

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2026



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 1/2026

Komitet naukowy

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

Kolegium redakcyjne

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

Recenzenci

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

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

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

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” są indeksowane w bazie Web of Science

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

Mariusz Baran

Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska – wybrane uwagi na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania

Jan Buławski

Prawne aspekty funkcjonowania morskich obszarów chronionych w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030: „Przywracanie przyrody do naszego życia”*

Ľudovít Máčaj

Scalenia gruntów w ujęciu porównawczym: inspiracje prawne dla Słowacji

Ryszard Mikosz

Kilka uwag w kontekście implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Filip Nawrot

Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej w prawie czeskim

Liudmyla Savanets

Europejskie prawo sprzedaży i zrównoważona konsumpcja towarów

Jan Sobuś

Wybrane problemy podatkowe w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych

Contents

Mariusz Baran

Liability in environmental law – selected comments based on the example of liability for damages for restrictions on property rights in connection with the establishment of a restricted use area

Jan Buławski

Legal aspects of the marine protected areas in the Republic of Poland in the light of the EU biodiversity strategy for 2030: “Bringing nature back into our lives”

Ľudovít Máčaj

Land consolidation from a comparative perspective: Legal inspirations for Slovakia

Ryszard Mikosz

Some remarks in the context of implementing Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide

Filip Nawrot

Regulations for undertaking geological and mining activities in Czech law

Liudmyla Savanets

EU sales law and sustainable consumption of goods

Jan Sobuś

Selected tax issues in the operational practice of mining enterprises

Содержание

Мариуш Баран

Ответственность в экологическом праве – отдельные комментарии на примере компенсационной ответственности за ограничения прав собственности в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий

Ян Булавски

Правовые аспекты функционирования морских особо охраняемых природных территорий в Республике Польша в свете Стратегии ЕС по биоразнообразию до 2030 года: «Возвращение природы в нашу жизнь»

Людовит Мачай

Объединение земельных участков в сравнительной перспективе: правовые инициативы для Словакии

Рышард Микош

Некоторые замечания в контексте имплементации Директивы 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г.о геологическом хранении углекислого газа

Филип Наврот

Регулирование геологической и горнодобывающей деятельности в чешском законодательстве

Людмила Саванец

Европейское право купли-продажи и устойчивое потребление товаров

Ян Собусь

Отдельные налоговые проблемы в практике функционирования горнодобывающих предприятий

Indice

Mariusz Baran

Responsabilità nel diritto ambientale – alcune osservazioni sull'esempio della responsabilità civile per la limitazione del diritto di proprietà in relazione all'istituzione di un'area ad uso limitato

Jan Buławski

Aspetti giuridici del funzionamento delle aree marine protette nella Repubblica di Polonia alla luce della Strategia dell'Unione europea per la biodiversità 2030: "Ripartire la natura nella nostra vita"

L'udovít Máčaj

La ricomposizione fondiaria in una prospettiva comparativa: spunti giuridici per la Slovacchia

Ryszard Mikosz

Alcune osservazioni nel contesto dell'attuazione della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di anidride carbonica

Filip Nawrot

Regolamentazione delle attività geologiche e minerarie nella legislazione ceca

Liudmyla Savanets

Diritto europeo della vendita e consumo sostenibile dei beni

Jan Sobus

Problemi fiscali selezionati nella pratica operativa delle imprese minerarie



Mariusz Baran

 <https://orcid.org/0000-0003-1896-7378>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska – wybrane uwagi na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania*

Liability in environmental law – selected comments based on the example of liability for damages for restrictions on property rights in connection with the establishment of a restricted use area

Summary

The article contains an analysis of the model of liability for damages for lawful administrative actions, using the example of liability for establishing a restricted use area (RUA). The considerations aim to answer the question of whether its scope covers only changes caused by specific provisions of the resolution on the establishment of an RUA, or whether liability for damages is justified by the mere inclusion of the property within the boundaries of that area. In order to

* Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego realizowanego dzięki finansowaniu z Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO-2016/21/D/HS5/03841 (projekt nr 2016/21/D/HS5/03841). Artykuł stanowi rozwiniętą wersję referatu wygłoszonego na Zjeździe Katedr i Zespołów Badawczych Prawa Ochrony Środowiska pt. *Pogranicza prawa ochrony środowiska*, który odbył się 22–24 maja 2024 r. na Uniwersytecie Opolskim.

determine the nature and scope of liability for restrictions on property rights in connection with the establishment of an RUA and to critically assess the relevant case law of the Supreme Court, the author discusses the specificity of environmental law, the relationship between liability in this law and other areas of law, the purpose of creating a restricted use area as an environmental protection institution, as well as the forms of restriction on the use of real estate. He then analyzes the model of liability for damages arising from the establishment of an RUA and the impact of its creation on the property rights of real estate within the boundaries of that area.

Key words: liability for damages, restricted use area, qualitative environmental protection, liability for legal actions of the administration

1. Wprowadzenie

Jednym z dwóch, obok ochrony przed zanieczyszczeniami, nurtów ochrony zasobów środowiska jest ochrona jakościowa realizowana poprzez standaryzacje wartości określonych substancji lub uciążliwości w środowisku¹. Aby ją realizować, ustawodawca wyznacza standardy jakości (tzw. standardy imisyjne), które nie powinny – zgodnie z art. 144 ust. 1 i 2 oraz art. 174 ust. 2 p.o.ś.² – być przekraczane w związku z eksploatacją instalacji³ (działalnością zakładu)⁴ poza terenem, do którego zarządzający nim ma tytuł prawny⁵. Wyjątek od tej zasady stanowi utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (OOU), gdyż w myśl art. 144 ust. 3 p.o.ś., jeżeli w związku z funkcjonowaniem instalacji utworzono taki obszar, jej eksploatacja nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza owym obszarem, a zatem na jego terenie mogą one być przekraczane. To zaś uzasadnia pytanie o zakres i podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do właścicieli nieruchomości ze względu na ustanowienie OOU.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza modelu odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności z tytułu ustanowienia OOU. Aby określić charakter i zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku

¹ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 428–429.

² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) [dalej: p.o.ś].

³ Art. 3 pkt 6 p.o.ś.

⁴ Art. 3 pkt 48 p.o.ś.

⁵ Zob. M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 663.

z ustanowieniem OOU i poddać krytycznej ocenie orzecznictwo sądowe, w szczególności poglądy na temat zakresu wspomnianej odpowiedzialności wyrażane w judykatach Sądu Najwyższego, należy poczynić pewne uwagi wstępne. Mianowicie należy pokrótce przedstawić (1) specyfikę prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej w omawianym kontekście (2) z uwzględnieniem związków odpowiedzialności w tymże prawie z innymi gałęziami prawa, a także (3) cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jako instytucji ochrony środowiska oraz formy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, następnie zaś (4) przeanalizować model odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z ustanowienia OOU i jego wpływu na prawo własności nieruchomości objętych granicami tego obszaru. Całość rozważań zamknie podsumowanie.

2. Specyfika prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej w kontekście odpowiedzialności

Prawo (ochrony) środowiska to dość niejednorodny obszar prawa, który obejmuje m.in. regulacje dotyczące ochrony przyrody, prawo ochrony przed zanieczyszczeniami (emisjami), jak również ochronę poszczególnych elementów środowiska – tzw. mediów środowiskowych – a także ochronę przed niebezpiecznymi materiałami i substancjami (chemikaliami, odpadami)⁶. Stąd często w literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawo ochrony środowiska to z jednej strony prawo ryzyka z uwagi na niepewność skutków rozwoju technologicznego i niedostatki stanu wiedzy, a z drugiej strony – prawo rozdziału i ochrony dóbr wspólnych w związku z mnogością interesów wynikających z ich użytkowania.

Specyfika przedmiotu ochrony w postaci środowiska polega m.in. na tym, że „środowisko” jest wartością obiektywną, stanowiącą dobro wspólne (kolektywne – *res omnium communis*)⁷, a sama jego ochrona, choć podejmowana

⁶ Zob. np. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 144.

⁷ A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 770–771. Autor ten nawiązuje do przepisów Konstytucji RP dotyczących ochrony środowiska, do ich konkretyzacji w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz do podstawowych pojęć prawnych z tego zakresu. Szerzej na temat wspomnianej idei i jej uzasadnienia – zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 105–129, wraz z przywołaną tam literaturą. Chodzi o obiektywną wartość poszczególnych zasobów środowiska oraz wzajemnego oddziaływania między nimi bez względu

pierwszoplanowo ze względu na interes publiczny (zbiorowy)⁸, ma na celu także ochronę interesów jednostek, co wpływa również na postrzeganie miejsca i roli odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska. Jak trafnie wskazuje B. Iwańska, ochronę środowiska – z perspektywy podmiotów z niego korzystających – należy traktować jako powinność wyrażającą się w obowiązках prawnych jednostek, które to obowiązki wynikają z norm prawa ochrony środowiska lub indywidualnych aktów stosowania prawa i są zabezpieczone odpowiedzialnością prawną w ochronie środowiska (administracyjną, karną i cywilną)⁹. Wiąże się z tym wykorzystanie zróżnicowanych metod regulacji prawnej¹⁰, zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych¹¹, co znajduje odzwierciedlenie w rodzajach odpowiedzialności urzeczywistniającej zasadę sprawstwa¹².

Względy ochrony środowiska i „jego” interesy mogą *in casu* stać w sprzeczności z prawami innych podmiotów lub innymi wartościami (racjami) zasługującymi na ochronę, np. z prawem własności, co będzie wymagało rozstrzygnięcia

na to, czy niektóre z nich mogą być przedmiotem „indywidualnego zawłaszczenia” (pojęcie za: A. Wasilewski, *Dynamika zmian...*, s. 770–771) lub są objęte indywidualnym prawem do określonego korzystania z zasobów środowiska.

⁸ Ochrona środowiska, wchodząca w zakres treści klauzuli interesu publicznego (społecznego), jest również kategorią tzw. celu publicznego – zob. M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 199–200, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 126–129. Szerzej na temat ochrony środowiska jako kompetencji, powinności oraz możliwości prawnej – zob. *ibidem*, s. 142–251, wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 145. Zob. też J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 25.

¹¹ Niemniej w tej przestrzeni regulacji prawnej wyjątkowe znaczenie ma prawo publiczne, zwłaszcza administracyjne. Jak podkreśla M. Górski, „w kontekście regulacji prawnych związanych z ochroną [środowiska – M.B.] nie można mówić o wyłączności czy szczególnym primacie którejkolwiek z metod regulacji prawnej (administracyjnej, cywilnej czy karnej), chociaż, zakładając, że ochrona środowiska w sensie aktywnych działań jest głównie domeną aparatu państwa, pewną przewagę mają regulacje [...] zaliczane do prawa administracyjnego” – M. Górski, *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska...*, s. 33. Dlatego pozostaje aktualny pogląd, że „ochrona prawna środowiska powierzona jest dziś głównie prawu administracyjnemu” – J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, w: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, wyd. 6, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 134. Dominacja metody administracyjnoprawnej przesądza o prawnych formach ochrony środowiska, reglamentacji korzystania ze środowiska oraz dysponowania jego zasobami (władczych formach działania), pośród których istotne znaczenie mają indywidualne akty stosowania prawa (decyzje administracyjne).

