekosystemowych⁷⁶.

6. Zakończenie

Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. istotnie zmieniła podejście do ochrony przyrody, gdyż objęła ochroną niemal wszystkie gatunki flory i fauny żyjące na Ziemi. Dzięki tej umowie rozszerzono pojęcie bioróżnorodności, które współcześnie odnosi się już nie tylko do zróżnicowania gatunkowego, lecz także do zróżnicowania genetycznego i krajobrazowego. Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza podstaw prawnych ochrony różnorodności

⁷⁴ C. Moritz, R. Agudo, *The future of species under climate change: Resilience or decline?*, „Science” 2013, vol. 341, issue 6145, s. 504, <https://doi.org/10.1126/science.1237190>.

⁷⁵ *Biodiversity – our strongest natural defense against climate change*, United Nations [online], <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity> [dostęp: 19.09.2024].

⁷⁶ P. Osóbka, *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2024, s. 149–150.

biologicznej dowiodła, że wspomniana konwencja odgrywa w tym zakresie fundamentalną rolę. Co oczywiste, działania tego rodzaju będą efektywniejsze, gdy będzie realizowało się je kompleksowo, szczególnie w warunkach postępujących zmian klimatycznych i ich negatywnych konsekwencji, również dla różnorodności biologicznej.

Skuteczność prawnej ochrony różnorodności biologicznej jest coraz większa. Kluczowe znaczenie mają tutaj art. 8 i art. 9 konwencji, które dostarczyły instrumentów prawnomiędzynarodowych umożliwiających ochronę *in situ* oraz *ex situ* składników różnorodności biologicznej. Warto w tym miejscu podkreślić aktywność Konferencji Stron (COP), która regularnie rozwija system prawnej ochrony różnorodności biologicznej, na wzór reżimu prawnego Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r.

Z przeprowadzonych badań wypływa wniosek, że obecne regulacje i aktywność w zakresie ochrony *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej są właściwe, choć nie można zaprzeczyć, że są też zróżnicowane stosownie do poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw oraz do posiadanych przez nie zasobów ekonomicznych, technologicznych, naukowych i ludzkich.

Pewnych trudności przysparza podejmowanie ochrony *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej w warunkach zmian klimatycznych. Postępują one w bardzo szybkim tempie, które nie pozostawia ani gatunkom, ani ich siedliskom czasu wystarczającego do adaptacji. Antropogeniczny charakter zmian klimatycznych jest już niepodważalny. Tragiczne wydarzenia związane z nadejściem niżu genuńskiego, który we wrześniu 2024 r. spowodował olbrzymie powodzie m.in. w Polsce, Czechach, na Słowacji i w Austrii, są tego najlepszym dowodem. W zasadzie nie ma już miejsc na Ziemi, gdzie nie występują czynniki antropogeniczne. Systemy naturalne podlegają procesom przyrodniczym, na które człowiek wpływa bezpośrednio lub pośrednio.

Konwencja o różnorodności biologicznej uściśliła pojęcie zjawiska zasługującego na ochronę i nałożyła na państwa strony obowiązek ochrony złożoności przyrody w różnych jej przejawach – struktur ekologicznych, procesów gwarantujących ich prawidłowe funkcjonowanie, ekosystemów dojrzałych i znajdujących się w różnych stadiach sukcesyjnych. Ochrony wymagają także różnorodność kulturowa i tradycyjne sposoby gospodarowania, z którymi nierozdzielnie wiążą się zagrożone wartości przyrodnicze⁷⁷.

Na koniec warto postawić pytanie, które może stać się przyczynkiem do dalszych badań: w jaki sposób Polska realizuje założenia Konwencji o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r.? Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tę umowę 13 grudnia 1995 r. W myśl art. 6 konwencji nasz kraj, tak jak inne

⁷⁷ Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Konwencja o różnorodności biologicznej i jej praktyczne znaczenie*, Opracowania tematyczne OT-652, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 33, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/149/plik/ot_652_do_internetu.pdf [dostęp 30.10.2024].

strony, winien był sporządzić program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań zgodnie ze swoimi szczególnymi warunkami i możliwościami. Wypełnieniem tego zobowiązania jest *Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020*⁷⁸, który zastąpił analogiczne dokumenty na lata 2007–2013 oraz 2003–2006. W 2024 r. rozpoczęły się prace nad uaktualnieniem celów programu⁷⁹.

Zasadniczym wyzwaniem dla jego twórców było przyczynienie się do osiągnięcia celu I *Unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.*⁸⁰, tj. powstrzymanie pogarszania się stanu wszystkich gatunków i siedlisk objętych prawodawstwem Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony przyrody oraz osiągnięcie znaczącej i wymiernej poprawy ich stanu. Celem ogólnym programu uczyniono poprawę stanu różnorodności biologicznej i pełniejsze powiązanie jej ochrony z rozwojem społecznym i gospodarczym kraju. Niestety, ze względu na ograniczoną dostępność środków finansowych ochronie podlegają głównie elementy różnorodności biologicznej o priorytetowym znaczeniu dla jej przetrwania.

Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej Polska jest zobowiązana do implementacji i stosowania przepisów prawa unijnego także w omawianym zakresie. Dobrym przykładem zaangażowania UE w ochronę różnorodności biologicznej jest przyjęcie dwóch dyrektyw znanych jako dyrektywy siedliskowa i ptasia. Obie tworzą dość szczegółowe ramy prawne służące zachowaniu i ochronie zasobów przyrodniczych – również w Polsce. Nasz kraj aktywnie uczestniczy w pracach, które toczą się w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej, biorąc udział m.in. w spotkaniach COP, a obecnie też w międzysesyjnych posiedzeniach międzynarodowej grupy roboczej.

⁷⁸ *Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020*, załącznik do uchwały nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. (M.P. z 2015 r. poz. 1207).

⁷⁹ *Opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie uaktualnienia celów Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej*, PROP/2024-09, 14.06.2024, Państwowa Rada Ochrony Przyrody [online], https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/06/Opinia-PROP-24-09_Aktualizacja-Strategii-Bioroznorodnosci.pdf [dostęp: 19.09.2024].

⁸⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.*, 3.05.2011, COM(2011) 244 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52011DC0244>.

Literatura

- Badeni S.H., *O łowiectwie polskiem w czasach piastowskich (wiek X, XI, XII, XIII, XIV)*, Drukarnia Wł. Łozińskiego, Lwów 1896.
- Bisby F.A., *Characterization of biodiversity*, w: *Global biodiversity assessment*, eds. V.H. Heywood, R.T. Watson, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 21–106.
- Bowman M., Davies P., Redgwell C., *The African convention on the conservation of nature and natural resources*, w: *idem, Lyster's international wildlife law*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 262–296, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511975301.011>.
- Chapin III F.S. et al., *The future of biodiversity in a changing world*, w: *Global biodiversity in a changing environment: Scenarios for the 21st century*, eds. F.S. Chapin III et al., Springer, New York 2001, s. 1–4, https://doi.org/10.1007/978-1-4613-0157-8_1.
- Codex Diplomaticus Maioris Poloniae*, t. 3, Biblioteka Kórnicka, Poznań 1879.
- Ejmond J., *Wielkie łowy królów polskich*, Rój, Warszawa 1927.
- An introduction to the African convention on the conservation of nature and natural resources*, IUCN, Gland–Cambridge 2004.
- Kalinowska A., *Artykuł 13. W poszukiwaniu społecznego wsparcia w zarządzaniu Konwencją o różnorodności biologicznej. Polska praktyka na tle doświadczeń światowych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
- Kalinowska A., *Dla trwałości życia – różnorodność biologiczna a dobrostan ludzkości*, w: *Różnorodność biologiczna w wielu odsłonach. Wybrane zagadnienia z ekologii i ochrony środowiska*, red. A. Kalinowska, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym, Warszawa 2011, s. 11–19.
- Kodeks dyplomatyczny Księstwa Mazowieckiego obejmujący bulle papieżów, przywileje królów polskich i książąt mazowieckich, tudzież nadania tak korporacyj jako i osób prywatnych*, przedm. J.T. Lubomirski, Drukarnia Gazety Polskiej, Warszawa 1863.
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt*, red. S. Wajda, J. Żurek, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa [1996].
- Konwencje i porozumienia przyrodnicze ratyfikowane przez Polskę*, red. A. Weigle et al., Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2002.
- Krzemiński Z., *Wdrażanie postanowień Konwencji o różnorodności biologicznej w Polsce*, w: *Różnorodność biologiczna. Pojęcia, oceny, zagadnienia ochrony i kształtowania*, red. R. Andrzejewski, R.J. Wiśniewski, Oficyna Wydawnicza Instytutu Ekologii PAN, Warszawa 1996, s. 157–161.
- Mańkowski T., *Prawo łowieckie w Polsce w wiekach średnich*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1904.
- Marchlewski J., *Zwierzęta ginące i ich ochrona. Ssaki i ptaki*, Książnica, Lwów–Warszawa 1938.
- Międzynarodowe prawo środowiska*, wybór i wpraw. M.M. Kenig-Witkowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Moritz C., Agudo R., *The future of species under climate change: Resilience or decline?*, „Science” 2013, vol. 341, issue 6145, s. 504–508, <https://doi.org/10.1126/science.1237190>.
- Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, red. i wpraw. A.D. Rotfeld, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1983.
- Osóbka P., *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2024.
- Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski S., *Nauka o klimacie*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Sonia Draga, Warszawa–Katowice 2018.

- Rostafiński J., *Teoria różnorodności istot żywych (streszczenie)*, Akademia Umiejętności, Kraków 1905.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on biological diversity: Including its Cartagena Protocol on biosafety*, 3rd ed., Montreal 2005.
- Szczęsny T., *Międzynarodowe problemy ochrony przyrodniczego środowiska człowieka*, w: *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, red. W. Michajłow et al., wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 107–114.
- Świeboda M., *Air pollution control*, w: *Protection of man's natural environment: A collective work*, oprac. W. Szafer, Polish Scientific Publishers, Warszawa 1973, s. 437–454.
- Wilson E.O., *The diversity of life*, Harvard University Press, Cambridge 2010.
- Wilson E.O., *Pół Ziemi. Walka naszej planety o życie*, tłum. B. Baran, Aletheia, Warszawa 2017.
- Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Ossolineum, Wrocław 1979.
- Wójcik J.M., *Problemy ochrony in situ różnorodności biologicznej na poziomie genetycznym*, w: *Różnorodność biologiczna. Pojęcia, oceny, zagadnienia ochrony i kształtowania*, red. R. Andrzejewski, R.J. Wiśniewski, Oficyna Wydawnicza Instytutu Ekologii PAN, Warszawa 1996, s. 9–20.