¹² Zob. art. 7 p.o.ś., który stanowi, że ten, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

sporów. Ponadto z uwagi na wielość i złożoność struktury interesów w ochronie środowiska¹³ może niejednokrotnie dochodzić do konfliktu pomiędzy dwiema lub wieloma wartościami, wobec czego trzeba je harmonizować i łagodzić powstające między nimi napięcia. Takie podejście wynika z aksjologii prawa (ochrony) środowiska¹⁴.

Ponieważ ochrona środowiska jest realizowana nie tylko przez normy prawa administracyjnego (nakierowane na realizację przede wszystkim interesu publicznego), lecz także przez normy prawa cywilnego (nakierowane na ochronę interesu bądź prawa indywidualnego), ma to swoje konsekwencje w obszarze odpowiedzialności prawnej. Prawo ochrony środowiska nie wypracowało własnej, samodzielnej metody regulacji prawnej, co oznacza również w kontekście formułowania reguł i podstaw prawnych odpowiedzialności konieczność odwołania się do głównych gałęzi prawa: administracyjnego, cywilnego, karnego. Gdy bada się podstawy i kształtowanie przesłanek oraz zakres i rozmiar odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody w postaci ograniczenia prawa własności nieruchomości będące skutkiem legalnego działania organów władzy publicznej, należy mieć w polu widzenia przedmiot prawa ochrony środowiska (którym są środowisko i jego komponenty), cel regulacji prawnej (ochronę środowiska oraz umożliwienie zrównoważonego rozwoju gospodarki i społeczeństwa), a także zasady prawa ochrony środowiska (zasady prewencji, ostrożności, „zanieczyszczający płaci”).

Poszukując *ratio* regulacji wprowadzających ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z ochroną środowiska, nie można też pomijać sygnalizowanej już specyfiki prawa ochrony środowiska. Wynika ona z jednej strony z dynamicznego i otwartego charakteru tego obszaru regulacji¹⁵ (który czerpie swe uzasadnienie z innych, pozaprawnych dziedzin nauki), a także ze złożoności i zróżnicowania problemów i zagrożeń środowiskowych oraz ich uwikłania w wielorakie zależności przyczynowe w świecie przyrody, z drugiej strony zaś – z konieczności kompleksowego podejścia do ochrony środowiska. W tym kontekście nie bez znaczenia dla wykładni przepisów statuujących podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z omawianymi ograniczeniami prawa własności powinny być konstytucyjny status środowiska jako dobra wspólnego (art. 5 Konstytucji RP)¹⁶ w połączeniu z obowiązkiem jego ochrony spoczywającym na władzy publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP) oraz uznanie

¹³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 149. Aby opisać to zagadnienie, autor używa pojęcia „wielobiegunowe struktury interesów”.

¹⁴ M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska...*, s. 203, wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁵ Zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 84–86.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

go za wartość, która może uzasadniać ograniczenie praw i wolności jednostek (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

3. Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska a jego związki z innymi obszarami prawa

Aby poddać analizie model dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powodu ograniczeń prawa własności nieruchomości wynikających z ochrony środowiska, należy poczynić w kontekście odpowiedzialności kilka uwag wstępnych na temat związków prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa.

Po pierwsze, zaliczenie prawa ochrony środowiska wyłącznie do kategorii prawa publicznego – jak trafnie wskazał B. Rakoczy – nie jest właściwe¹⁷, gdyż normy te chronią nie tylko interes publiczny, lecz także interes prywatny¹⁸. W rezultacie w prawie ochrony środowiska są obecne zarówno klasyczne konflikty pomiędzy interesem publicznym a prywatnym (np. ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska), jak i konflikty pomiędzy różnego rodzaju interesami publicznymi oraz pomiędzy interesami prywatnymi¹⁹. Wprawdzie dominują w nim instrumenty prawa publicznego, ale prawo ochrony środowiska nie może być zaliczane do niego bez zastrzeżeń, a rola instrumentów prawa prywatnego (głównie roszczeń odszkodowawczych i restytucyjnych) wzrasta w ostatnich latach, do czego przyczynia się występowanie wspomnianych powyżej konfliktów²⁰.

Po drugie, można zaobserwować sygnalizowane już zjawisko „stykania się” prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa²¹, także z prawem

¹⁷ B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska...*, s. 73.

¹⁸ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 452–459; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 16 i nn.; M. Baran, B. Iwańska, *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska...*, s. 193 i nn.

¹⁹ M. Baran, *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)*, w: *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, eds. F. Tiche et al., University of Groningen Press, Groningen 2025, s. 141–143.

²⁰ B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa...*, s. 73.

²¹ Tak Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 53.

prywatnym. W tym kontekście w literaturze przedmiotu pojawia się pojęcie pogranicza²² jako „terenu wzdłuż granicy wyodrębniających się obszarów”, „styku zbliżonych dziedzin”, a „pograniczem prawa administracyjnego są obszary, na których prawo to styka się z innymi działami prawa, m.in. z prawem konstytucyjnym, cywilnym i karnym”²³. Pozostając w owej stylistyce, warto – w związku z zagadnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek objęcia jej granicami OOU – odwołać się do poglądu W. Jakimowicza, który wskazuje, że „pogranicza prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa należałoby poszukiwać w przestrzeni prawa materialnego odnoszącego się do sfery praw, interesów prawnych i obowiązków podmiotów administrowanych oraz określającego kompetencje podmiotów administrujących i determinującego sposób czynienia użytku z tych kompetencji. W tej przestrzeni najczęściej powstają dylematy, takie jak na przykład pytania o to, czy sprawa odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości to sprawa cywilna czy sprawa administracyjna oparta na założeniu o administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej”²⁴.

4. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska a cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

Prawo ochrony środowiska tworzą normy, które służą zabezpieczeniu i realizacji wartości i dóbr chronionych konstytucyjnie²⁵, m.in. konkretyzują konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez państwo polskie zgodnie z zasadą

²² Jak trafnie wskazuje J. Zimmermann, „określenie »pogranicze« nie jest tożsame z pojęciem »granica«. Pojęcie granicy zwraca uwagę na to, czym obie dziedziny prawa się od siebie różnią, w jakich sferach są od siebie niezależne. Pojęcie pogranicza określa zaś raczej strefę ich wzajemnych oddziaływań, wpływów, wzajemnego przenikania się, uzupełniania, współistnienia czy najogólniej – stykania (spotykania) się ze sobą. Jednak w istocie nie chodzi tylko o to, że owe zależności (sfery styku) istnieją, a raczej o to, jakie są tego konsekwencje” (J. Zimmermann, *Przedmowa*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 15).

²³ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3.

²⁴ W. Jakimowicz, *O pograniczu bez granic*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego...*, s. 26.

²⁵ Jak podkreśla M. Florczak-Wątor, Konstytucja RP czyni zdrowe środowisko jedną z wartości konstytucyjnych objętych troską państwa i jego obywateli – zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.

zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), obowiązek ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom przez władze publiczne (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), powszechny obowiązek dbałości o środowisko i ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie jego stanu (art. 86 Konstytucji RP). Nie powinno zatem dziwić, że ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenie prawa własności (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), a nawet niekiedy jej odjęcie wskutek wywłaszczenia na potrzeby realizacji celu publicznego i za zapłatą słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Obszar ograniczonego użytkowania jest instytucją prawa ochrony środowiska (art. 135 i 136 p.o.ś. – rozdział 3 tytułu IX ustawy) będącą przykładem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska²⁶. W literaturze przedmiotu obszar taki kwalifikuje się jako rodzaj obszaru specjalnego²⁷. Obszar specjalny zaś to oznaczona przestrzeń, gdzie obowiązuje szczególny reżim prawny, który w określonym zakresie wyłącza lub ogranicza dotychczasowe normy powszechnie obowiązujące²⁸. Utworzenie takiego obszaru jest podyktowane specyfiką działalności prowadzonej na danym terenie, która najczęściej ma ponadlokalny zasięg albo priorytetowy charakter i realizuje interes publiczny²⁹ (rozumiany jako interes ogółu, nieograniczony tylko do partykularnych interesów prowadzącego daną działalność)³⁰. Ustanowienie obszaru specjalnego – tak jak w przypadku OOU – wymaga istnienia w przepisach materialnego prawa administracyjnego stosownej podstawy prawnej. Zatem wyodrębnia się

²⁶ Zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 273–279, wraz z przywołanym tam orzecznictwem; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2012; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019.

²⁷ A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 273; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 702; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 299–302; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 318.

²⁸ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985, s. 103.

²⁹ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 542; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 11–21, 24–25, 81–82.

³⁰ M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2, s. 62.

go na mocy konkretnych przepisów, jeśli ustawodawca uznaje, że przemawiają za tym istotne cele ogólne³¹.

Przyczyną utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska w związku z działalnością określonego zakładu lub obiektu – jednego z enumeratywnie wskazanych w art. 135 p.o.ś.³² (są nimi: oczyszczalnia ścieków, składowisko odpadów komunalnych, kompostownia, trasa komunikacyjna, lotnisko, linia i stacja elektroenergetyczna, obiekt sieci gazowej, instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna i radiolokacyjna³³, obiekt i instalacja na terenach zamkniętych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r.³⁴). W zależności od źródła emisji, która skutkuje ograniczeniem użytkowania nieruchomości, możemy mieć do czynienia z wpływem na jakość powietrza, poziom hałasu lub poziom pól elektromagnetycznych (art. 144 ust. 2 p.o.ś.). W przypadku obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z prawem dopuszczalne standardy imisyjne (czyli standardy jakości środowiska)³⁵ mogą być przekraczane na nieruchomościach znajdujących się w granicach tego obszaru³⁶ (art. 144 ust. 3 i *a contrario* art. 144 ust. 2 p.o.ś.³⁷). Jest to wyjątek od zasady, że emisja z obiektów lub instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający obiektem ma tytuł prawny (art. 144 ust. 2 oraz art. 174 ust. 1 p.o.ś.)³⁸.

³¹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 687, 695.

³² Zob. np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 720/09, LEX nr 597808; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1858/10, LEX nr 746830; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Wr 276/11, LEX nr 1087024.