Źródła internetowe:

- Biodiversity – our strongest natural defense against climate change*, United Nations [online], <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity> [dostęp: 19.09.2024].
- Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Konwencja o różnorodności biologicznej i jej praktyczne znaczenie*, Opracowania tematyczne OT-652, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/149/plik/ot_652_do_internetu.pdf [dostęp: 30.10.2024].
- DIVERSITAS, The UNFCCC Secretariat [online], <https://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/297.pdf> [dostęp: 31.05.2023].
- End poverty: Millennium Development Goals and beyond 2015*, United Nations [online], <https://www.un.org/millenniumgoals/> [dostęp: 4.11.2024].
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, *Ocena wpływu zmian klimatu na różnorodność biologiczną oraz wynikające z niej wytyczne dla działań administracji ochrony przyrody do roku 2030*, Warszawa 2012, <https://www.gov.pl/web/gdos/zmiany-klimatyczne-a-bioroznorodnosc> [dostęp: 30.10.2024].
- Global biodiversity framework*, Convention on biological diversity [online], <https://www.cbd.int/gbf/targets> [dostęp: 17.09.2024].
- IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, eds. S. Díaz et al., IPBES Secretariat, Bonn 2019, IPBES/7/10/Add.1, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, Intergovernmental Panel on Climate Change [online], <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> [dostęp: 13.06.2023].
- Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Island Press, Washington 2005, <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> [dostęp: 30.10.2024].
- Ogród Botaniczny UKW [online], https://ogrod.ukw.edu.pl/jednostka/ogrod_botaniczny/lokalizacja [dostęp: 18.09.2023].
- Opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie uaktualnienia celów Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej*, PROP/2024-09, 14.06.2024,

Państwowa Rada Ochrony Przyrody [online], https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/06/Opinia-PROP-24-09_Aktualizacja-Strategii-Bioroznorodnosci.pdf [dostęp: 19.09.2024].
Strategic plan for biodiversity 2011–2020, Convention on biological diversity [online], <https://www.cbd.int/subnational/aichi-biodiversity-targets> [dostęp: 17.09.2024].

Przemysław Osóbka

**Ochrona *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej
w warunkach zmian klimatycznych na podstawie przepisów Konwencji
o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r.**

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony ochronie *in situ* oraz *ex situ* składników różnorodności biologicznej w warunkach zmian klimatycznych w świetle przepisów Konwencji o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. W tekście przedstawiono podstawy prawne ochrony różnorodności biologicznej oraz scharakteryzowano cel, strukturę i sposób funkcjonowania konwencji. Poruszono również problem znaczenia obszarów chronionych w ramach ochrony *in situ* i *ex situ* składników różnorodności biologicznej zgodnie z art. 8 i art. 9 analizowanej umowy międzynarodowej. Ponadto artykuł traktuje o relacjach między różnorodnością biologiczną a zmianami klimatu.

Słowa kluczowe: bioróżnorodność, zmiany klimatyczne, ochrona środowiska, prawo międzynarodowe, konwencja o różnorodności biologicznej

Пшемыслав Осубка

**Охрана *in situ* (в естественной среде) и *ex situ* (вне мест
естественного обитания) компонентов биологического разнообразия
в условиях климатических изменений на основании положений
Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г.**

Резюме

Статья посвящена охране *in situ* и *ex situ* компонентов биологического разнообразия в условиях климатических изменений в свете положений Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г. В тексте представлены правовые основы охраны биологического разнообразия и описаны цель, структура и функционирование конвенции. Также рассматривается проблема значения охраняемых территорий в рамках охраны *in situ* и *ex situ* компонентов биоразнообразия в соответствии со ст. 8 и ст. 9 анализируемого международного договора. Кроме того, в статье рассматривается связь между биологическим разнообразием и изменениями климата.

Ключевые слова: биологическое разнообразие, изменение климата, охрана окружающей среды, международное право, конвенция о биологическом разнообразии

Przemysław Osóbka

**Conservazione *in situ* ed *ex situ* di componenti della biodiversità
in condizioni di cambiamento climatico secondo le disposizioni della
Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992**

Sommario

Questo articolo è dedicato alla conservazione *in situ* ed *ex situ* delle componenti della diversità biologica in presenza di cambiamenti climatici, alla luce delle disposizioni della Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992. Il testo presenta la base giuridica per la conservazione della biodiversità e caratterizza l'obiettivo, la struttura e il funzionamento della Convenzione. Affronta anche la questione dell'importanza delle aree protette nel quadro della conservazione *in situ* ed *ex situ* delle componenti della biodiversità, ai sensi degli articoli 8 e 9 dell'accordo internazionale in esame. Inoltre, l'articolo tratta il rapporto tra biodiversità e cambiamenti climatici.

Parole chiave: biodiversità, cambiamento climatico, protezione dell'ambiente, diritto internazionale, Convenzione sulla Diversità Biologica



Anna Wilk

 <https://orcid.org/0000-0002-9073-9153>

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej
Polska

Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?

Should the Polish legislator recognize creations of nature as legal entities?

Summary

The article addresses the issue of the legal entity of elements of the environment, such as rivers or forests. The concept of recognizing them as legal entities is promoted by the so-called “Rights of Nature” movement. Such a solution would mean that the protected element of nature would be treated as an entity with its own, independent right to exist, as well as a “statutory representative”, e.g. in the form of a scientific committee, and its resources would be protected from excessive exploitation. The author therefore considers what changes in the Polish legal system would be required to grant legal entity to creations of nature and whether it would be advisable.

Key words: environment, nature, legal entity, legal capacity

1. Wstęp

W związku ze zmianami klimatu i postępującą degradacją środowiska naturalnego, wywołaną nadmierną eksploatacją zasobów Ziemi, chyba nikogo nie trzeba przekonywać o konieczności wzmożenia ochrony ekosystemów ważnych dla przyrody, takich jak rzeki czy lasy. Jednakże pomysłów na zwiększenie tej

ochrony jest wiele, a część z nich budzi pewne kontrowersje, np. ograniczenie lub wręcz zakaz produkcji samochodów spalinowych czy tworzenie tzw. stref czystego transportu, do których wjeżdżać będą mogły tylko pojazdy o odpowiednich parametrach. Do takich kontrowersyjnych propozycji można zaliczyć również ideę przyznania samej przyrodzie bądź poszczególnym jej elementom (np. lasom, rzekom) zdolności prawnej. Idea ta przybrała już rozmiary zorganizowanego ruchu praw natury (Rights of Nature, RoN)¹. Choć pomysł zyskał medialny rozgłos dopiero niedawno, nie jest nowy, gdyż postulat uznania podmiotowości prawnej obiektów przyrody, a nawet środowiska jako takiego, wysunął C. Stone w artykule z 1972 r.²

Koncepcja ta jest już realizowana w niektórych krajach – zdolność prawną ustawodawcy krajowi przyznali m.in. hiszpańskiej lagunie Mar Menor, rzece Ganges w Indiach czy rzece Whanganui w Nowej Zelandii³. Rozwiązanie takie oznacza, że chroniony twór natury ma prawo do istnienia, naturalnej ewolucji i odbudowy oraz swego rodzaju „przedstawiciela ustawowego”, np. w postaci komitetu naukowego; ponadto oczywiście wiąże się z tym ograniczenia w zakresie eksploatacji zasobów chronionego miejsca⁴. Jeszcze dalej posunęli się ustawodawcy w Ekwadorze i w Boliwii, eksponując prawa „Matki Ziemi” – zostały one wpisane do konstytucji Ekwadoru, w Boliwii zaś uchwalono nawet specjalną ustawę o prawach Matki Ziemi⁵. Ruch „praw natury” zaznacza się także coraz silniej w prawie międzynarodowym, czego przykładem może być chociażby inicjatywa w postaci Powszechnej deklaracji praw Matki Ziemi, podjęta w Boliwii w 2010 r. przez uczestników konferencji reprezentujących ponad 140 krajów⁶.

¹ Zob. J. Gilbert et al., *The rights of nature as a legal response to the global environmental crisis? A critical review of international law's „greening” agenda*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2023, vol. 52, s. 49, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-587-4_3; zob. też *Odra jako osoba prawna*, Ngo.pl, 19.02.2024, <https://publicystyka.ngo.pl/odra-jako-osoba-prawna> [dostęp: 19.02.2024].

² Zob. C. Stone, *Should trees have standing? – Toward legal rights for natural objects*, „Southern California Law Review” 1972, vol. 45, s. 454.

³ Zob. *Laguna ma osobowość. Pierwszy europejski kraj dał przyrodzie takie prawa*, Zielona Interia, 4.11.2022, <https://zielona.interia.pl/przyroda/news-laguna-ma-osobowosc-pierwszy-europejski-kraj-dal-przyrodzie-takie-prawa>, nId.6390224 [dostęp: 28.10.2024]; J. Stradowski, *Rzeka jako osoba? To udało się w Nowej Zelandii i Indiach. Czy nasza Odra też uzyska osobowość?*, National Geographic Polska, 27.04.2024, <https://www.national-geographic.pl/przyroda/rzeka-jako-osoba-to-udalo-sie-w-nowej-zelandii-i-indiach-czy-nasza-odra-tez-uzyska-osobowosc/> [dostęp: 28.10.2024].

⁴ Zob. *Laguna ma osobowość...*; J. Stradowski, *Rzeka jako osoba?*...

⁵ Zob. B. Widła, *Prawa natury? Własność i podmiotowość prawna w antropocenie*, w: *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczno-ekologiczny głosem wielu nauk*, red. K. Jasikowska, M. Pałasz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Biblioteka Jagiellońska, Kraków 2022, s. 528–529.

⁶ Zob. J. Gilbert et al., *The rights of nature...*, s. 55–56.

Również w Polsce pojawił się pomysł przyznania zdolności prawnej twórcom natury, a wśród „kandydatek” najczęściej wymienianych w tym kontekście są rzeki Odra i Wisła⁷. Warto się więc zastanowić, jakich ewentualnych zmian legislacyjnych wymagałoby takie rozwiązanie oraz czy rzeczywiście przyczyniłoby się ono do zwiększenia prawnej ochrony przyrody, czy też byłoby jedynie przejawem hołdowania chwilowej modzie.

2. Aktualny stan prawny

W literaturze przedmiotu zauważa się słusznie, że w języku prawnym brak definicji legalnej podmiotu prawa lub podmiotowości prawnej, lecz w języku prawniczym pojęcie to występuje jako synonim zdolności prawnej albo służy do jej wyjaśnienia⁸. Za podmioty prawa uznaje się te podmioty, które mają zdolność prawną, czyli zdolność do posiadania praw i obowiązków. Zgodnie z art. 8 § 1, art. 33 i art. 33¹ Kodeksu cywilnego⁹ zdolność prawną mają osoby fizyczne (ludzie), osoby prawne, a więc Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, jak również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne). Nie oznacza to, że ten katalog podmiotów mających podmiotowość prawną jest traktowany jak niewzruszalny dogmat, w doktrynie bowiem (zarówno polskiej, jak i zagranicznej) podejmowano już dyskusje nad jego poszerzeniem, dotyczące głównie zwierząt¹⁰ oraz

⁷ *Odra jako osoba prawna...*; K. Kuszlewicz, *W Nowej Zelandii rzeka ma status osoby prawnej, by ją chronić. Adwokatka: „Zróbmy to z Wisłą!”*, Wyborcza.pl, 25.10.2021, <https://wyborcza.pl/7,177851,27724527,w-nowej-zelandii-rzece-nadano-status-osoby-prawnej-by-ja-chronic.html> [dostęp: 28.10.2024].

⁸ M. Benio, *Podmiotowość jako kategoria prawna*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3, s. 154.

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).

¹⁰ Zob. np. T. Pietrzykowski, *Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa*, „Przegląd Filozoficzny. Nowa seria” 2015, nr 2, s. 247–259; W. Daniłowicz, *Teoria etyczna J. Benthama a dereifikacja i prawa zwierząt*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 7–27, <https://doi.org/10.37232/sp.2020.1.1>; M. Giménez-Candela, *The de-objectification of animals in the Spanish Civil Code*, „Derecho Animal” („Forum of Animal Law Studies”) 2018, vol. 9, núm. 3, 2018, s. 28–47, <https://doi.org/10.5565/rev/da.361>; M. Montes Franceschini, *Traditional conceptions of the legal person and nonhuman animals*, „Animals” 2022, vol. 12, issue 19, article 2590, s. 1–16, <https://doi.org/10.3390/ani12192590>; A. Wilk, *Zwierzę jako podmiot prawa spadkowego? Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Edukacja Prawnicza” 2022, nr 2, s. 50–55.

sztucznej inteligencji i robotów¹¹. W dyskusje te wpisują się więc także rozważania nad zasadnością włączenia natury czy pewnych jej tworów do kręgu podmiotów prawa.

Jak słusznie zauważa A. Habuda, „określone zasoby przyrody bywają jednocześnie przedmiotem ochrony prawnej i podmiotem prawa. Park narodowy stanowi na przykład z jednej strony przedmiot ochrony jako wyróżniający się wartościami przyrodniczymi obszar, a z drugiej strony jest jednocześnie państwową osobą prawną, czyli podmiotem prawa, ponieważ tak stanowi art. 8a ustawy o ochronie przyrody¹². Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawcy chodzi przede wszystkim o aspekt strukturalny, ujęcie parku narodowego jako jednostki organizacyjnej powołanej do realizacji zadań publicznych [...]. Podmiotowością prawną nie legitymują się jednak inne elementy przyrodnicze, czyli to, co prawodawca nazywa składnikami, zasobami czy tworami przyrody”¹³. W aktualnym stanie prawnym tylko parkowi narodowemu przysuguje więc podmiotowość prawną, lecz nie mamy tu do czynienia z żadnym wyłomem w cywilistycznym katalogu podmiotów prawa, albowiem park taki jest po prostu osobą prawną. Nie ulega natomiast wątpliwości, że środowisko naturalne stanowi przedmiot ochrony, gdyż w myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji RP¹⁴ ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Możliwy kształt przepisów przyznających elementom przyrody podmiotowość prawną

Rozważania nad ewentualnym włączeniem przyrody lub też określonych jej tworów do katalogu podmiotów prawa należy poprzedzić ustaleniem, czym

¹¹ Zob. np. L.B. Solum, *Legal personhood for artificial intelligences*, „North Carolina Law Review” 1992, vol. 70, s. 1231–1287; J. Chen, P. Burgess, *The boundaries of legal personhood: How spontaneous intelligence can problematise differences between humans, artificial intelligence, companies and animals*, „Artificial Intelligence and Law” 2019, vol. 27, s. 73–92, <https://doi.org/10.1007/s10506-018-9229-x>; M. Simmler, N. Markwalder, *Guilty robots? – Rethinking the nature of culpability and legal personhood in an age of artificial intelligence*, „Criminal Law Forum” 2019, vol. 30, s. 1–31, <https://doi.org/10.1007/s10609-018-9360-0>; P. Księżak, S. Wojtczak, *Toward a conceptual network for the private law of artificial intelligence*, Springer 2023, Cham, s. 17–32.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478).

¹³ A. Habuda, *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2023, nr 1, s. 84, <https://doi.org/10.4467/23921943RP.23.005.18264>.

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

w ogóle są środowisko, przyroda i poszczególne ich elementy. Definicja legalna środowiska znajduje się w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵. Zgodnie z tą definicją, ilekroć w ustawie mowa o środowisku, rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Z kolei ustawa o ochronie przyrody, aczkolwiek nie zawiera definicji legalnej pojęcia przyrody, w art. 2 ust. 1 wymienia jej zasoby, twory i elementy podlegające ochronie, tj.: dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby; rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową; zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia; siedliska przyrodnicze; siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt; krajobraz; zieleń w miastach i wsiach; zadrzewienia.

Jeżeli więc środowisko, przyroda lub poszczególne ich elementy miałyby uzyskać zdolność prawną, to ustawodawca musiałby się odwołać do powyższych przepisów bądź wprowadzić odrębną definicję legalną tworów przyrody uznanych za podmioty prawa. Jeśli natomiast podmiotami takimi miałyby być nie środowisko jako całość ani też jego elementy (rzeki, lasy itp.), lecz pojedyncze twory natury, np. rzeka Wisła czy Odra – w takim przypadku właściwszym miejscem do unormowania tej kwestii niż Kodeks cywilny byłaby odrębna ustawa regulująca status prawny konkretnej rzeki.

Nadanie elementom środowiska podmiotowości prawnej mogłoby się odbyć przez uznanie ich za osoby prawne bądź za odrębną kategorię podmiotów wyposażonych w zdolność prawną. Zaliczenie ich do grona osób prawnych potencjalnie wszakże budziłoby pewne wątpliwości, gdyż zgodnie z art. 33 k.c. osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Regulacja ta zakłada więc, że osobą prawną może być „jednostka organizacyjna”. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, „w art. 33 k.c. ustawodawca wskazuje, że osobą prawną jest bliżej nieokreślona jednostka organizacyjna. Nie wprowadzono jednak żadnej definicji określającej, jakie owa jednostka posiada cechy. Uznać można, że ustawodawca miał tutaj na myśli zbiorowość ludzką posiadającą wewnętrzną strukturę organizacyjną [...]. Posłużenie się kategorią jednostki organizacyjnej ma podkreślić, że normatywna konstrukcja osobowości prawnej uzasadniona jest [...] swoistą budową realnie istniejących podmiotów stosunków prawnych, posiadających majątek i funkcjonujących za pośrednictwem określonej struktury

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

organizacyjnej”¹⁶. J. Frąckowiak objaśnia, iż „jednostka organizacyjna służy jako punkt odniesienia dla regulacji prawnej. Ustawodawca posługuje się tą konstrukcją zawsze wtedy, gdy chce związać skutki normy prawnej nie tylko z pojedynczym człowiekiem. [...] Warunkiem koniecznym dla przypisywania skutków pewnych zachowań jednostce organizacyjnej jest istnienie podstaw dla jej oznaczenia i wyodrębnienia od innych jednostek organizacyjnych i osób fizycznych. Takie podstawy istnieją, gdy możemy wskazać nazwę jednostki i jej siedzibę. [...] Jednostka organizacyjna musi mieć swoją strukturę, która pozwala traktować ją jako jedność, dającą się odróżnić od innych osób i jednostek. Innymi słowy, normy prawne lub, w zakresie dopuszczonym przez nie, oświadczenie woli bądź inne czynności konwencjonalne muszą stwarzać podstawy do wskazania osób, których zachowania będą traktowane jako zachowania tej jednostki. Struktura ta musi stwarzać podstawy dla wskazania, jaką rolę odgrywają w jednostce organizacyjnej osoby (lub osoba), które ją utworzyły lub które wchodzi w jej skład. Umożliwia to przypisanie zachowań poszczególnych osób fizycznych tej właśnie jednostce oraz łączenie skutków prawnych przypisywanych całej jednostce poszczególnym osobom wchodzącym w jej skład”¹⁷.

Z powyższego wynika, że konstrukcja osób prawnych zarezerwowana jest dla jednostek organizacyjnych w klasycznym rozumieniu, tj. jakichś organizacji założonych przez ludzi. Polska cywilistyka w kwestii teoretycznej konstrukcji osobowości prawnej opiera się zatem na tzw. realistycznej teorii osób prawnych, uznającej za nie twory społeczne, czyli jednostki organizacyjne, a nie tylko konstrukcje prawne¹⁸. Tymczasem elementy przyrody nie są jednostkami organizacyjnymi, lecz tworami natury. Z tego względu konstrukcja osoby prawnej nie do końca nadaje się do uregulowania ich statusu prawnego. Trafnie więc zauważa S. Kowalska, że jakkolwiek w odniesieniu do „praw natury”, które w pewnych krajach zostały zapisane w ustawach, najczęściej używa się koncepcji osoby prawnej, to jednak koncepcja ta oryginalnie bazuje na aktywności ludzkiej, ukierunkowanej na osiąganie celów społecznych lub ekonomicznych¹⁹. Natomiast jeśli chodzi o naturę, konieczne jest inne podejście i długoterminowa strategia jej ochrony musiałaby prowadzić do wykroczenia poza tradycyjny podział na osoby fizyczne i prawne²⁰.

¹⁶ A. Kubiak-Cyruł, *Komentarz do art. 33 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2024, nb. 4.

¹⁷ J. Frąckowiak, *Komentarz do art. 33 k.c.*, w: *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2012, nb. 21–28.

¹⁸ A. Habuda, *Przyroda i jej elementy...*, s. 95.

¹⁹ Zob. S. Kowalska, *Natural law and the rights of nature – in search of more effective environmental protection*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2023, t. 15, s. 281, <https://doi.org/10.14746/ppuam.2023.15.13>.

²⁰ Ibidem.

W razie uznania tworów natury za osoby prawne musiałyby także istnieć jakieś ich organy, albowiem zgodnie z art. 38 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Przykładem możliwego kształtu przyszłych przepisów, które nadawałyby podmiotowość prawną elementom przyrody, mogą być regulacje nowo-zelandzkie dotyczące parku narodowego Te Urewera oraz Te Awa Tupua, czyli obszaru złożonego z rzeki Whanganui i leżących nad nią terenów. Obszar Te Urewera jest według nich osobą prawną, przy czym wszelkie jej prawa, obowiązki i kompetencje są wykonywane w jej imieniu i na jej rzecz przez organ (Te Urewera Board), w którym zasiadają ludzie. Dodatkowo obszar ten prze staje być przedmiotem własności państwowej – wskazano wprost, że własność nieruchomości składających się na park narodowy Te Urewera należy do niego samego²¹. Podobnie za osobę prawną został uznany teren Te Awa Tupua i jemu również przyznano prawo własności w odniesieniu do niego samego, jednak tylko w zakresie, w jakim dotychczas należało ono do państwa²². Rzeka czy las będące osobami prawnymi musiałyby zatem także w warunkach polskich mieć jakiś organ, przypuszczalnie kolegialny, np. w postaci rady, zarządu lub komitetu naukowego.

Zarówno nadanie elementom środowiska osobowości prawnej, jak i uznanie ich za pewną nową kategorię podmiotów prawa wymagałoby zmiany Kodeksu cywilnego. W pierwszym przypadku można by to uczynić przez zastąpienie używanego w art. 33 k.c. zwrotu „jednostka organizacyjna” innym sformułowaniem, np. „podmiot”, w drugim zaś – stworzenie jakiejś wspólnej nazwy dla podmiotów niemieszczących się w dotychczasowym podziale na osoby fizyczne, osoby prawne i tzw. ułomne osoby prawne, np. „inne podmioty prawa” lub „elementy środowiska wyposażone w zdolność prawną”.