³³ Nadto, zgodnie z art. 135 ust. 6 p.o.ś., w przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego, dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed dniem 1 października 2001 r., a których użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do dnia 30 czerwca 2003 r., tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, jeżeli pomimo zastosowania najlepszych dostępnych technik nie mogą być dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu poza terenem zakładu.

³⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1080).

³⁵ Na temat standardów jakości środowiska – zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska...*, s. 428–429; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 663.

³⁶ M. Bar, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 425–426.

³⁷ Treść art. 144 ust. 1 i 2 p.o.ś. wprowadza zasadę, która w odniesieniu do OOU jest wyłączona, co wynika z art. 144 ust. 3 i art. 135 p.o.ś. – zob. B. Rakoczy et al., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań 2011, s. 34. Zob. też np. wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, LEX nr 503415; J. Rotko, *Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo „Prawo Ochrony Środowiska”, Wrocław 2002, s. 144.

³⁸ Zob. K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 27–32.

Zważywszy na istotność interesu ogólnego (publicznego)³⁹, OOU jako obszar specjalny stanowi ważny instrument rozstrzygania kolizji interesu prywatnego (np. prywatnych właścicieli) z interesem publicznym (np. przemawiającym za dopuszczeniem przekroczenia norm hałasu) zapewniający możliwość prowadzenia działalności, którą ustawodawca uznaje za priorytetową⁴⁰. W przypadku OOU rezygnuje on z wymogu – wynikającego z regulacji ogólnych – aby eksploatacja instalacji lub obiektów nie powodowała przekroczenia standardów jakości środowiska (art. 144 ust. 1 p.o.ś.). Czyni tak, gdy po pierwsze, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub obiektu wskazanego w art. 135 ust. 1 p.o.ś., a po drugie, wymienione w tym przepisie zakłady i obiekty są „niezbędne dla współczesnego społeczeństwa”⁴¹.

Utworzenie OOU stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości, polegającą na konieczności znoszenia przez jej właściciela ponadnormatywnych immisji (oddziaływań na nieruchomość) w związku z działalnością zakładu lub obiektu (np. portu lotniczego) w sytuacji, kiedy nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska (np. poza terenem lotniska, wokół którego powstał OOU). „Legalizacja” taka jest dokonywana w interesie publicznym i oznacza, że właściciel nieruchomości położonej na OOU nie może skutecznie żądać, by prowadzący zakład lub obiekt zaniechał negatywnego oddziaływania na jego nieruchomość, o ile nie zostaną przekroczone dopuszczalne normy po ustanowieniu OOU (np. normy hałasu określone w uchwale sejmiku województwa o utworzeniu tego obszaru)⁴². Powstanie OOU zatem, ponieważ wyłącza bezprawność działania obiektów lub instalacji w aspekcie naruszania standardów imisyjnych, wyklucza w tym zakresie podejmowanie działań prawnych przez organy ochrony środowiska czy też właścicieli nieruchomości znajdujących się na owym obszarze⁴³.

Pośród różnych kryteriów typologii czy klasyfikacji obszarów specjalnych, które proponuje się w literaturze przedmiotu, w kontekście OOU należy przywołać

³⁹ W takim ujęciu OOU jako obszar specjalny i ograniczenia z niego wynikające odpowiadają konstrukcji publicznoprawnego panowania państwa nad nieruchomościami – zob. T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 51; eadem, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, w: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1981, s. 131; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 701.

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 687, 701–703; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 22–23.

⁴¹ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 60. Zob. też B. Rakoczy et al., *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 46; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 664.

⁴² K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 28–31.

⁴³ Ibidem, s. 31–32.

za J. Stelmasiakiem podział na obszary specjalne tworzone w celu ochrony ich wartości przed szkodliwymi oddziaływaniami z zewnątrz i obszary oddziałujące szkodliwie na zewnątrz⁴⁴. W przypadku OOU chodzi nie o ochronę terenu wewnątrz niego, gdyż jego utworzenie legalizuje przekroczenia standardów jakości środowiska, ale o ochronę terenu położonego poza tym obszarem, gdyż poza terenem OOU nie mogą być przekraczane standardy jakości⁴⁵.

Cechą charakterystyczną obszaru ograniczonego użytkowania jako rodzaju obszaru specjalnego jest to, że wiąże się z nim szkodliwe oddziaływanie na zewnątrz, poza teren obiektu lub zakładu, dla którego został utworzony, aż do granic tego obszaru. Odróżnia go to od klasycznych obszarów specjalnych powołanych w celu ochrony ich wartości przed szkodliwymi oddziaływaniami z zewnątrz⁴⁶. Można zatem powiedzieć, że mamy w tym przypadku do czynienia z odwrotnym kierunkiem ochrony – klasyczny obszar chroni to, co znajduje się wewnątrz niego, natomiast obszar ograniczonego użytkowania zapewnia powszechną ochronę terenu położonego poza nim, a w stosunku do terenu OOU jego utworzenie skutkuje legalnością negatywnego oddziaływania w związku z naruszaniem standardów jakości⁴⁷. Zezwolenie na takie oddziaływanie na nieruchomości wewnątrz OOU jest odstępstwem od zakazu naruszenia standardów jakości w stosunku do nieruchomości cudzych⁴⁸.

Konkretne ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości są każdorazowo ustalane dla poszczególnych OOU lub ich wydzielonych części. Zgodnie z art. 135 ust. 3a p.o.ś., tworząc OOU, organy właściwe⁴⁹ oprócz wyznaczenia granic obszaru określają ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu⁵⁰, wymagania techniczne dotyczące budynków⁵¹ oraz sposób korzystania z terenu wynikający z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego⁵². Najczęściej jednak na OOU wprowadza się zakaz przeznaczania terenu pod budowę szpitali, domów opieki społecznej i budynków związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci

⁴⁴ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 688; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26.

⁴⁵ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26–27.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, s. 27.

⁴⁸ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 702; K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 32.

⁴⁹ Zob. art. 135 ust. 2 i 3 p.o.ś.

⁵⁰ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 116–119, wraz z przywołaną tam literaturą. Zob. też wyrok NSA z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II OSK 1749/08, LEX nr 597369; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 854/18, LEX nr 2664505.

⁵¹ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 119–122, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵² Zob. ibidem, s. 115–122.

i młodzieży⁵³. Zabrania się budowy domów jednorodzinnych czy zmiany funkcji budynków, a w nowo projektowanych budynkach należy zapewnić odpowiednią izolacyjność akustyczną ścian⁵⁴.

5. Model odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania

5.1. Uwagi ogólne

Działalność organów administracji publicznej w formach przewidzianych prawem i w ramach ustawowo przyznanych kompetencji może ingerować w prawa jednostek, w szczególności w prawo własności. Jak wynika z analizy istniejących regulacji – i na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu⁵⁵ – zwłaszcza stopień tej ingerencji i jej intensywność oraz czasowy lub trwały charakter będą na ogół mieć znaczenie dla możliwości kompensacji szkody, jakiej jednostka doznaje na skutek legalnego działania administracji publicznej. Uzasadnieniem takiej ingerencji będą względy interesu ponadjednostkowego (tj. publicznego lub społecznego)⁵⁶, a w zależności od jej celów i zakresu różne może być jej natężenie (intensywność)⁵⁷. Dalsze rozważania poświęcone są tylko ingerencji w prawa jednostek powodowanej legalnym (zgodnym z prawem) działaniem administracji. Poza przedmiotem analizy pozostaje ingerencja w prawa jednostki na skutek bezprawnego (niezgodnego z prawem) działania organów administracji.

5.2. Konstytucyjne uwarunkowania kompensacji szkód wynikających z legalnych działań administracji

Odpowiedzialność za legalne działania administracji cechuje się brakiem ogólnych konstytucyjnych podstaw prawnych – w odróżnieniu od wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie

⁵³ Ibidem, s. 118–119.

⁵⁴ Ibidem, s. 121–122.

⁵⁵ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 506 i nn., zwłaszcza s. 522–530, 560–564, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵⁶ Ibidem, s. 540–543.

⁵⁷ Ibidem, s. 544–545.

władzy publicznej⁵⁸, rozwijanej następnie w regulacjach ustawowych Kodeksu cywilnego⁵⁹ (art. 417 i nn. k.c.)⁶⁰. Pojęcie „działania organu władzy publicznej”, którym posługuje się ustrojodawca w kontekście charakteru i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej⁶¹. Nazwa »organ władzy publicznej« użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej”⁶².

O ile są wyraźne konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, o tyle brakuje równie jasnych podstaw konstytucyjnych oraz ustawowych⁶³, które zawierałyby jednolite zasady ponoszenia odpowiedzialności za szkody będące skutkiem jej legalnego

⁵⁸ Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP formułuje konstytucyjne przesłanki – niezależne od winy, oparte na zasadzie ryzyka – odpowiedzialności za bezprawne działanie organów władzy publicznej. Zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; zob. też L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 467–501.

⁵⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).

⁶⁰ Zob. L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 567 i nn., wraz z przywołaną tam literaturą.

⁶¹ Wykonywanie władzy publicznej obejmuje wszelkie, bardzo zróżnicowane formy działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych. Łączy się ono z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia jej praw i wolności przez władzę publiczną.

⁶² Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

⁶³ Za taką ogólną zasadę ponoszenia odpowiedzialności za legalne działanie administracji nie można uznać art. 417² k.c., który stanowi, że jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy

działania⁶⁴. Zatem aby można było dochodzić kompensacji szkód (abstrahując od tego, czy w pełnym czy w ograniczonym zakresie) powstałych w następstwie legalnego działania administracji (pozostających z nim w adekwatnym związku przyczynowym), musi istnieć wyraźna norma prawna, która formułuje podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej⁶⁵.

W kontekście analizowanego zagadnienia spośród regulacji rangi konstytucyjnej należy nadto wskazać art. 21 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1), a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Choć więc przepisy Konstytucji RP nie ustanawiają wyraźnie zasad ponoszenia odpowiedzialności za szkody spowodowane zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej (co ma miejsce w przypadku szkód spowodowanych niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej)⁶⁶, to – jak trafnie wskazuje L. Bosek – pozwalają sformułować tezę, iż działania władzy publicznej podejmowane w interesie ogólnym nie mogą *de lege lata* prowadzić do przerzucenia w całości ekonomicznego ciężaru ich następstw w postaci szkody (uszczerbku majątkowego) na poszkodowanego (właściciela), nawet wtedy, gdy szkody nie można było uniknąć i stanowi ona skutek zgodnych z prawem działań państwa⁶⁷. L. Bosek odrzuca pogląd J. Bocia⁶⁸, że normy konstytucyjne nie wyrażają wprost „zasady naprawienia szkody spowodowanej działaniami legalnymi, ponieważ wprost nie wyeksplikowano w Konstytucji odpowiednika art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”. Nie można pomijać faktu, że przytoczony wyżej art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wymaga od ustawodawcy wprowadzenia mechanizmu „wynagrodzenia najdotkliwszych uszczerbków majątkowych pod pewnymi warunkami”⁶⁹.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podnoszono argumenty za wyodrębnieniem kategorii odpowiedzialności za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej⁷⁰. F. Zoll wskazywał potrzebę wyróżnienia zdarzeń uzasadniających odpowiedzialność za skutki „czynów przez ustawę

okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

⁶⁴ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 507.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 565–596.