4. Czy upodmiotowienie prawne natury jest celowe?

Z dotychczasowych rozważań wynika, że nadanie podmiotowości prawnej elementom środowiska wymagałoby w razie wyboru formy osoby prawnej – przededefiniowania dotychczasowego rozumienia tego pojęcia i rezygnacji z obecnej formuły „jednostki organizacyjnej”, a w przypadku wprowadzenia nowej kategorii podmiotów prawa – przełamania dotychczasowego podziału na osoby fizyczne i osoby prawne. Niemniej warto się zastanowić, czy tak daleko idące zmiany byłyby w ogóle uzasadnione.

²¹ B. Widła, *Prawa natury?*..., s. 529–530.

²² Ibidem, s. 530.

Na stronie internetowej grupy wolontariuszy „Plemię Odry” (obecnie Fundacji Osoba Odra) można przeczytać: „Naszym pierwszym postulatem jest uznanie Odry za osobę. Chodzi o zmianę sposobu myślenia, mówienia i postrzegania rzeki, ale również otaczającej nas natury. Zmiana polega na uznawaniu natury raczej jako partnerki, domu, a nie zasobu, śmietnika. Jesteśmy na etapie analizowania przykładów prawnych rozwiązań w innych krajach i tworzenia sensownej propozycji prawnej. Pierwszym z jej praw z pewnością byłoby prawo do życia, które byłoby nadrzędne wobec niekończącej się eksploatacji Odry przyzwalającej na niekontrolowane zrzuty ścieków. Drugim byłoby prawo do reprezentowania jej interesów przed sądem”²³. Niewątpliwie powyższe postulaty „brzmiały dobrze” z ekologicznego punktu widzenia. Odejście od czysto eksploatacyjnego i utylitarного stosunku do natury jest konieczne, jeżeli chcemy poważnie myśleć o powstrzymaniu niekorzystnych następstw ocieplenia klimatu i zanieczyszczenia środowiska. Nie każda jednak próba przeistaczania słusznych skądinąd postulatów w przepisy prawne wydaje się celowa.

Ruch „Rights of Nature” często zarzuca swoim przeciwnikom, jak również dotychczasowemu prawu ochrony środowiska nadmierny antropocentryzm, tj. postrzeganie tej ochrony tylko przez pryzmat ludzkich potrzeb zamiast uznania, że natura ma swoje prawa, autonomiczne wobec praw człowieka²⁴. W tym kontekście zbyt antropocentrycznymi można by nazwać np. postanowienia Konstytucji RP, z których wynika, że środowisko jest jedynie przedmiotem, a nie podmiotem ochrony. Nie sposób wszakże ujmować „praw natury” w zupełnym oderwaniu od ludzi, gdyż bez działania ludzkiego jej prawa nie mogą być egzekwowane. Jak bowiem słusznie zauważa J. Bétaille, niezależnie od tego, czy prawo zapewnia ochronę gatunkową niedźwiedzi brunatnych, czy też przyznaje takim niedźwiedziom podmiotowość prawną, zwierzęta nie są w stanie występować w sądach i bronić swoich praw bez udziału ludzi²⁵. Autor ten podkreśla, że koncepcja „praw natury” oznacza w istocie obowiązek po stronie ludzi, aby ową naturę chronić – byty niebędące ludźmi, takie jak twory natury czy zwierzęta, mogą być jedynie beneficjentami tej ochrony²⁶. Przyznanie tworom przyrody zdolności prawnej *de facto* więc niewiele zmieni, gdyż bez zaangażowania człowieka ich ochrona będzie iluzoryczna. Miałoby to charakter wyłącznie symboliczny, a przepisy ustawy zasadniczej ani też innych aktów prawnych nie powinny mieć charakteru symbolicznego. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się zresztą na zasadę normatywności, która wymaga, aby wszystkie

²³ Pytania i odpowiedzi, Osoba Odra, <https://osobaodra.pl/pytania-i-odpowiedzi/> [dostęp: 28.10.2024].

²⁴ Zob. J. Gilbert et al., *The rights of nature...*, s. 49.

²⁵ J. Bétaille, *Rights of Nature: Why it might not save the entire world?*, s. 14, Toulouse Capitole Publications [online], <https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/42307/1/PUBLI-RON-J.Btaille.pdf> [dostęp: 28.10.2024].

²⁶ Ibidem, s. 15–16.

postanowienia Konstytucji RP miały charakter normatywny, tj. mogły służyć jako budulec norm prawnych (z wyjątkiem preambuły, ponieważ nie wszystkim jej sformułowaniom można przypisać treść normatywną; niemniej mogą one służyć jako wskazówka aksjologiczna w procesie wykładni pozostałych postanowień konstytucyjnych)²⁷.

Nawoływanie do zwiększenia ochrony środowiska jest oczywiście czymś pozytywnym, jednakże niekoniecznie oznacza to, że powinniśmy przyznawać mu jakieś własne prawa. Stosunek postanowień Konstytucji RP dotyczących ochrony środowiska do sfery prawa cywilnego został trafnie wyjaśniony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r.²⁸, w której stwierdzono, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym, natomiast ochronie jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do których naruszenia (zagrożenia) może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „w art. 5 Konstytucji RP ustrojodawca zadeklarował, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, zaś w art. 74 Konstytucji RP postanowił, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Ustanowienie pewnych publicznych praw podmiotowych uzasadnia oczekiwanie, że w systemie prawnym obowiązującym horyzontalnie stworzone zostaną instrumenty pozwalające maksymalnie realizować wartości leżące u podstaw ustanowienia tych praw. Zaniechania ustawodawcy, gdy chodzi o ten nałożony na niego przez ustrojodawcę obowiązek, albo nieprawidłowości w jego realizowaniu usprawiedliwiają skorzystanie ze skarg przeciwko ustawodawcy przed krajowymi organami ochrony prawnej. [...] Publiczne prawa podmiotowe, przez ustanowienie których państwo zobowiązało się stworzyć system prawny o określonych cechach, zmierzają pośrednio do zabezpieczenia także dóbr osobistych, jako wartości obejmowanych ochroną prawną na różnych płaszczyznach i w różnych relacjach podmiotowych, ale z dobrami osobistymi nie są tożsame. [...] Zacytowane przepisy konstytucyjne [...] nie są też bezpośrednią podstawą roszczeń zmierzających do uzyskania ochrony dóbr osobistych w relacjach między podmiotami prawa cywilnego. Taka podstawa w systemie prawa polskiego wynika z art. 23–24 i art. 448 k.c. Środowisko naturalne zachowa charakter dobra wspólnego, a nie osobistego w rozumieniu art. 23 k.c., także wtedy, gdy życie w środowisku, w którym powietrze, gleba i woda odpowiadające ustalonym przez naukę

²⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 12, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008, s. 42–43.

²⁸ Uchwała SN z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20, Legalis nr 2580338.

standardom, sprzyjającym zachowaniu zdrowia i realizowaniu przez człowieka jego wolności w jej różnych formach, zostanie wprost uznane za prawo człowieka”.

O ile można polemizować z tym, czy prawo do życia w czystym środowisku nie powinno być uznane za dobro osobiste²⁹ (wszak katalog dóbr osobistych zawarty w art. 23 k.c. ma charakter otwarty, a prawo to jest elementem ochrony zdrowia, niewątpliwie będącego dobrem osobistym), o tyle w cytowanej uchwale wyjaśniono, że norm konstytucyjnych nie sposób przekładać wprost na relacje między podmiotami prawa cywilnego. Sam fakt, iż w Konstytucji RP znajduje się zasada ochrony środowiska, nie oznacza jeszcze, że środowisko to należy uznać za podmiot prawa. W teorii prawa wyróżnia się przecież obowiązki istniejące niezależnie od przyporządkowanych im praw innych osób – są one nazywane obowiązkami prawnymi dlatego, że stały się częścią systemu prawa³⁰. Do takich obowiązków można zaliczyć właśnie obowiązek ochrony środowiska (ale także np. obowiązek podatkowy, obowiązek obrony Ojczyzny itp.) – wydaje się, że próba skonstruowania „na siłę” odpowiadającego mu prawa (i to jeszcze prawa przysługującego samym twórcom przyrody) nie jest celowa. Nie powinno się więc w tym kontekście nawiązywać do koncepcji prawa podmiotowego i próbować z obowiązku ochrony środowiska koniecznie wywodzić jakiegoś sprzężonego z nim uprawnienia określonych podmiotów.

Uznanie środowiska jedynie za przedmiot (a nie podmiot) ochrony nie musi zresztą wcale oznaczać, że jego ochrona jest słabsza czy w jakiś sposób niepełna. Warto bowiem zwrócić uwagę, że w tym samym art. 5 Konstytucji RP, w którym mowa o ochronie środowiska, zapisano też, iż Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego. Dziedzictwem narodowym mogą być np. zabytki czy inne dobra kultury materialnej lub duchowej istotne dla kształtowania i zachowania tożsamości narodowej. Jak wskazano w art. 6 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, art. 73 mówi zaś o wolności korzystania z dóbr kultury. Nie ulega wątpliwości, że dobra kultury mogą być zagrożone wskutek konfliktów zbrojnych, ale przecież także wskutek gwałtownych zjawisk pogodowych będących następstwem zmian klimatycznych – np. w czasie ostatniej powodzi zniszczony został zabytkowy kościół w Kłodzku³¹. Pomimo to nie słychać postulatów zwiększenia ochrony prawnej dóbr kultury poprzez przyznanie im podmiotowości prawnej.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. np. A. Wilk, *Prawo do korzystania z walorów środowiska naturalnego jako dobro osobiste*, „Prawo i Środowisko” 2019, nr 1, s. 53–59. Problematyka ta wykracza jednakże poza ramy niniejszego opracowania.

³⁰ Zob. np. T. Gałkowski, *Od obowiązku do prawa w myśleniu o prawie (II)*, „Prawo Kanoniczne. Kwartalnik prawnohistoryczny” 2006, nr 1/2, s. 68.

³¹ *Kościół w Kłodzku zalany. Zniszczenia są gigantyczne*, Onet Podróże, 16.09.2024, <https://podroze.onet.pl/aktualnosci/zywiol-zniszczyl-zabytkowy-kosciol-w-klodzku-mul-i-gruz/lvbxsyj> [dostęp: 28.10.2024].