⁶⁷ Ibidem, s. 567.

⁶⁸ J. Boć, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 33 (Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, t. 38).

⁶⁹ L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 567.

⁷⁰ Zob. ibidem, s. 565–566, wraz z przywołaną tam literaturą.

dozwolonych, ale powodujących szkody, które trzeba wynagrodzić”⁷¹. Sugeruje to, że odpowiedzialność za uszczerbki legalne ma swe podstawy aksjologiczne w zasadzie słuszności⁷². Z kolei A. Wasilewski w odniesieniu do publicznoprawnych ograniczeń prawa własności argumentował, że w związku z ich legalnym charakterem odszkodowanie przysługuje tylko wówczas, gdy przepis tak stanowi – nie przesądzając jednocześnie, w jakich sytuacjach (i w jakim rozmiarze) przepisy ustawowe winny przewidywać kompensację tego rodzaju szkód⁷³.

5.3. Treść art. 21 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a obowiązek kompensacji szkód za legalne działania administracji

O czym już wspomniano, argumenty natury konstytucyjnej na rzecz istnienia mechanizmu kompensacji szkód za legalne działanie administracji mają swą podstawę w treści art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz wzajemnej delimitacji zakresów norm z nich wynikających. Otóż drugi z tych przepisów dotyczy możliwości wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (co obejmuje także prawo własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazuje on, że ograniczenia takie 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, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁷⁴.

Jak zauważa się w literaturze i orzecznictwie⁷⁵, o ile art. 64 Konstytucji RP dotyczy prawa własności w ujęciu ekonomicznym, o tyle art. 21 Konstytucji RP ma

⁷¹ F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, wyd. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1948, s. 124.

⁷² Ibidem.

⁷³ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1972, s. 44 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 54).

⁷⁴ Zob. L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁷⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86..., wraz z przywołaną tam literaturą; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889–919, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem TK. Zob. też wyroki TK: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 181, poz. 1525; z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, Dz.U. z 2008 r. Nr 40, poz. 239; z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, Dz.U. z 2008 r. Nr 235, poz. 1617; z dnia 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, Dz.U. z 2009 r. Nr 89, poz. 737; z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, Dz.U. z 2011 r. Nr 130, poz. 762; z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, Dz.U. z 2012 r. poz. 1472; z dnia

szerszy wymiar – nie ogranicza się do jego aspektu ekonomicznego. W perspektywie konstytucyjnej zatem prawo własności (we wspomnianym szerokim znaczeniu)⁷⁶ może zostać ograniczone, po pierwsze, ze względu na cele (wartości) wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a po drugie, na potrzeby celu publicznego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W obu przypadkach chodzi o cele, które wpisują się w konstytucyjną charakterystykę Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 i 2 Konstytucji RP)⁷⁷. Nie powinno także ulegać wątpliwości, że cele (wartości) wskazane w art. 31 ust. 3 mieszczą się w klauzuli celu publicznego⁷⁸, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Różnica pomiędzy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 a art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odnośnie do charakteru ograniczeń prawa własności polega na tym, że w sytuacji określonej w art. 21 ograniczenie jest na tyle duże, że prowadzi do „naruszenia jej [własności – M.B.] podmiotowej istoty”⁷⁹. Dlatego w przypadku ograniczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 jest mowa o wywłaszczeniu (z uwagi na zakres ingerencji), ponadto dopuszczalnym wówczas, gdy jest dokonywane na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem (to są jego konstytucyjne warunki)⁸⁰. W kontekście problemu konstytucyjnego wymogu kompensacji (naprawy) uszczerbku majątkowego będącego następstwem legalnego działania organów władzy publicznej należy wskazać, że jeśli ograniczenie prawa własności ze względu na charakter ingerencji w jego treść będzie na tyle doniosłe, że będzie skutkowało podważaniem istoty tego prawa, to – zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – ustawodawca zwykły musi wprowadzić za tego rodzaju ograniczenie (wywłaszczenie) mechanizm wypłaty odszkodowania (ustawową podstawę kompensacji).

13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 376; z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12, Dz.U. z 2015 r. poz. 891; z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, Dz.U. z 2015 r. poz. 1039.

⁷⁶ M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie” w kontekście konstytucyjnego obowiązku ochrony prawa własności*, w: *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Wydawnictwo C.H.Beck, s. 307.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Pojęcie ograniczenia prawa własności lub wywłaszczenia odnosi się tu do ingerencji w prawo własności na gruncie prawa publicznego, co należy odróżnić od ograniczenia wynikającego z regulacji prawa prywatnego. Oczywiście nie oznacza to, że kształt tych ostatnich regulacji nie podlega ocenie z perspektywy konstytucyjnego standardu ochrony dopuszczalności ograniczeń prawa własności – zob. np. M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie”...*, s. 312–313.

⁷⁹ M. Wolanin, *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie”...*, s. 312.

⁸⁰ Ibidem. W kontekście konstytucyjnego rozumienia pojęcia wywłaszczenia zob. np. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, LEX nr 39993; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, LEX nr 466660.

5.4. Charakter prawny odpowiedzialności za legalne działania administracji i podstawy prawne jej dochodzenia

Niezależnie od wymogu istnienia ustawowej podstawy kompensacji szkód w przypadku określonego przejawu legalnego działania administracji, które powoduje szkodę w mieniu danego podmiotu, trzeba postawić pytanie o charakter odpowiedzialności odszkodowawczej za zgodne z prawem działanie władzy publicznej. Pytanie i wątpliwości mu towarzyszące nie są nowe⁸¹, ale również nie są pozbawione doniosłości praktycznej. W gruncie rzeczy należy rozstrzygnąć, czy ponieważ kompensacja legalnych szkód wymaga wyrażnej podstawy ustawowej i wynika z przepisów przyznających kompetencje administracji publicznej i kształtujących wykonywanie przez nią określonych zadań, przesądza to o jej administracyjnoprawnym charakterze, czy też w związku z tym, że chodzi o naprawienie szkody w mieniu, zarówno rozumienie pojęcia szkody, jak i charakter odpowiedzialności są prywatnoprawne⁸².

W polskiej literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że odpowiedzialność za szkody legalne ma naturę cywilnoprawną⁸³, lecz pośród administratywistów nie brakuje głosów o jej administracyjnym charakterze⁸⁴. Według J. Bocia w przypadku kompensacji strat⁸⁵ wynikających z legalnej działalności administracji publicznej⁸⁶ słuszne jest to drugie stanowisko, dla którego uzasadnienia można wskazać następujące argumenty:

Po pierwsze, nie ma równości stron między poszkodowanym a podmiotem odpowiedzialnym w ramach stosunku odszkodowawczego (zobowiązaniowego),

⁸¹ Zob. J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 11 i nn., wraz z przywołaną tam literaturą.

⁸² Ibidem, s. 14–16.

⁸³ Zob. ibidem, s. 3–11.

⁸⁴ Taki pogląd wyrażają np.: E. Smoktunowicz, *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 83; K. Siarkiewicz, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 8/9, s. 273, 277; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 11, s. 669–670. Zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 59. Autor ten w odniesieniu do instytucji wyłączenia wskazuje, że składa się ona z dwóch elementów: odebrania własności i odszkodowania, stąd też odszkodowanie jest ekwiwalentem za wyłączone mienie, a nie naprawieniem szkody w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

⁸⁵ J. Boć konsekwentnie odmawiał używania pojęć „szkoda” i „odszkodowanie” w kontekście ram prawnych odpowiedzialności za legalne działanie administracji publicznej; zamiast nich stosował pojęcia „strata” oraz „wyrównanie strat” – J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971, s. 10; idem, *O konstytucyjnych uregulowaniach...*, s. 29 i nn.

⁸⁶ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 191 i nn.

ponieważ w obszarze prawa administracyjnego dominuje element władztwa, co skutkuje istnieniem naturalnej przewagi organu administracyjnego⁸⁷.

Po drugie, jeśli brak regulacji ogólnych dotyczących indemnizacji (wyrównania) szkód, które powstały za sprawą legalnych działań administracji, a obowiązek odszkodowawczy wynika ze szczegółowych regulacji prawa administracyjnego (co przekłada się na różnice w rozumieniu zarówno samego pojęcia, jak i zakresu uszczerbku podlegającego rekompensacie, a często też na różnice w sposobie jego naprawienia), to taki stan rzeczy przesądza o administracyjnoprawnym charakterze owej odpowiedzialności⁸⁸.

Po trzecie, obowiązek wyrównania straty, której jednostka doznaje w interesie publicznym (społecznym) powstaje z mocy przepisów prawa w razie zajścia zdarzenia opisanego przez prawo⁸⁹.

Po czwarte, podmiotem zobowiązanym do wyrównania straty (kompensacji szkody) nie musi być podmiot, który spowodował powstanie uszczerbku majątkowego, w szczególności może chodzić o podmiot, którego interes (nawet faktyczny) jest chroniony w ramach legalnego działania organu administracji (brak konieczności istnienia powiązania podmiotowego).

Po piąte, należne odszkodowanie (wyrównanie doznanego uszczerbku) z reguły ustala się w pierwszej kolejności w postępowaniu administracyjnym, a następnie wobec niego postępowanie sądowe najczęściej służy jego weryfikacji⁹⁰.

Po szóste, inny charakter (w pewnym sensie wtórny) ma zależność przyczynowo-skutkowa w przypadku odpowiedzialności za działanie legalne, gdyż ustawodawca przyjmuje wystąpienie szkody jako jego poniekąd naturalne następstwo (związek o charakterze normatywnym). Stąd też, jeśli chodzi o tego rodzaju odpowiedzialność, większą rolę odgrywa ocena legalności samego działania (dopełnienia warunków władczej ingerencji w mienie podmiotu prywatnego) niż związek pomiędzy ingerencją a doznany uszczerbkiem⁹¹.

Po siódme, obowiązek wyrównania uszczerbku ma odmienne funkcje – oprócz funkcji kompensacyjnej (dominującej także w ramach odpowiedzialności cywilnoprawnej) pojawia się ważna z perspektywy działania administracji funkcja stymulacyjna. Polega ona na tym, że „zabezpieczenie ewentualnych ubytków prawną pewnością ich wyrównania prowadzić może do usunięcia konieczności przymusu państwowego lub do aktywniejszego i pełniejszego wykonania narzuconego obowiązku”⁹².

⁸⁷ Ibidem, s. 189–190.

⁸⁸ Ibidem, s. 194 i nn.

⁸⁹ Ibidem, s. 87–88.

⁹⁰ Ibidem, s. 191 i nn.

⁹¹ Ibidem, s. 86–89.

⁹² Ibidem, s. 202.

Koncepcja odpowiedzialności wyrównawczej⁹³, nawiązująca do stanowiska J. Bocia, jest podstawą, na której opiera się analiza kwestii zasad i przesłanek wyrównywania uszczerbku majątkowego wynikającego z legalnych działań administracji publicznej.

Mimo wszystko podzielić należy pogląd o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za szkody (uszczerbki majątkowe) będące skutkiem legalnego działania administracji⁹⁴. Wydaje się, że przesądzają o tym dwa argumenty. Po pierwsze, o obowiązku naprawienia szkody i jego zakresie rozstrzyga nie akt administracyjny, ale przepis ustawy⁹⁵ (aczkolwiek chodzi o przepis materialnego prawa administracyjnego)⁹⁶. Po drugie, stosunek odszkodowawczy, który wynika z regulacji ustawowej w związku z takim uszczerbkiem, cechuje się równorzędnością stron (co jest najlepiej widoczne w przypadku sporu sądowego przed sądem powszechnym o wysokość odszkodowania), a nie polega

⁹³ Pojęcie zaproponowane przez P. Wszółka – zob. P. Wszółek, *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej*, cz. I, „Casus” 2009, nr 52, s. 29; idem, *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010, nr 56, s. 10. Analizę swojej koncepcji administracyjnej odpowiedzialności wyrównawczej zaprezentował on w cyklu artykułów (cz. I, „Casus” 2009, nr 52, s. 24–30; cz. II, „Casus” 2009, nr 53, s. 15–20; cz. III, „Casus” 2009, nr 54, s. 39–44; cz. IV, „Casus” 2010, nr 55, s. 29–36). Argumenty autora uzasadniające wyróżnienie takiej instytucji jak „odpowiedzialność wyrównawcza” – niezależnie od odpowiedzialności regulowanej prawem cywilnym – są analogiczne do podawanych wcześniej przez J. Bocia.

⁹⁴ Zob. np. wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK-A 2011, nr 4, poz. 35, na tle odszkodowania przysługującego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872). W wyroku stwierdzono, że „wniosek, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, ma formę żądania administracyjnoprawnego, dochodzonego na drodze administracyjnej, zmierza on jednak do udzielenia ochrony prawa majątkowego w rozumieniu prawa cywilnego. Roszczenie odszkodowawcze jest tu instrumentem prawa cywilnego. Nie zmienia tego okoliczność, że podstawą prawną ustalenia i wypłaty odszkodowania są normy prawa administracyjnego”. Zob. też rozważania E. Łętowskiej, która wskazała wyraźne podobieństwa odpowiedzialności na zasadzie ryzyka do odpowiedzialności za zgodne z prawem działania administracji publicznej, a jednocześnie podkreśliła, że pojęcie odpowiedzialności odszkodowawczej nie łączy się z jej szczególną zasadą, podstawą czy reżimem – E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 59–60.

⁹⁵ W tym kontekście warto przywołać pogląd W. Warkały, traktującego odpowiedzialność jako sytuację prawną, w której powstaje obowiązek świadczenia w postaci zapłaty odszkodowania i która jest w pewnym sensie wyodrębnioną instytucją obligacyjnoprawną, ponieważ obowiązek dania (świadczenia) odszkodowania wyczerpuje treść pojęcia odpowiedzialności odszkodowawczej – W. Warkały, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972, s. 103.

⁹⁶ J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 13.

na władczym i jednostronnym kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki przez organ administracji⁹⁷.

Niemniej szczególne właściwości, jakie według J. Bocia ma „odpowiedzialność wyrównawcza” za szkody powodowane legalnym działaniem administracji, unaoczniają specyfikę tego rodzaju reżimu odpowiedzialności ustawowej, co nie powinno być bez znaczenia dla wykładni kreujących go przepisów. Do owego zagadnienia w kontekście odpowiedzialności związanej z ustanowieniem OOU przyjdzie jeszcze powrócić w dalszej części rozważań. Tam zaś, gdzie regulacje materialnego prawa administracyjnego są niekompletne, a często nawet szczątkowe (np. w kwestii określenia drogi sądowej rozstrzygania sporów, zakresu i formy odszkodowania, oceny wpływu zachowań poszkodowanego na tenże zakres), znajdują zastosowanie ogólne reguły cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej⁹⁸.

W polskim systemie prawa, jak już wskazano, nie istnieją ogólne normy, które wyrażałyby zasadę odpowiedzialności państwa za zgodne z prawem działania władzy publicznej wywołujące powstanie szkody, z zastrzeżeniem treści art. 21 Konstytucji RP, który statuuje obowiązek wypłaty słusznego odszkodowania w razie wywłaszczenia. Za trafny należy uważać wniosek, że owa odpowiedzialność powstaje tylko wówczas, gdy przepis ustawy tak stanowi. W tym przypadku nie jest to odpowiedzialność ani z kontraktu, ani z deliktu⁹⁹, ale rodzaj odpowiedzialności ustawowej¹⁰⁰.

Szkoda (uszczerbek) w związku z legalnym działaniem władzy publicznej często wynika z wprowadzenia ograniczeń w możliwości wykonywania danego

⁹⁷ Tak E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością...*, s. 59–60; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 163 i nn.; E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1979, s. 84–86; J. Parchomiuk, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, w: *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 87 i nn.; E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 10, s. 83–91.

⁹⁸ Tak też E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością...*, s. 59–60; J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 16, a także J. Boć, który opowiadał się za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności za szkody legalne (idem, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 186–187, 195, 198).

⁹⁹ J. Parchomiuk, *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa...*, s. 12.

¹⁰⁰ T. Dybowski, *Naprawienie szkody*, w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, red. Z. Radwański, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 184–185; W. Warkalło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 186; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975, s. 14 i nn.

prawa¹⁰¹ (np. prawa własności nieruchomości)¹⁰². W kontekście ponoszenia odpowiedzialności za ograniczenia publicznoprawne prawa własności A. Wasilewski rozróżnił dwie kategorie potencjalnego odszkodowania: związane z samym ograniczeniem prawa własności¹⁰³ oraz związane z wyrządzonym uszczerbkiem lub uszczerbkiem, który może zostać wyrządzony¹⁰⁴. Nie oznacza to, że każdy taki przypadek musi podlegać kompensacji poprzez wypłatę odszkodowania¹⁰⁵. Ustawodawca zwykły może, mieszcząc się w ramach konstytucyjnych, nie przewidzieć wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotu dotkniętego ograniczeniem prawa (np. w postaci ograniczenia możliwości wykonywania prawa własności) na skutek legalnych działań administracji. A. Wasilewski dostrzega co najmniej dwa rodzaje uzasadnienia takiego wyboru ustawodawcy. Po pierwsze, brak podstaw do dochodzenia odszkodowania wynikać może stąd, że uszczerbek właściciela jest za mały, by ustawodawca uznał przyznanie rekompensaty za celowe. Po drugie, ograniczenie może mieć charakter na tyle powszechny, że spowodowałoby powstanie roszczeń o dużych rozmiarach, których Skarb Państwa (podmiot odpowiedzialny za jego wypłatę w ramach stosunku odszkodowawczego) nie byłby w stanie zaspokoić¹⁰⁶. Do tej grupy motywacji braku wprowadzenia odszkodowania można także zaliczyć inne, choćby pozytywny rezultat, jaki dla dobra ogółu społeczeństwa ma ingerencja w prawo przysługujące jednostce, m.in. w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska¹⁰⁷.

Niezależnie od wskazanych już wcześniej ograniczeń arbitralnego wyłączenia możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z legalnymi działaniami

¹⁰¹ Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 507–508, wraz ze wskazaną tam (opracowaną na podstawie przeglądu regulacji ustawowych) typologią ograniczeń lub uszczerbków, które uzasadniają obowiązek naprawienia szkody za legalne działanie władzy publicznej.

¹⁰² Szerzej na temat ograniczania praw i wolności w związku z ochroną środowiska – zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006. Zob. też wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK-A 2018, poz. 13; wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 123.

¹⁰³ A. Wasilewski nazywa przykłady ograniczeń prawa własności przez administrację „panowaniem nad nieruchomością” wskutek „wkroczenia” administracji w prawo jednostki. Jako kryterium systematyzacji postaci publicznoprawnego panowania nad nieruchomością proponuje przyjęcie znanej z prawa cywilnego triady uprawnień do korzystania z rzeczy, posiadania jej i rozporządzania nią – zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych...*, s. 71.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 44.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 48.

¹⁰⁷ Przykłady innych uzasadnień braku odszkodowania za szkody powodowane legalnym działaniem administracji czy ograniczaniem prawa jednostki – zob. T. Kocoł, *Odpowiedzialność za szkody w prawie wodnym*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska], *passim*.

administracji, wynikających z konstytucyjnego rozumienia pojęcia wyłączenia i warunków jego dopuszczalności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), trzeba przywołać zasadę równości wobec ciężarów publicznych (art. 32 Konstytucji RP), zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)¹⁰⁸. Zasada równości w ujęciu abstrakcyjnym oznacza, że każdy powinien być obciążany należnościami i ciężarami o charakterze publicznoprawnym w sposób równy¹⁰⁹. O ile z zasady solidarności społecznej można wyprowadzać argumenty, że wybory ustawodawcy ingerujące w prawo jednostki są podejmowane dla dobra ogółu społeczeństwa, np. ze względu na potrzebę ochrony środowiska, a także dla dobra osoby poszkodowanej, o tyle takie podejście może budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec ciężarów publicznych oraz równej ochrony praw majątkowych, choć oczywiście owa zasada nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana przez inne wartości konstytucyjne¹¹⁰.