Wydaje się, że wzorem racjonalnego podejścia do problemu zwiększenia ochrony środowiska przy jednoczesnym odrzuceniu tworzenia nowych podmiotów prawa może być rozstrzygnięcie przez ustawodawcę kwestii traktowania zwierząt. Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³² zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Ta sama ustawa stanowi, że w sprawach w niej nieuregulowanych do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy, jednakże fakt, że zwierzę może być przedmiotem transakcji handlowej, np. sprzedaży czy darowizny, nie usuwa konieczności jego humanitarnego traktowania i poszanowania go jako istoty żywej i czującej. Jak słusznie zauważa T. Pietrzykowski, „posiadanie przez część zwierząt świadomości doznaniowej (sensytywnej) i dostrzeżenie jej moralnego znaczenia spowodowało, że w wielu porządkach prawnych dokonana została tzw. dereifikacja zwierząt. Oznacza ona formalne wyłączenie zwierząt z prawnej kategorii »rzeczy« [...] Nie towarzyszy temu jednak ich personifikacja, a zatem zwierzęta nie podlegają zarazem włączeniu do kategorii »osób«. Nie będąc wprawdzie rzeczami, nie stają się mimo to podmiotami prawa. Postępowanie z nimi podlega ograniczeniom prawnym, one same pozostają jednak bardziej przedmiotem obowiązków człowieka niż podmiotem jakichkolwiek uprawnień przypisywanych im samym”³³. Oczywiście, polskie ustawodawstwo dotyczące ochrony zwierząt nie jest idealne i przydałoby się zwiększenie ich ochrony np. na płaszczyźnie prawa spadkowego (problem losu zwierząt po śmierci opiekuna)³⁴ i rodzinnego (problem losu zwierząt po rozstaniu właścicieli będących w związku małżeńskim lub nieformalnym)³⁵. Wszakże nie oznacza to, że wszystkim problemom zaradzi prawne upodmiotowienie zwierząt, gdyż nie są one w stanie samodzielnie reprezentować swoich interesów.

W stosunku do powyższego można podnieść kontrargument, że niemożność samodzielnego reprezentowania swoich praw nie powinna *per se* wykluczać przyznania jakiegś istocie zdolności prawnej, skoro zdolność tę posiadają także dzieci i osoby ubezwłasnowolnione, a więc podmioty, które muszą być reprezentowane przez przedstawicieli ustawowych³⁶. Należy jednak zauważyć, iż w przypadku dzieci brak zdolności do czynności prawnych jest z definicji czasowy (do osiągnięcia pełnoletności), natomiast konieczność ubezwłasnowolnienia może się pojawić na różnych etapach życia jako konsekwencja chorób

³² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.

³³ T. Pietrzykowski, *Problem podmiotowości prawnej...*, s. 250.

³⁴ Zob. A. Wilk, *Zwierzę jako podmiot...*, s. 50–55.

³⁵ Zob. A. Wilk, *New problem in family law: „Animal family members” after divorce – reflections in the context of Polish and Spanish law*, w: *Family, law and society: From Roman law to the present day*, red. E. Dawidziuk, P. Panero, A. Tarwacka, Peter Lang, Berlin–Bern–Buxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2024, s. 389–400.

³⁶ Kontrargument taki podnosił C. Stone – zob. C. Stone, *Should trees...*, s. 464.

czy uzależnień i stan ten wcale nie musi trwać do śmierci. Tymczasem w przypadku elementów środowiska (tak jak i zwierząt) chodziłoby o stworzenie podmiotów, których sama istota wyklucza możliwość jakiegokolwiek autonomicznego działania. Owszem, podobnie wygląda sytuacja osób prawnych, które także nie są w stanie działać bez swoich organów, jednak te organizacje powołują ludzie, z definicji stanowiący element konieczny ich istnienia (nawet do powstania osoby prawnej typu fundacyjnego niezbędny jest wszak fundator). Osoby prawne są zatem powoływane do istnienia przez inne podmioty prawa (osoby fizyczne, ewentualnie inne osoby prawne), ale zawsze u ich źródła znajdują się jakieś osoby fizyczne.

Można więc powiedzieć, że podmiotowość prawna osób prawnych ma charakter wtórny wobec osób fizycznych (dotyczy to nawet Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, albowiem samo istnienie państwa jest przecież wynikiem pewnej umowy społecznej), natomiast twory natury miałyby uzyskać samodzielną, niezależną od osób fizycznych podmiotowość prawną. Przyznanie im takiej podmiotowości nie wydaje się jednak słuszne, ponieważ mogłoby stanowić wstęp do całkowitego rozmycia podziału na podmioty i przedmioty prawa, a w dalszej perspektywie doprowadzić do nadania podmiotowości prawnej również rzeczom. Byłaby to sytuacja inna niż w przypadku wspomnianych już parków narodowych posiadających osobowość prawną – w naturze nie istnieje bowiem nic takiego jak park narodowy, jest to po prostu pewien obszar, który z woli ludzkiej podlega ochronie prawnej. Natomiast koncepcja „praw natury” zakłada przyznanie podmiotowości prawnej elementom środowiska jako takim, nieprzekształconym decyzją ludzką w obszar chroniony. Być może problemom podnoszonym przez zwolenników ruchu „praw natury” zaradziłoby tworzenie parków narodowych na większą skalę, gdyż według postanowień samej ustawy o ochronie przyrody (art. 8a ust. 1) są one osobami prawnymi. Warto zresztą zwrócić uwagę, że w nowozelandzkiej regulacji dotyczącej obszaru Te Urewera podmiotowość prawną przyznano właśnie parkowi narodowemu. Czym innym jest przedmiot ochrony, a czym innym – forma, w jakiej ochronę się realizuje. Wracając do przytoczonego już przykładu zabytków: zabytek stanowi przedmiot ochrony, z kolei ludzie mogą powołać jakąś organizację służącą jego ochronie, np. muzeum urządzone na jego terenie, które może oczywiście posiadać osobowość prawną. Podobnie jest z elementami środowiska – warto obejmować szerszą ochroną szczególnie cenne jego zasoby, tworzyć więcej parków narodowych czy też zaostrzać regulacje dotyczące eksploatacji zasobów środowiska. Natomiast nadawanie twórcom natury samodzielnej podmiotowości prawnej miałyby w istocie znaczenie jedynie symboliczne – czy zaś dla samej tylko symboliki powinniśmy redefiniować klasyczną i dobrze funkcjonującą konstrukcję osoby prawnej?

Należy także zauważyć, że brak przyznania elementom środowiska podmiotowości prawnej bynajmniej nie oznacza, że argumenty na rzecz środowiska

rozumianego jako dobro wspólne wszystkich ludzi nie mogą być w żaden sposób podnoszone przed sądami. Jak słusznie dostrzega B. Widła, w myśl art. 323 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, jeżeli zagrożenie szkodą lub naruszenie spowodowane bezprawnym oddziaływaniem na środowisko dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych lub zaprzestanie działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna³⁷. Chodzi więc o swego rodzaju *actio popularis*, służącą ochronie środowiska jako dobra wspólnego³⁸. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby organizacje ekologiczne, np. stowarzyszenia miłośników określonej rzeki, lasu czy parku, reprezentowały w ten sposób interes społeczny, w którym mieści się utrzymanie owych wartościowych zasobów przyrodniczych w stanie niepogorszonym. Tego typu organizacje mają samodzielną legitymację do występowania z wyżej wymienionymi roszczeniami, a zatem niekoniecznie muszą działać jako organy jakiejś osoby prawnej będącej tworem przyrody.

5. Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania wskazują, że jakkolwiek koncepcja „praw natury” jest oparta na słusznych podstawach aksjologicznych, akcentujących konieczność zwiększenia ochrony przyrody i zaprzestania rabunkowej eksploatacji zasobów Ziemi, to jednak próby jej wcielenia w życie przy pomocy upodmiotowienia prawnego elementów środowiska mogą spowodować zbyt dużą rewolucję w prawie cywilnym, a zarazem przynieść znikome faktyczne korzyści środowisku. Korzyści te będą mieć jedynie wymiar symboliczny, ponieważ z oczywistych względów twory przyrody nie są w stanie samodzielnie bronić własnych interesów, ponadto *de lege lata* istnieją przecież możliwości występowania przez organizacje ekologiczne z roszczeniami w interesie dobra wspólnego. Co prawda warto dyskutować nad poszerzeniem tych możliwości, a także np. nad powołaniem specjalnego organu, który czuwałby nad zachowaniem cennych zasobów przyrodniczych w stanie niepogorszonym (np. swego rodzaju „Rzecznika Środowiska Naturalnego”), jednak pomysł mnożenia podmiotów prawa, które nie są w stanie samodzielnie się reprezentować, należy odrzucić. Nie każdy „zielony” trend może bowiem faktycznie przyczynić się do zwiększenia ochrony środowiska.

³⁷ B. Widła, *Prawa natury?...*, s. 534.

³⁸ Zob. wyrok SN z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. V CSK 68/07, Legalis nr 141313.

Literatura

- Benio M., *Podmiotowość jako kategoria prawna*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3, s. 153–162.
- Chen J., Burgess P., *The boundaries of legal personhood: How spontaneous intelligence can problematise differences between humans, artificial intelligence, companies and animals*, „Artificial Intelligence and Law” 2019, vol. 27, s. 73–92, <https://doi.org/10.1007/s10506-018-9229-x>.
- Daniłowicz W., *Teoria etyczna J. Benthama a dereifikacja i prawa zwierząt*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 7–27, <https://doi.org/10.37232/sp.2020.1.1>.
- Frąckowiak J., *Komentarz do art. 33 k.c.*, w: *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2012.
- Gałkowski T., *Od obowiązku do prawa w myśleniu o prawie (II)*, „Prawo Kanoniczne. Kwartalnik prawno-historyczny” 2006, nr 1/2, s. 67–84.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 12, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008.
- Gilbert J. et al., *The rights of nature as a legal response to the global environmental crisis? A critical review of international law's „greening” agenda*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2023, vol. 52, s. 47–74, https://doi.org/10.1007/978-94-6265-587-4_3.
- Giménez-Candela M., *The de-objectification of animals in the Spanish Civil Code*, „Derecho Animal” („Forum of Animal Law Studies”) 2018, vol. 9, núm. 3, s. 28–47, <https://doi.org/10.5565/rev/da.361>.
- Habuda A., *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2023, nr 1, s. 83–97, <https://doi.org/10.4467/23921943RP.23.005.18264>.
- Kowalska S., *Natural law and the rights of nature – in search of more effective environmental protection*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2023, t. 15, s. 273–292, <https://doi.org/10.14746/ppuam.2023.15.13>.
- Księżak P., Wojtczak S., *Toward a conceptual network for the private law of artificial intelligence*, Springer, Cham 2023.
- Kubiak-Cyruł A., *Komentarz do art. 33 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2024.
- Montes Franceschini M., *Traditional conceptions of the legal person and nonhuman animals*, „Animals” 2022, vol. 12, issue 19, article 2590, s. 1–16, <https://doi.org/10.3390/ani12192590>.
- Pietrzykowski T., *Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa*, „Przegląd Filozoficzny. Nowa seria” 2015, nr 2, s. 247–259.
- Simmler M., Markwalder N., *Guilty robots? – Rethinking the nature of culpability and legal personhood in an age of artificial intelligence*, „Criminal Law Forum” 2019, vol. 30, s. 1–31, <https://doi.org/10.1007/s10609-018-9360-0>.
- Solum L.B., *Legal personhood for artificial intelligences*, „North Carolina Law Review” 1992, vol. 70, s. 1231–1287.
- Stone C., *Should trees have standing? – Toward legal rights for natural objects*, „Southern California Law Review” 1972, vol. 45, s. 450–501.
- Widła B., *Prawa natury? Własność i podmiotowość prawna w antropocenie*, w: *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczny głosem wielu nauk*, red. K. Jasiłowska, M. Pałasz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Biblioteka Jagiellońska, Kraków 2022, s. 514–539.
- Wilk A., *New problem in family law: „Animal family members” after divorce – reflections in the context of Polish and Spanish law*, w: *Family, law and society: From Roman law to the*

present day, red. E. Dawidziuk, P. Panero, A. Tarwacka, Peter Lang, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2024, s. 389–401.