¹⁰⁸ E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

¹⁰⁹ Z tego względu Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 3 lipca 2013 r. (sygn. P 49/11, Dz.U. z 2013 r. poz. 842) i z dnia 21 lipca 2014 r. (sygn. K 36/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1002) za naruszające zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) uznał wynikające z art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ograniczenie zakresu przedmiotowego odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta, które podlegają ochronie gatunkowej, do szkód w gospodarstwach rolnych i leśnych. Trybunał wskazał, że wprawdzie z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez owe zwierzęta, lecz skoro ustawodawca przyznaje takie prawo pewnym podmiotom na podstawie rozwiązań ustawowych, musi respektować zasady konstytucyjne. W ocenie TK zakwestionowane rozwiązania skutkują naruszeniem konstytucyjnych standardów równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych, gdyż uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, nie znajduje oparcia w regulacjach konstytucyjnych i nie ma charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

¹¹⁰ Dla przykładu, Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z dnia 28 września 2015 r. (sygn. K 20/14) uznał, że zawarte w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody rozwiązanie w postaci ograniczenia odpowiedzialności tylko do określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową (chodzi o żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry) nie narusza konstytucyjnego standardu równego traktowania (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Zwrócił uwagę na racjonalność przyjętych rozwiązań, które umożliwiają wyważenie konieczności ochrony określonych gatunków zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz wynikających z tego problemów dla działalności człowieka. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności za gatunki, w których przypadku prawdopodobieństwo wyrządzenia istotnych szkód dla człowieka i jego gospodarki jest szczególnie duże. W art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody Rada Ministrów została zaś upoważniona do wprowadzenia odpowiedzialności – na takich samych zasadach – jeśli zajdzie potrzeba zrekompensowania szkód wyrządzonych przez inne gatunki zwierząt podlegające ochronie. Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji...*, s. 538 i nn.

Podsumowując: tym, co odróżnia odpowiedzialność za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego) od odpowiedzialności za legalne działanie władzy publicznej, jest przesłanka bezprawności¹¹¹. Mimo że przepisy ustaw z obszaru materialnego prawa administracyjnego normujące odpowiedzialność za szkody spowodowane legalnym wykonywaniem władzy publicznej nie stanowią *lex specialis* w stosunku do norm wynikających z art. 417 i nn. k.c., to w kwestiach w nich nieuregulowanych, które dotyczą dochodzenia tego rodzaju odpowiedzialności ustawowej, znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Aby móc jej dochodzić, każdorazowo musi istnieć szczególna podstawa prawna, która ją statuuje.

5.5. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

Odwołując się do koncepcji W. Radeckiego, należy wskazać strukturalne komponenty pojęcia odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska, którymi są:

- identyfikacja podmiotu ponoszącego odpowiedzialność – może nim być osoba prawna, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej;
- identyfikacja zdarzenia lub stanu rzeczy podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej – może nim być szkoda w środowisku, niebezpieczeństwo powstania takiej szkody albo samo tylko naruszenie wymagań ochrony środowiska;
- zasada, według której przypisuje się to zdarzenie lub ten stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność – może nią być zasada winy (np. przy odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia), zasada ryzyka (charakterystyczna dla odpowiedzialności cywilnej), zasada bezprawności albo jakaś inna zasada (np. odpowiedzialność ustawowa w przypadku odpowiedzialności za szkody będące skutkiem legalnych działań);
- negatywne konsekwencje dla podmiotu ponoszącego odpowiedzialność – mogą one mieć charakter osobisty (np. pozbawienie wolności za przestępstwo przeciwko środowisku) albo majątkowy (np. danie odszkodowania cywilnego, zapłacenie kary pieniężnej)¹¹².

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, jak już wspomniano, jest przykładem odpowiedzialności za legalne działania organu administracji. O charakterze tego rodzaju odpowiedzialności była mowa wcześniej (zob. pkt 5.4). W orzecznictwie i piśmiennictwie

¹¹¹ J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji...*, s. 191.

¹¹² W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002, s. 60–61.

przyjmuje się, że przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 129 ust. 2 w zw. z art. 135 ust. 1 p.o.ś.¹¹³ wynikającej z utworzenia OOU są:

- wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości;
- szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości położonej na tym obszarze, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości;
- związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą¹¹⁴.

Wykładnia wskazanego przepisu była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, o czym szerzej w pkt 5.6.

Bezpośrednim źródłem szkody jest władcze działanie organu administracji publicznej w postaci przyjęcia aktu prawa miejscowego – uchwały o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania – czego skutek stanowi ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości położonej w obrębie tego obszaru. Wynika to wprost z art. 129 ust. 4 p.o.ś., w myśl którego z roszczeniem odszkodowawczym lub o wykup można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości¹¹⁵.

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu ustanowienia OOU nie jest odpowiedzialnością sprawczą w tym znaczeniu, że źródłem szkody nie jest działalność podmiotu odpowiedzialnego, lecz działanie osoby trzeciej – w tym przypadku: organu administracji publicznej, który podejmuje czynności władcze poprzez stanowienie przepisów miejscowych¹¹⁶. Chodzi więc o odpowiedzialność za szkody poniesione na skutek legalnych działań władzy publicznej¹¹⁷. Roszczenie odszkodowawcze z tytułu utworzenia obszaru ograniczonego odszkodowania nie odnosi się do szkód wynikających bezpośrednio z działalności podmiotu odpowiedzialnego, lecz do uszczerbku w majątku właścicieli i użytkowników nieruchomości powstałego z powodu władczych działań administracji¹¹⁸. Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 136 ust. 2 p.o.ś. jest podmiot, który prowadzi zakłady lub obiekty wymienione

¹¹³ Zgodnie z przepisem art. 129 ust. 2 p.o.ś. „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości” na skutek wprowadzenia OOU.

¹¹⁴ Zob. A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 263–264; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 666–668.

¹¹⁵ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 186.

¹¹⁶ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 670; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 269.

¹¹⁷ Zob. np. uchwałę SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, OSNC 2022, nr 11, poz. 106; uchwałę SN z 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹¹⁸ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 670.

w art. 136 ust. 1 p.o.ś. i którego działania są legalne (mieszczą się w granicach obowiązującego prawa)¹¹⁹.

Przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi zależność przyczynowa pomiędzy działaniem organu administracji publicznej (wyznaczeniem OOU i określeniem ograniczeń, jakie obowiązują na tym obszarze) a szkodą w mieniu podmiotu prywatnego (właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości). Ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, z którym ustawa wiąże obowiązek jej naprawienia, jest kluczowe dla egzekwowania tej odpowiedzialności. Co prawda związek ten nie stanowi *nexus causalis* między faktami – nie wskazuje na osobę odpowiedzialnego sprawcy szkody, gdyż nie ma zależności pomiędzy szkodą a zachowaniem podmiotu, który ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą – lecz jest to związek normatywny, ustanowiony z mocy prawa między szkodą będącą następstwem określonego zdarzenia a określoną osobą zobowiązaną do jej naprawienia¹²⁰. Nie istnieją również ustawowo przewidziane okoliczności egzoneracyjne, które ograniczałyby lub wyłączały odpowiedzialność podmiotu prowadzącego zakład lub obiekt. Tak ukształtowana odpowiedzialność odszkodowawcza realizuje wyłącznie funkcję kompensacyjną¹²¹.

W przypadku tzw. szkód legalnych (wywołanych zgodnym z prawem działaniem podmiotów publicznych) zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej określają przepisy odrębne (w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego) stanowiące podstawę roszczenia odszkodowawczego. Zasadniczo możliwe są, jak wskazuje J. Parchomiuk, następujące konfiguracje:

- podmiot, który nabywa prawo w wyniku władczej ingerencji (wszelkie postacie wywłaszczenia);
- podmiot, który dokonuje ingerencji poprzez osoby lub organy działające w jego imieniu;
- podmiot, z którego zakresem zadań wiąże się działanie będące przyczyną powstania szkody¹²².

¹¹⁹ Zob. M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” (w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś.) jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – wybrane uwagi, w: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2024, s. 37–60.

¹²⁰ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 68; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 671; E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej...*, s. 554–557.

¹²¹ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 671.

¹²² J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej...*, s. 331 i nn.

Ponieważ w art. 136 ust. 2 p.o.s. jako podmiot zobowiązany do zapłaty odszkodowania wskazano tego, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (przez co rozumie się podmiot, którego działalność powoduje immisje), mieści się on w trzeciej z powyższych kategorii¹²³.

5.6. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania – kontrowersje w orzecznictwie

W orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego na gruncie wykładni art. 129 ust. 2 p.o.s. i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej zarysowały się odmienne stanowiska, co odzwierciedlają z jednej strony m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2022 r. (sygn. III CZP 80/22) i z dnia 29 kwietnia 2022 r. (sygn. III CZP 81/22), a uchwała z dnia 12 kwietnia 2024 r. (sygn. III CZP 56/23) i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r. (sygn. III CZP 27/24) – z drugiej strony¹²⁴.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem odpowiedzialność odszkodowawczą w związku z utworzeniem OOU przewidziano nie za samo ustanowienie tego obszaru i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości¹²⁵. Prawnie relewantna szkoda może powstać wtedy, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje natomiast, jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (tj. wyznaczonym w akcie poprzednio obowiązującym)¹²⁶. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 grudnia 2008 r. wyraził pogląd, że art. 129 ust. 2 p.o.s. nie obejmuje każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na OOU, ale tylko takie, które w związku z jego utworzeniem wynika z zakresu ograniczeń wskazanego w akcie prawa miejscowego tworzącym ów obszar. Stanowisko to Sąd Najwyższy

¹²³ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej...*, s. 668.

¹²⁴ Zob. M. Baran, „*Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości*”..., s. 37–60.

¹²⁵ Tak m.in. w wyrokach SN z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. II CSKP 5/21, OSNC 2022, nr 2, poz. 17, oraz z dnia 23 marca 2022 r., sygn. II CSKP 286/22, LEX nr 3367259. Można takie stanowisko odnaleźć również w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, OSNC 2017, nr 10, poz. 110, a także w wyrokach SN z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08, LEX nr 508805, oraz z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 565/08, LEX nr 528219.

¹²⁶ Tak np. w uchwale SN z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III CZP 114/15, OSNC 2017, nr 10, poz. 110.

akceptował również w innych wyrokach¹²⁷, w których powtórzył, że hipotezą przywołanego przepisu objęte jest wyłącznie ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości wynikające z zakresu ograniczeń zawartego w akcie prawa miejscowego. Z kolei w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. przedstawił pogląd, zgodnie z którym szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku przyczynowym z takim „ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający obszar ograniczonego użytkowania, a „szkodzie relewantnej odpowiadają jedynie majątkowe następstwa wprowadzonych na takim terenie nakazów, zakazów i zaleceń”. Za identycznym stanowiskiem opowiedział się Sąd Najwyższy w uchwalach z dnia 7 kwietnia 2022 r. i z dnia 29 kwietnia 2022 r.

Odmienny pogląd odzwierciedlony w jego orzecznictwie głosi, że samo utworzenie OOU powoduje obniżenie wartości nieruchomości, a stan ten jest szkodą podlegającą kompensacji na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś.¹²⁸ Sąd Najwyższy argumentował, że ustanowienie OOU można utożsamiać z wprowadzeniem ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, gdyż oznacza zawężenie granic własności, którego skutkiem jest konieczność znoszenia immisji (np. hałasu związanego z lokalizacją lotniska) przez właściciela nieruchomości. Stanowisko oparte na podobnym rozumieniu ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości położonej na terenie OOU wyrażane było wielokrotnie w judykatach Sądu Najwyższego¹²⁹. Wskazana linia orzecznicza znalazła ostatnio potwierdzenie w jego uchwale z dnia 12 kwietnia 2024 r. oraz w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., która w następnym podrozdziale zostanie dogłębniej przeanalizowana. Przyjęto w niej, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się w rezultacie wprowadzenia OOU, o którym mowa w art. 135 ust. 1 p.o.ś., lecz bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a p.o.ś., przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś.

¹²⁷ Zob. wyrok SN z dnia 21 marca 2017 r., sygn. I CSK 440/15, LEX nr 2305911; wyrok SN z dnia 23 marca 2018 r., sygn. II CSK 306/17, LEX nr 2521627; wyrok SN z dnia 11 marca 2020 r., sygn. I CSK 688/18, LEX nr 2977456.

¹²⁸ Tak m.in. w wyroku SA w Warszawie z dnia 15 marca 2019 r., sygn. VII AGa 541/18, LEX nr 2673431; w wyroku SA w Poznaniu z dnia 12 marca 2019 r., sygn. I ACa 455/18, LEX nr 2675277; w wyroku SA w Warszawie z dnia 30 listopada 2010, sygn. VI ACa 1156/10, LEX nr 682525.

¹²⁹ Tak m.in. w wyroku SN z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II CSK 546/08, LEX nr 503415; w postanowieniu SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, LEX nr 578138; w wyrokach SN: z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768; z dnia 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 509/11, LEX nr 1271642; z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47; z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. II CSK 113/16, LEX nr 2177083; z dnia 24 marca 2022 r., sygn. II CSKP 261/22, LEX nr 3395175.

5.7. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. III CZP 27/24 – uwagi krytyczne

Jak wspomniano, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 6 listopada 2024 r.¹³⁰, będącej ostatnią wypowiedzią w powiększonym składzie na temat wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś., przyjął szeroką interpretację tego przepisu. Stwierdził mianowicie, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy. Argumenty wskazane w uchwale nie są jednak przekonujące i wątpliwości budzi przedstawiona w niej wykładnia wspomnianego przepisu. Dzieje się tak co najmniej z kilku względów, które wymagają omówienia. Uzasadnienie uchwały nie jest spójne wewnętrznie, a część argumentów pozostaje do siebie w opozycji.

Po pierwsze, nie wydaje się przekonujący argument z systematyki działu IX tytułu II ustawy Prawo ochrony środowiska. Sam fakt, że nosi on tytuł *Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska* i zawiera następujące rozdziały: *Przepisy ogólne*, *Ograniczenia związane z ochroną zasobów środowiska*, *Obszary ograniczonego użytkowania* oraz *Strefy przemysłowe*, nie oznacza, że zastosowanie jakiegokolwiek instrumentu przewidzianego w tym dziale będzie ograniczeniem prawa własności (sposobu korzystania z nieruchomości), które wymaga indemnizacji szkód podmiotów dotkniętych skutkami takiego ograniczenia. Wystarczy przywołać choćby art. 136b ust. 2 p.o.ś., stanowiący, że zgoda na objęcie nieruchomości granicami strefy przemysłowej wyłącza roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1–3 p.o.ś., w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie wynikającym z utworzenia owej strefy. Nadto w myśl art. 130 ust. 2 p.o.ś. przepis ust. 1 tego artykułu – gdzie wskazano, w jaki sposób może nastąpić ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska¹³¹ – nie wyklucza możliwości takiego ograniczenia na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. III CZP 27/24, OSNC 2025, nr 5, poz. 49.

¹³¹ Zgodnie z art. 130 ust. 1 p.o.ś. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić poprzez: poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody; wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją; wydanie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska na wielkoobszarym terenie zdegradowanym obejmującej ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości, na której znajduje się składowisko historycznych odpadów przemysłowych lub miejsce gromadzenia historycznych odpadów przemysłowych, lub nieruchomości, na której przeprowadza się remediację powierzchni ziemi, lub nieruchomości, na której są zlokalizowane instalacje lub urządzenia służące oczyszczaniu środowiska.

Aby zachować konsekwencję wyводу, należałoby uznać, że za tego rodzaju ograniczenia również winno przysługiwać właścicielowi odszkodowanie bez dodatkowych warunków. Niemniej przepisy wspomnianej ustawy¹³² za ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska nie przewidują kompensacji szkody dla właściciela, w szczególności inne są przesłanki do dochodzenia odszkodowania za szkodę planistyczną, zawarte w art. 35 i 36 u.p.z.p.¹³³ A zatem odwołanie się do argumentu z samej systematyki Prawa ochrony środowiska nie może w żadnym razie być rozstrzygające dla wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. i zakresu odszkodowania związanego z ustanowieniem OOU.

Po drugie, z treści art. 129 ust. 2 p.o.ś. wynika, że zdarzeniem, które uzasadnia powstanie roszczenia odszkodowawczego, jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Żeby jednak zrekonstruować przesłanki roszczenia odszkodowawczego, nie można poprzestać na tym przepisie, zamieszczonym w rozdziale I (*Przepisy ogólne*) działu IX ustawy, ale należy sięgnąć także do art. 135 ust. 3a p.o.ś. W myśl tego przepisu organy właściwe, tworząc obszar ograniczonego użytkowania, „określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego”. Skoro Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały odwołał się również do wykładni systemowej, to z niezrozumiałych względów pominął art. 135 ust. 3a p.o.ś.

Zestawienie zaś treści art. 129 ust. 2 z art. 135 ust. 3a p.o.ś. prowadzi do wniosku, że odszkodowania można dochodzić nie za formalną postać ograniczenia, czyli samo objęcie nieruchomości OOU, ale wówczas, gdy z aktu tworzącego OOU wynikają konkretne przejawy ograniczeń w sposobie korzystania z danej nieruchomości, szczególnie z powodu nałożenia pewnych nakazów lub zakazów na jej właściciela, m.in. ograniczenia możliwości jej przeznaczenia, np. zabudowy lub jej rodzaju. Włączenie nieruchomości do OOU nie zawsze będzie skutkowało wprowadzeniem określonego rodzaju ograniczeń w sposobie korzystania z tej nieruchomości. Gdyby przyjąć, że aby można było dochodzić odszkodowania w owym trybie, wystarczy jedynie objęcie nieruchomości OOU, to *de facto* treść aktu prawa miejscowego (to, jakie wprowadza ono ograniczenia w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do danej nieruchomości) miałaby znaczenie wtórne. Powinno zaś być dokładnie odwrotnie. Stąd też nie można uznać za trafną konkluzji Sądu Najwyższego, że zgodnie z wykładnią językową samo objęcie nieruchomości OOU uzasadnia dochodzenie odszkodowania.

Po trzecie, argument wyprowadzony z zestawienia treści ust. 1 i ust. 2 art. 29 p.o.ś. na rzecz wniosku, jakoby objęcie nieruchomości OOU każdorazowo

¹³² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) [dalej: u.p.z.p.].

¹³³ Zob. np. wyrok SN z 14 czerwca 2024 r., sygn. II CSKP 2136/22, LEX nr 3725497.

uzasadniało dochodzenie odszkodowania, także nie jest przekonujący. To, że roszczenie o wykup, w myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś., przysługuje właścicielowi, jeśli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, nie oznacza, że owo ograniczenie nie musi się łączyć z wprowadzeniem ograniczeń w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do nieruchomości. Jest wręcz odwrotnie: argument z treści przesłanek roszczenia o wykup (art. 129 ust. 1 p.o.ś.) wzmacnia wniosek, że za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś. mogą być uznane jedynie postanowienia aktu ustanawiającego OOU, które określają nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a p.o.ś.), zatem objęcie jej OOU nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia jej wartości. Co więcej, skoro ustawodawca dla roszczenia o wykup, czyli dalej idącego, wymaga niemożliwości lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, to trudno zaakceptować, aby do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego nie było konieczne wprowadzenie ograniczeń w formie nakazów lub zakazów czy też zaleceń w stosunku do nieruchomości, a wystarczyło samo objęcie jej OOU.

Po czwarte, argument dotyczący kwalifikacji ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na skutek włączenia jej w granice OOU jako wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest błędny co najmniej z kilku względów. Choć objęcie nieruchomości OOU stanowi ingerencję w prawo własności, gdyż legalizuje (dopuszcza) przekraczanie standardów jakości środowiska na tym obszarze, nie każde tego rodzaju działanie stanowi wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym. Staje się nim wyłącznie tak intensywna ingerencja w prawo własności, która narusza jego przedmiotową istotę. Wywłaszczenie zaś jest dopuszczalne, o ile następuje na cele publiczne i tylko za słusznym odszkodowaniem. Z tego powodu jedynie taki stopień ingerencji w prawo własności za sprawą utworzenia OOU, który spełnia przesłanki roszczenia o wykup z art. 129 ust. 1 p.o.ś., może zostać uznany za mieszczący się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia.

Ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1 p.o.ś., na skutek włączenia w obszar OOU należy zaś oceniać z perspektywy art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jako dopuszczalne (w granicach wyznaczonych przez ten przepis) ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska. Tworzenie OOU pozwala na przekraczanie standardów imisyjnych na jego obszarze, chroni jednocześnie teren poza OOU (a tym samym jest instrumentem ochrony środowiska), gdyż poza OOU nie są dopuszczalne przekroczenia standardów jakości środowiska w związku z działalnością zakładu lub obiektu, która była przyczyną utworzenia OOU. Wreszcie Sąd Najwyższy, pomijając treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako możliwą podstawę ograniczeń prawa własności, nie dostrzegł, że wskazana

podstawa nie wymaga wypłaty odszkodowania za owe ograniczenia w zakresie, w jakim nie naruszają one istoty prawa własności i spełniają konstytucyjne kryterium proporcjonalności. Z tych powodów argument o konieczności prokonstytucyjnej wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie jest przekonujący, a instytucja OOU generalnie nie powinna być ujmowana jako szczególna postać wyłączenia, jeśli nie narusza istoty prawa własności. Na marginesie wypada zauważyć, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. mógłby podlegać konstytucyjnej ocenie z perspektywy zasady równości ponoszenia ciężarów publicznych (art. 32 Konstytucji RP). Ze względu na wagę ochrony środowiska jako wartości konstytucyjnej (art. 5) oraz konstytucyjny powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska (art. 86) wydaje się jednak, że dopóki ograniczenie prawa własności nie narusza jego istoty i spełnia wymogi proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)¹³⁴, dopóty nie będzie sprzeczne ze wspomnianą zasadą równości.