Wilk A., *Prawo do korzystania z walorów środowiska naturalnego jako dobro osobiste*, „Prawo i Środowisko” 2019, nr 1, s. 53–59.

Wilk A., *Zwierzę jako podmiot prawa spadkowego? Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Edukacja Prawnicza” 2022, nr 2, s. 50–55.

Źródła internetowe:

Bétaille J., *Rights of Nature: Why it might not save the entire world?*, s. 1–20, Toulouse Capitole Publications [online], <https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/42307/1/PUBLI-RON-J.Btaille.pdf> [dostęp: 28.10.2024].

Kościół w Kłodzku zalany. Zniszczenia są gigantyczne, Onet Podróże, 16.09.2024, <https://podroze.onet.pl/aktualnosci/zywiol-zniszczyl-zabytkowy-kosciol-w-klodzku-mul-i-gruz/lvbxsyj> [dostęp: 28.10.2024].

Kuszwelwicz K., *W Nowej Zelandii rzeka ma status osoby prawnej, by ją chronić. Adwokatka: „Zróbmy to z Wisłą!”*, Wyborcza.pl, 25.10.2021, <https://wyborcza.pl/7,177851,27724527,w-nowej-zelandii-rzece-nadano-status-osoby-prawnej-by-ja-chronic.html> [dostęp: 28.10.2024].

Laguna ma osobowość. Pierwszy europejski kraj dał przyrodzie takie prawa, Zielona Interia, 4.11.2022, <https://zielona.interia.pl/przyroda/news-laguna-ma-osobowosc-pierwszy-europejski-kraj-dal-przyrodzie,nId,6390224> [dostęp: 28.10.2022].

Odra jako osoba prawna, Ngo.pl, 19.02.2024, <https://publicystyka.ngo.pl/odra-jako-osoba-prawna> [dostęp: 28.10.2024].

Pytania i odpowiedzi, Osoba Odra, <https://osobaodra.pl/pytania-i-odpowiedzi/> [dostęp: 28.10.2024].

Stradowski J., *Rzeka jako osoba? To udało się w Nowej Zelandii i Indiach. Czy nasza Odra też uzyska osobowość?*, National Geographic Polska, 27.04.2024, <https://www.national-geographic.pl/przyroda/rzeka-jako-osoba-to-udalo-sie-w-nowej-zelandii-i-indiach-czy-nasza-odra-tez-uzyska-osobowosc/> [dostęp: 28.10.2024].

Anna Wilk

Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?

Streszczenie

Artykuł porusza tematykę podmiotowości prawnej elementów środowiska, takich jak rzeki czy lasy. Koncepcję uznania ich za podmioty prawa lansuje tzw. ruch praw natury. Rozwiązanie to oznaczałoby, że chroniony element przyrody byłby traktowany jak podmiot mający własne, niezależne od człowieka prawo do istnienia oraz „przedstawiciela ustawowego”, np. komitet naukowy, a jego zasobom przysługiwałaby ochrona przed nadmierną eksploatacją. Autorka rozważa więc, jakich zmian w polskim systemie prawnym wymagałoby przyznanie twórcom natury podmiotowości prawnej i czy byłoby to celowe.

Słowa kluczowe: środowisko, przyroda, podmiot prawa, zdolność prawna

Анна Вильк

Должен ли польский законодатель признать творения природы субъектами права?

Резюме

В статье рассматривается вопрос о правовой субъектности элементов окружающей среды, таких как реки или леса. Концепцию признания их субъектами права продвигает так называемое движение за права природы. Такое решение означает, что охраняемый элемент природы будет рассматриваться как субъект, имеющий право на существование, независимый от человека, и «законного представителя», например, научный комитет, а его ресурсы будут защищены от чрезмерной эксплуатации. В связи с этим автор рассматривает, какие изменения в польской правовой системе потребуются для предоставления существам природы юридической субъектности и целесообразно ли это.

Ключевые слова: окружающая среда, природа, правовая субъектность, правоспособность

Anna Wilk

Il legislatore polacco deve riconoscere le creazioni della natura come soggetti di diritto?

Sommario

L'articolo affronta il tema della soggettività giuridica degli elementi ambientali, come i fiumi o le foreste. L'idea di riconoscerli come soggetti di diritto è promossa dal cosiddetto movimento dei diritti della natura. Una soluzione di questo tipo significherebbe che un elemento protetto della natura verrebbe trattato come un soggetto con un proprio diritto di esistere, indipendente dall'uomo, e un "rappresentante legale", ad esempio un comitato scientifico, e le sue risorse verrebbero protette dallo sfruttamento eccessivo. L'autore esamina quindi quali modifiche al sistema giuridico polacco sarebbero necessarie per conferire alle creature della natura una soggettività giuridica e se ciò sia consigliabile.

Parole chiave: ambiente, natura, soggettività giuridica, capacità giuridica



Maciej Zajączkowski

 <https://orcid.org/0000-0002-7672-4609>

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
Polska

Kamila Stawczyk-Kłosowska

 <https://orcid.org/0009-0006-8560-0727>

radca prawny, Katowice
Polska

Złoże strategiczne – nowe uregulowania w zakresie ochrony złóż kopalin

Strategic deposit – new regulations for the protection of mineral deposits

Summary

The article presents the issue of the protection of mineral deposits and the new solution implemented, which is the possibility of granting the status of a strategic deposit to whole deposits or only parts thereof. This possibility was introduced by the Act of 16 June 2023 changing the Geological and Mining Law and certain other acts, which has been in force since 28 October 2023. The two main criteria that a mineral deposit should meet are presented, as well as the procedure for issuing a decision by the minister responsible for the environment to determine a mineral deposit or a part thereof as a strategic deposit. An analysis was also made of the consequences of issuing such a decision, which is assumed to increase the legal protection of such a deposit. It was shown that this increased protection consists of six major elements, which are described in the article.

Key words: mineral deposit, strategic mineral deposit, geological and mining law, protection of mineral deposit, land use planning

1. Wprowadzenie

Złoża kopalin stanowią element środowiska naturalnego istotny z punktu widzenia gospodarki narodowej, a możliwość ich wydobywania zapewnia danemu krajowi bezpieczeństwo surowcowe. Ma to szczególne znaczenie w kontekście dwóch kluczowych cech, którymi się charakteryzują: ich zasoby są nieodnawialne, a ich wykorzystanie daje duże korzyści gospodarcze. Niestety, obowiązujące do tej pory regulacje prawne nie gwarantowały dostatecznej ochrony złóż kopalin, na co już od kilkunastu lat zwracało uwagę wielu ekspertów¹.

Główną przyczynę takiego stanu rzeczy należy upatrywać w nieprecyzyjnych zapisach kilku ustaw – z czego najważniejsze były trzy: Prawo ochrony środowiska², Prawo geologiczne i górnicze³ oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ – i relacjach między nimi. W rezultacie można było ignorować potrzebę potencjalnego zagospodarowania udokumentowanych złóż kopalin w przyszłości i określać odmienne przeznaczenie terenu nad tymi złożami w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Prowadziło to do zabudowy terenu lub do realizacji innych inwestycji uniemożliwiających górnicze wykorzystanie zasobów złoża.

¹ B. Radwanek-Bąk, *Dostępność terenów złożowych jako priorytet ochrony zasobów kopalin*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2008, nr 2/3, s. 19–24; R. Uberman, *Problemy zagospodarowania i eksploatacji złóż kopalin skalnych wynikające z przepisów prawa o planowaniu przestrzennym*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i materiały” 2010, t. 130, nr 37, s. 279–298; K. Szamałek, *Ochrona niezagospodarowanych złóż kopalin*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2011, nr 142, s. 39–45; M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Ochrona złóż kopalin jako element planowania i zagospodarowania przestrzennego – problemy formalne i mentalne*, „Przegląd Górniczy” 2012, t. 68, nr 8, s. 3–6; A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 135–148; R. Mikosz, *Ochrona złóż kopalin w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2015, nr 465, s. 13–20; S. Mazurek et al., *Złoża o znaczeniu ponadkrajowym, krajowym, regionalnym i lokalnym – kryteria doboru i implikacje planistyczne*, „Przegląd Geologiczny” 2022, t. 70, nr 3, s. 180–189.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290) [dalej: p.g.g.].

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).

Istnienie luki prawnej w zakresie ochrony złóż kopalin dostrzegła także Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK)⁵. Stwierdziła, że obowiązujące przepisy nie dają ministrowi właściwemu do spraw środowiska skutecznych instrumentów prawnych, które by pozwalały mu wywiązywać się z obowiązku ochrony polegającej na racjonalnym gospodarowaniu zasobami złóż kopalin oraz na ich kompleksowym wykorzystaniu. W tej sytuacji uznała za konieczne przeprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych umożliwiających efektywne zarządzanie złożami kopalin i ich ochronę, tak by niewykluczona była ich eksploatacja w przyszłości. Szczególny nacisk w swoich uwagach NIK położyła na zagadnienie ochrony złóż tych kopalin, które mają strategiczne znaczenie dla polskiej gospodarki.

2. Definicja legalna „złoża strategicznego”

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁶ wprowadzono nową instytucję, tj. złożę strategiczne. Zgodnie z art. 6. ust. 1 pkt 19a p.g.g. złożem strategicznym jest złożę kopaliny, które ze względu na swoje znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej. Można zatem przyjąć, że złoża posiadające taki status będą uznawane za najważniejsze i najcenniejsze dla potrzeb gospodarki Polski.

W znowelizowanej ustawie zachowano dotychczasowy podział złóż kopalin według ich ważności, wynikający z art. 10 ust. 1 i 3 p.g.g., na złoża objęte własnością górniczą oraz złoża objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Podstawą tego podziału jest rodzaj kopaliny występującej w złożu, a więc do złóż objętych własnością górniczą, bez względu na miejsce ich występowania, należą wszystkie złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych i wodoru⁷. Pozostałe złoża kopalin objęte są

⁵ NIK, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych. Informacja o wynikach kontroli*, KGP 430.020.2017, nr ewid. 166/2017/P/17/015/KGP, Warszawa 2018, Najwyższa Izba Kontroli [online], <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,17983.html> [dostęp: 31.10.2024].

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2029.

⁷ Dodatkowo własnością górniczą objęte są złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

prawem własności nieruchomości gruntowej. Znaczenie złóż kopalin objętych własnością górnictw została dodatkowo podkreślone przez uznanie ich za strategiczny zasób naturalny kraju, zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁸, a ich poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie – za cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 6 pkt 8)⁹.