Po piąte, argument dotyczący celu publicznego ograniczony do znaczenia transportu lotniczego i funkcjonowania lotnisk należy uznać za niepełny. Nie oddaje on sedna OOU jako instytucji prawa ochrony środowiska, gdyż prezentuje jedynie perspektywę podmiotu będącego „właściwym sprawcą szkody”, czyli tym, który odnosi z niej korzyść (zarządzającym obiektem lub zakładem wskazanym w art. 135 ust. 1 p.o.ś.), oraz skupia się na rozwoju lotnisk jako działaniu będącym celem publicznym. Tymczasem, jak już nadmieniono, OOU jest instytucją tworzoną także (a może przede wszystkim) z intencją zapewnienia powszechnej ochrony terenu znajdującego się poza jego granicami przed naruszaniem standardów jakości środowiska (przy czym dopuszcza ona takie przekroczenia na terenie samego OOU)¹³⁵.

Po szóste, argument, że właściciel nieruchomości położonej w obrębie OOU nie dysponuje żadnym instrumentem, który pozwoliłby mu na zniesienie lub ograniczenie oddziaływania immisji w postaci hałasu, opiera się na założeniu, że roszczenie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do obszaru OOU. Tymczasem art. 129 p.o.ś. oraz art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś. przewidują rozłączne reżimy odpowiedzialności, za czym przemawia również

¹³⁴ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że na konstytucyjną zasadę proporcjonalności składają się trzy elementy: 1) zasada przydatności, która nakazuje wybór środków pozwalających na skuteczną realizację założonego celu; 2) zasada konieczności, z której płynie nakaz, aby spośród środków równie skutecznych wybrać najmniej uciążliwy dla jednostki; 3) zasada proporcjonalności *sensu stricto*, która nakazuje, aby zastosowane środki pozostawały w proporcji do założonego celu. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 139 i nn.; idem, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 670, 682; a także M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro RPO, Warszawa 1998, s. 51.

¹³⁵ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 26–27.

dążenie do kompleksowego uregulowania skutków ustanowienia OOU w zakresie szkód¹³⁶. Jednak nie chodzi tutaj o „zamienne” zastosowanie owych przepisów, gdyż nie są one alternatywnymi podstawami dochodzenia tych samych roszczeń. Mamy tu do czynienia z relacją na zasadzie *lex specialis – lex generali*. Oznacza to, że przepisy te się nie dublują; nie jest więc wykluczona odpowiedzialność pozwanego za szkody związane z działalnością lotniska oparta na art. 435 k.c. w zakresie, w jakim ochrony mienia nie wyłączyło ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, przy założeniu, że chodzi w ogóle o przedsiębiorstwo lub zakład w rozumieniu art. 435 k.c.¹³⁷ Jeśli zatem przyjmiemy – odmiennie niż Sąd Najwyższy w przedmiotowej uchwale – że art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie obejmuje każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na OOU, ale tylko takie, które w związku z utworzeniem tego obszaru wynikają z zakresu ograniczeń wskazanego w akcie prawa miejscowego tworzącego OOU, to następstwa obniżenia wartości nieruchomości na skutek emisji hałasu, który nie pozwala na dotrzymanie standardów jakości środowiska (przekracza standardy jakości akustycznej), niemieszczące się w zakresie ograniczeń mogą być kompensowane na podstawie art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś.¹³⁸

Po siódme wreszcie, Sąd Najwyższy pominął całkowicie argument, że w art. 129 ust. 2 p.o.ś. mowa o odpowiedzialności ustawowej (a nie sprawczej) za szkodę legalną, co nie jest okolicznością pozbawioną znaczenia dla wykładni tego przepisu. Ponieważ nie istnieje generalny obowiązek naprawiania szkód wynikających z legalnych działań organów administracji, przepisy art. 129 i nn. p.o.ś. mają charakter regulacji szczególnej (wyjątku), stąd nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. To zaś oznacza, że materialną podstawą roszczenia odszkodowawczego z art. 129 ust. 2 p.o.ś. każdorazowo jest ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części związane z wprowadzeniem OOU¹³⁹. Takiego kierunku wykładni powyższego przepisu nie modyfikuje (nie poszerza) norma procesowa zawarta w art. 136 ust. 1 p.o.ś., określająca częściowo odmiennie ten rodzaj odpowiedzialności jako odpowiedzialność za „ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”¹⁴⁰. Wykładnia językowa art. 129 ust. 2 p.o.ś. skłania do wniosku, że szkoda polegająca na zmniejszeniu wartości nieruchomości musi pozostawać w związku

¹³⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, Legalis nr 210590; postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. III CZP 17/10, Legalis nr 218232; wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, Legalis nr 388528.

¹³⁷ Zob. wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768.

¹³⁸ Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08, LEX nr 508805. Zob. K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania...*, s. 198–203.

¹³⁹ Tak w uchwale SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, Legalis nr 2679608; w uchwale SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴⁰ Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 80/22, Legalis nr 2679608.

przyczynowym z „ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”¹⁴¹, które wprowadza akt prawa miejscowego ustanawiający OOU¹⁴². Szkodą relewantną są zatem jedynie majątkowe następstwa nakazów, zakazów i zaleceń wprowadzonych na takim terenie¹⁴³. Dlatego każdorazowo należy ustalić, czy i w jaki sposób dana nieruchomość w obrębie OOU, z uwzględnieniem ustanowionych stref oraz jej dotychczasowego i planowanego wykorzystania, została nimi dotknięta¹⁴⁴. Na marginesie trzeba dodać, że argumentem uzasadniającym rozszerzającą wykładnię art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie może być okoliczność, iż zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś. początek biegu trzyletniego terminu prekluzyjnego dla dochodzenia roszczenia odszkodowawczego jest liczony od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który ustanawia OOU.

6. Podsumowanie. Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – determinanty prawne

Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, jakie może powodować jej włączenie w granice obszaru ograniczonego użytkowania – co wynika wprost z art. 135 ust. 3a p.o.ś. – uzasadnia przyjęcie w art. 129 ust. 2 p.o.ś. modelu ustawowej odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji. Podstawą roszczeń odszkodowawczych z tytułu wprowadzonego ograniczenia jest – oprócz wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który powoduje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, i szkody poniesionej przez jej właściciela – istnienie związku przyczynowego między owym ograniczeniem a szkodą.

Przedstawiona analiza modelu odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z włączenia nieruchomości w granice OOU pozwala sformułować tezę, że nie można prawidłowo zrekonstruować znaczenia i zakresu roszczenia odszkodowawczego z pominięciem cech i specyfiki prawa ochrony środowiska. Specyfika ta wymaga uwzględnienia również w ramach odpowiedzialności cywilnoprawnej (a taki charakter ma roszczenie odszkodowawcze z art. 129 p.o.ś.) z jednej strony podstawowego celu wszystkich unormowań prawa ochrony środowiska, tj. kompleksowej ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, z drugiej strony zaś – głównej funkcji odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska, tj. prewencji. Wbrew powszechnemu przekonaniu bowiem celem utworzenia OOU jako

¹⁴¹ Sąd Najwyższy wskazał też, że pojęcie „sposób korzystania z nieruchomości” należy rozumieć zarówno jako stan faktyczny obejmujący posiadanie, jak i zakres wykorzystywania triady uprawnień właścicielskich – zob. uchwałę SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴² M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”..., s. 38.

¹⁴³ Tak w uchwale SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

¹⁴⁴ M. Baran, „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”..., s. 54–58, wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

instytucji ochrony środowiska nie jest tylko ochrona partykularnego interesu podmiotu prowadzącego działalność wskazaną w art. 135 ust. 1 p.o.ś., czyli legalizacja przekraczania standardów jakości środowiska na terenie OOU, lecz także ochrona jakości środowiska poza wyznaczonym obszarem, czyli zapewnienie, aby na zewnątrz OOU nie następowały przekroczenia standardów imisyjnych.

Powyższy cel tworzenia OOU oraz konstytucyjne rozumienie ochrony środowiska jako dobra wspólnego i wartości, która może uzasadniać ograniczenie prawa własności (art. 31 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), trzeba uwzględnić w procesie wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś. w odniesieniu do „ograniczenia prawa własności” za sprawą ustanowienia OOU. To zaś winno prowadzić do wniosku, że zarówno pojęcie szkody, jak i pojęcie związku przyczynowego relewantnego z perspektywy przesłanek roszczenia odszkodowawczego należy stosować tylko do takich ograniczeń prawa własności (użytkowania wieczystego), które wynikają z przepisów prawa (miejscowego) kreujących obszar ograniczonego użytkowania¹⁴⁵. Szkodą relewantną w świetle treści art. 129 ust. 2 p.o.ś. są majątkowe następstwa enumeratywnie wymienionych nakazów, zakazów i zaleceń wprowadzonych na terenie OOU i skierowanych do właścicieli nieruchomości. Hipoteza przepisu art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie obejmuje bowiem każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania.

Literatura

- Bagińska E., Parchomiuk J., *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 503–568.
- Bar M., *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 425–451.
- Baran M., *Conflicts of interest in environmental law: Climate-related renewable energy goals vis-a-vis environmental protection interest (on the example of the RES III Directive)*, w: *Sustainable energy: Still united in diversity? Integrating energy, climate and environmental law in times of geopolitical instability*, eds. F. Tiche et al., University of Groningen Press, Groningen 2025, s. 135–156.
- Baran M., „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” (w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś.) jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania – wybrane uwagi, w: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2024, s. 37–60.
- Baran M., Iwańska B., *Ochrona interesu prawnego w prawie ochrony środowiska*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 193–245.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 59–60.

- Boć J., *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 29–33 (Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, t. 38).
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985.
- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 17–27.
- Boć J., *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, w: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, wyd. 6, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 134–179.
- Bosek L., *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 455–596.
- Bosek L., Szydło M., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, *Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 452–459.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 52–68.
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- Dybowski T., *Naprawienie szkody*, w: *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, red. Z. Radwański, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 163–308.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.
- Górski M., *System prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 29–41.
- Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 11, s. 663–670.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *O pograniczu bez granic*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 23–33.
- Kocoł T., *Odpowiedzialność za szkody w prawie wodnym*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2022 [niepublikowana rozprawa doktorska].
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 273–279.

- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, t. 2, s. 59–71.
- Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, w: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1981, s. 129–152.
- Kurowska T., *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 47–66.
- Lemańska E., *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 10, s. 83–91.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3–32.
- Łętowska E., *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, w: *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1979, s. 83–102.
- Łętowska E., *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 51–61.
- Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889–919.
- Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2012.
- Parchomiuk J., *Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1–46.
- Parchomiuk J., *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne*, w: *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 123–166.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 69–79.
- Rakoczy B. et al., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