Jeśli chodzi o złoża strategiczne, to nie rodzaj kopaliny bezpośrednio decyduje o nadaniu tego statusu, ale miejsce jej występowania oraz analiza przypadku konkretnego złoża. Nie ulega jednak wątpliwości, że przyszłe złoża strategiczne należy upatrywać przede wszystkim w złożach objętych własnością górnictw, chociaż ustawodawca przewidział możliwość nadania tego statusu także złożom kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (art. 94b p.g.g.). Aby złożo kopaliny można było uznać za złożo strategiczne, muszą zostać spełnione dwa elementarne kryteria strategiczności (art. 94a ust. 5 p.g.g.):

- obecny stan zagospodarowania terenu umożliwia dostęp do złoża;
- złożo ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub dla interesu surowcowego państwa lub posiada ponadprzeciętną wielkość zasobów, lub jego kopalina charakteryzuje się unikalnymi parametrami.

Pierwsze kryterium sugeruje, że obecnie udokumentowane złoża, których powierzchnię już zabudowano bądź objęto innymi formami zagospodarowania uniemożliwiającymi dostęp do niego, nie będą mogły zostać uznane za złoża strategiczne. Dostęp ten nie musi jednak być zapewniony dla całości złoża, tj. w jego granicach geologicznych, ponieważ istnieje ewentualność uznania tylko jego części za złożo strategiczne.

Drugie kryterium jest alternatywne i wystarczy spełnienie jednego z trzech podkryteriów. Ustawodawca celowo opisał je nieprecyzyjnie (tj. użył takich wyrażen jak „podstawowe znaczenie”, „ponadprzeciętna wielkość zasobów”, „unikalne parametry”), gdyż wyłącznie takie podejście pozwala uwzględnić zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne i inne czynniki zewnętrzne, z czym należy się zgodzić. O ile pierwsze podkryterium powinno zostać spełnione poprzez odpowiednie zapisy w dokumencie strategicznym, jakim jest *Polityka Surowcowa Państwa*, o tyle pozostałe dwa, dotyczące parametrów czysto geologicznych, nie dają się sztywno określić. Przemawiają za tym same zasady dokumentowania złóż kopalin, posługiwanie się zmiennymi w czasie granicznymi wartościami parametrów, które definiują złożo i jego granice¹⁰, czy chociażby dokumentowanie złóż w różnych kategoriach rozpoznania.

⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

¹⁰ Zob. § 5.1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny z wyłączeniem węglowodorów (Dz.U. z 2015 r. poz. 987).

Dodatkowo złoża kopalin nie zawsze są dokumentowane w granicach swojego naturalnego występowania. Interpretacji przytoczonych wcześniej wyrażeń będą musieli każdorazowo dokonywać minister właściwy do spraw środowiska¹¹ przed wszczęciem postępowania o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne (art. 94a ust. 1 p.g.g.) oraz państwowa służba geologiczna¹² przy sporządzaniu opinii o spełnieniu kryteriów strategiczności przez dane złożo (art. 94a ust. 7 p.g.g.).

3. Postępowanie o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne

Organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie uznania danego złoża kopaliny bądź jego części za złożo strategiczne jest minister właściwy do spraw środowiska. Ustawodawca zdecydował się jednak odmiennie uregulować jego swobodę decyzyjną w zakresie wszczęcia postępowania o uznanie złoża za strategiczne w zależności od tego, czy dotyczy ono złoża kopaliny objętego własnością górnictwem czy prawem własności nieruchomości gruntowej. W przypadku tej pierwszej grupy minister został zobligowany do wszczęcia postępowania w terminie 1 miesiąca¹³ od wydania decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej bądź dodatku do niej (art. 94a ust. 1 p.g.g.), jeżeli złożo może spełniać ustawowe kryteria strategiczności. W odniesieniu do pozostałych złóż minister ma natomiast prawo wszczęcia takiego postępowania, gdy poweźmie informację, że złożo może spełniać te kryteria. Wspólnym ogniwem w procedurze uznania za strategiczne złóż objętych własnością górnictwem oraz prawem własności nieruchomości gruntowej jest niewątpliwie konieczność ich udokumentowania.

Dla złóż kopalin udokumentowanych po 28 października 2023 r. stroną postępowania będzie wyłącznie podmiot, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną albo dodatek do niej. Jest to o tyle zasadne, iż podmiot taki otrzymuje dość duże preferencje (pierwszeństwo) przy ubieganiu się o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża. Przysługuje mu wyłączne prawo do korzystania z informacji geologicznej przez 5 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (art. 99 ust. 3 p.g.g.), a w przypadku złóż kopalin objętych własnością górnictwem ma on także w tym okresie prawo do

¹¹ Reprezentowany przez Głównego Geologa Kraju.

¹² Którą pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

¹³ Dla złóż udokumentowanych przed 28 października 2023 r. minister właściwy do spraw środowiska ma od tej daty 2 lata na wszczęcie z urzędu owej procedury.

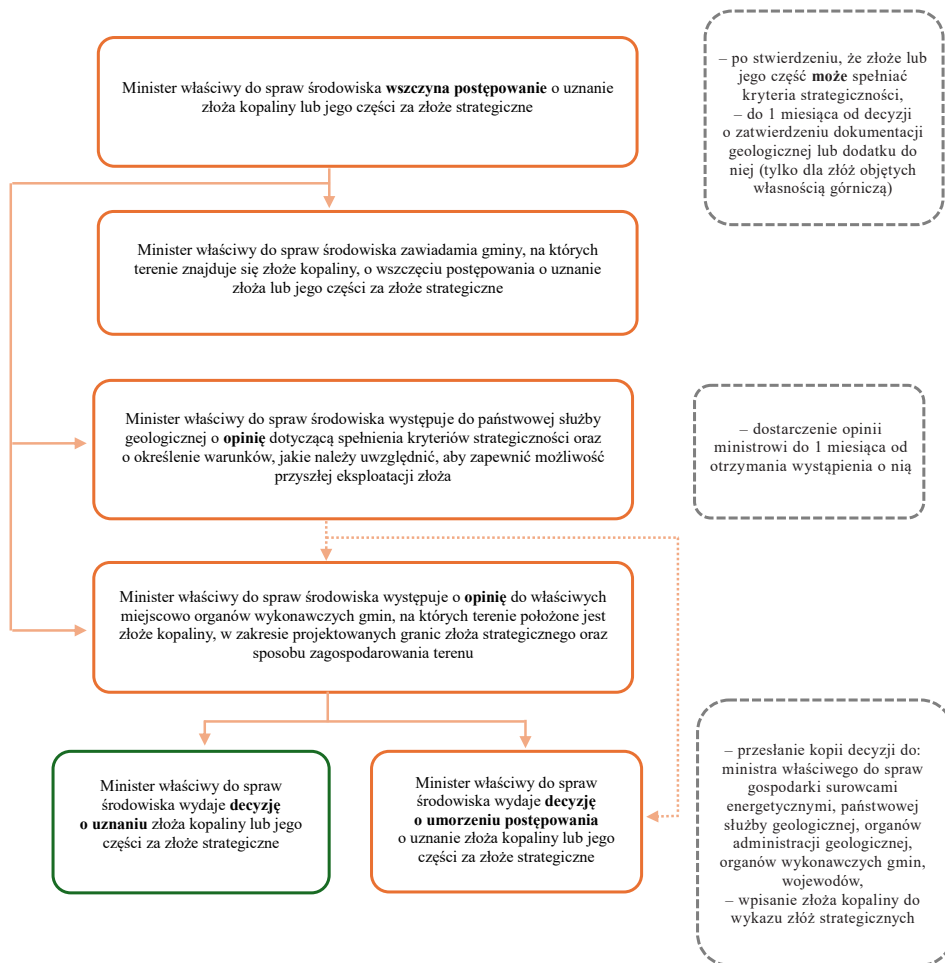
wnioskowania o ustanowienie na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi (art. 15 ust. 1 i 2 p.g.g.).

Jeśli chodzi o złoża kopalin udokumentowane przed wspomnianą datą, stroną postępowania jest podmiot, który posiada prawo do informacji geologicznej lub prawo do korzystania z informacji geologicznej zawartej w dokumentacji geologicznej złoża lub w dodatku do niej. Gdy jednak taki podmiot już nie istnieje ani nie ma jego następcy prawnego, wtedy stroną postępowania jest Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę.

Przy podejmowaniu decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne minister właściwy do spraw środowiska będzie posiłkować się opinią państwowej służby geologicznej oraz opinią wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ta pierwsza będzie dotyczyła tego, czy złożo spełnia kryteria pozwalające objąć je szczególną ochroną prawną wyrażającą się w uznaniu złoża kopaliny lub jego części za strategiczne, a także tego, jakie warunki gmina powinna uwzględnić w toku realizacji obowiązków związanych z ujawnieniem złoża w swoich dokumentach planistycznych (art. 94a ust. 7 p.g.g.). Z kolei organ wykonawczy gminy będzie przygotowywał opinię w zakresie projektowanych granic złoża strategicznego oraz sposobu zagospodarowania terenu, na którym się ono znajduje, z uwzględnieniem uwarunkowań urbanistycznych, gospodarczych, środowiskowych i kulturowych owego terenu (art. 94a ust. 10 p.g.g.).

W przypadku gdy minister właściwy do spraw środowiska po uzyskaniu opinii uzna, że złożo nie spełnia jednak kryteriów strategiczności, wyda decyzję o umorzeniu postępowania (art. 94a ust. 13 p.g.g.). Jeżeli natomiast w ocenie ministra złożo kopaliny będzie spełniało rzeczzone kryteria, wyda on decyzję o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne. Może wskazać w niej warunki, jakie gmina powinna uwzględnić w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności konieczność wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub zakazu innego zagospodarowania wyznaczonego obszaru złoża strategicznego w sposób, który wyłączyłby możliwość zagospodarowania tego złoża (art. 94a ust. 12 p.g.g.). Kopię decyzji minister właściwy do spraw środowiska przesyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, państwowej służbie geologicznej oraz właściwym miejscowo pozostałym organom administracji geologicznej, organom wykonawczym gmin i wojewodom (art. 94a ust. 15 p.g.g.), a ponadto dokonuje wpisu do wykazu złóż strategicznych. Ścieżkę postępowania o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne przedstawia diagram 1.

Diagram 1. Ścieżka postępowania o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne



Źródło: opracowanie własne

4. Skutki uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne

Decyzja o uznaniu złoża kopaliny za złożo strategiczne nie stanowi aktu prawa rzeczowego, gdyż nie zmienia ani nie przenosi praw rzeczowych do nieruchomości znajdujących się w granicach tego złoża. Zamierzeniem autorów nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego było to, aby złoża kopaliny albo ich części uznane za złoża strategiczne zostały objęte zwiększoną ochroną prawną. Można w niej wyróżnić sześć głównych elementów.

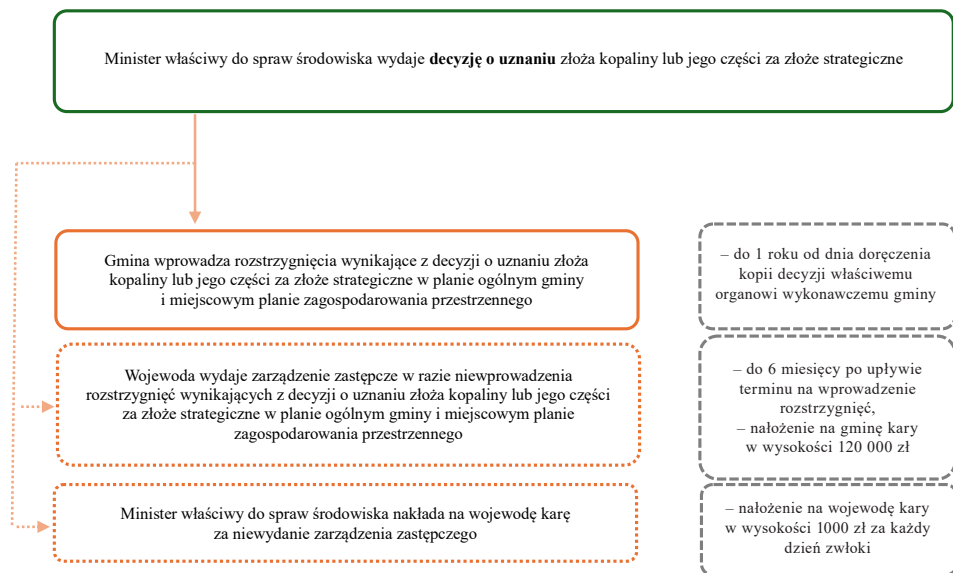
Pierwszym elementem ochrony jest obowiązek uwzględnienia w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego zapisów decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne, a nie tylko rozstrzygnięć wynikających z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną lub dodatek do niej. Dotyczy to zarówno planów zagospodarowania przestrzennego województw, jak i planów ogólnych gmin oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale szczególnie istotne okazuje się w przypadku dwóch ostatnich dokumentów. Gmina zobligowana została do tego, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wprowadzić zakaz trwałej zabudowy lub zakaz innego zagospodarowania wyznaczonych obszarów nad złożem strategicznym w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania tego złoża w przyszłości (art. 95a p.g.g.). Stanowi to niewątpliwie ograniczenie władztwa planistycznego gminy w zakresie kształtowania przestrzeni na terytorium objętym jej granicami¹⁴. Należy zauważyć, że zapisy te nie muszą oznaczać automatycznej konieczności dodania w planie ogólnym gminy strefy górnictwa jako strefy planistycznej określonej w art. 13c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Drugim elementem zwiększonej ochrony złoża strategicznego jest przyspieszenie – z 2 lat dla większości kopalin do 1 roku¹⁵ – czasu, jaki gmina ma na wprowadzenie omawianych zapisów do planu ogólnego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeci element to przyspieszenie terminu wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę w razie niewywiązania się gminy z obowiązku wprowadzenia zmian niezbędnych do ochrony złoża strategicznego. Dla większości kopalin wynosi on 2 lata, a dla złoża strategicznego – 6 miesięcy. Czwartym elementem jest wyższa kara wymierzana gminie przez wojewodę, gdy zachodzi konieczność wydania zarządzenia zastępczego, wynosząca 120 000 zł (dla większości kopalin wynosi ona 30 000 zł). Skutki uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne w planowaniu przestrzennym gmin przedstawia diagram 2.

¹⁴ Szerzej – zob. D. Trzeńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 237–251.

¹⁵ Termin 1 roku nie może upłynąć przed 1 stycznia 2026 r. dla złóż udokumentowanych przed 28 października 2023 r.

Diagram 2. Skutki uznania złoża kopaliny za złoże strategiczne w planowaniu przestrzennym gmin



Źródło: opracowanie własne

Za piąty element (choć dotyczy on także wszystkich złóż objętych prawem własności górniczej) należy uznać konieczność uzgodnienia projektu planu ogólnego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów decyzji o lokalizacji celu publicznego, projektów zintegrowanych planów inwestycyjnych oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa z ministrem właściwym do spraw środowiska. Dla złóż kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej i nieuznanych za złoża strategiczne przy uchwalaniu powyższych dokumentów planistycznych wymaga się jedynie opinii marszałka województwa.

Ostatni element zwiększonej ochrony złóż strategicznych stanowi włączenie ministra właściwego do spraw środowiska do szeregu postępowań administracyjnych poprzez konieczność uzyskania jego opinii. Jest ona wymagana przed złożeniem wniosku o wydanie następujących decyzji:

- decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, wydawanej zgodnie z art. 9o ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁶;
- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawanej zgodnie z art. 11d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁷;

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697 ze zm.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, wydawanej zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego¹⁸;
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, wydawanej zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁹;
- decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, wydawanej zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych²⁰;
- decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, wydawanej zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych²¹;
- decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, wydawanej zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym²².

Skutki uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne obejmują również podmiot, na rzecz którego wydana została ta decyzja. Podmiot ten zawsze będzie ponosił koszty sporządzenia zmiany planu ogólnego gminy oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikające z uzyskanej decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jego części za złożo strategiczne. W przypadku innych złóż kopaliny (z wyjątkiem węglowodorów) obowiązek poniesienia kosztów zmiany tych dokumentów spoczywa na podmiocie, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację geologiczną lub dodatek do niej, tylko wówczas, gdy owe zmiany umożliwiają prowadzenie działalności górniczej.

5. Podsumowanie

Regulacja prawna dotycząca złóż strategicznych zapewnia długo wyczekiwaną formalną opiekę państwa nad złożami kopaliny o szczególnym znaczeniu. Pomimo swoich mankamentów wyraża pożądaną przez branżę górniczą podejście do ochrony zasobów naturalnych. Nie rozwiązuje, oczywiście, wszelkich problemów, z którymi łączy się zainicjowanie procesu inwestycyjnego polegającego

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1464.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1286.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 274.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1199.

²² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 405.

na zagospodarowaniu nowych złóż (jak chociażby kwestii nadania im statusu inwestycji celu publicznego czy konieczności dysponowania prawem do każdej nieruchomości gruntowej w procesie koncesyjnym).

Wszystkie narzędzia prawne niezbędne, aby chronić złoża strategiczne, skupione zostały w rękach ministra właściwego do spraw środowiska. Do jego kompetencji należą m.in. interpretacja spełnienia kryteriów strategiczności złoża oraz wydanie decyzji o uznaniu złoża kopaliny lub jej części za złożo strategiczne. Na tym jednak rola ministra się nie kończy, ponieważ został on włączony w liczne procesy związane z planowaniem przestrzennym, które muszą być z nim uzgadniane, oraz postępowania administracyjne dotyczące decyzji inwestycyjnych, w których wymagana jest jego opinia.

Czas pokaże, w jaki sposób instytucja złoża strategicznego przyczyni się do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju. Pierwsze postępowania o uznanie złoża za strategiczne już się rozpoczęły.

Literatura

- Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 135–148.
- Mazurek S. et al., *Złoża o znaczeniu ponadkrajowym, krajowym, regionalnym i lokalnym – kryteria doboru i implikacje planistyczne*, „Przegląd Geologiczny” 2022, t. 70, nr 3, s. 180–189.
- Mikosz R., *Ochrona złóż kopalin w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2015, nr 465, s. 13–20.
- Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Ochrona złóż kopalin jako element planowania i zagospodarowania przestrzennego – problemy formalne i mentalne*, „Przegląd Górniczy” 2012, t. 68, nr 8, s. 3–6.
- Radwanek-Bąk B., *Dostępność terenów złożowych jako priorytet ochrony zasobów kopalin*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2008, nr 2/3, s. 19–24.
- Szamałek K., *Ochrona niezagospodarowanych złóż kopalin*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2011, nr 142, s. 39–45.
- Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Uberman R., *Problemy zagospodarowania i eksploatacji złóż kopalin skalnych wynikające z przepisów prawa o planowaniu przestrzennym*, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i materiały” 2010, t. 130, nr 37, s. 279–298.

Źródła internetowe:

- NIK, *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych. Informacja o wynikach kontroli*, KGP 430.020.2017, nr ewid. 166/2017/P/17/015/KGP, Warszawa 2018, Najwyższa Izba Kontroli [online], <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,17983.html> [dostęp: 31.10.2024].

Maciej Zajączkowski, Kamila Stawczyk-Kłosowska

Złoże strategiczne – nowe uregulowania w zakresie ochrony złóż kopalin

Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę ochrony złóż kopalin oraz nowe rozwiązanie, jakim jest możliwość nadawania złożom lub ich częściom statusu złoża strategicznego. Możliwość ta została wprowadzona ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, która obowiązuje od 28 października 2023 r. Omówiono dwa główne kryteria, jakie powinno spełniać złóż kopalin, oraz procedurę wydawania decyzji o uznaniu złoża kopalin lub jego części za złóż strategiczne przez ministra właściwego do spraw środowiska. Przeanalizowano też skutki wydania owej decyzji, która z założenia ma zwiększyć ochronę prawną takiego złoża. Ochrona ta składa się z sześciu istotnych elementów, również opisanych w artykule.

Słowa kluczowe: złóż kopalin, złoża strategiczne, prawo geologiczne i górnicze, ochrona złóż kopalin, planowanie przestrzenne

Мацей Заончковский, Камила Ставчик-Клосовска

Стратегическое месторождение – новые положения в области охраны месторождений полезных ископаемых

Резюме

В статье изложена проблематика охраны месторождений полезных ископаемых и новое решение, заключающееся в возможности придавать месторождениям или их частям статус стратегического месторождения. Такая возможность была введена законом от 16 июня 2023 года о внесении изменений в Закон о геологии и горном деле и некоторые другие законы, вступившим в силу 28 октября 2023 года. Обсуждаются два основных критерия, которым должно соответствовать месторождение полезных ископаемых, и процедура принятия решения о признании месторождения полезных ископаемых или его части стратегическим месторождением министром, отвечающим за вопросы, связанные с окружающей средой. Также были проанализированы последствия принятия данного решения, призванного повысить правовую защиту такого месторождения. Такая защита состоит из шести важных элементов, также описанных в статье.

Ключевые слова: месторождение полезных ископаемых, стратегические месторождения, геологическое и горное право, защита месторождений полезных ископаемых, пространственное планирование

Maciej Zajączkowski, Kamila Stawczyk-Kłosowska

Depositi strategici – nuove norme per la protezione dei giacimenti minerari

Sommario

L'articolo presenta la questione della protezione dei depositi minerari e la nuova soluzione, ovvero la possibilità di concedere lo status di deposito strategico a depositi o parti di essi. Questa possibilità è stata introdotta dalla Legge del 16 giugno 2023 che modifica la Legge – Legge geologica e mineraria e alcune altre leggi, in vigore dal 28 ottobre 2023. Vengono discussi i due criteri principali che un deposito minerario deve soddisfare, nonché la procedura per l'emissione di una decisione di riconoscimento di un deposito minerario o di una sua parte come deposito strategico da parte del ministro dell'Ambiente. Vengono inoltre analizzate le conseguenze dell'emissione di questa decisione, che ha lo scopo di aumentare la protezione legale di tale deposito. Questa protezione consiste in sei elementi importanti, anch'essi descritti nell'articolo.

Parole chiave: deposito minerario, deposito strategico, legge geologica e mineraria, protezione dei depositi minerari, pianificazione territoriale

Redakcja tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik
Korekta tekstów polskich – Adriana Szaforz
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. Jordana 18, 40-043 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 8,75. Ark. wyd. 10,0.



Exemplar bezpłatny



Więcej o książce

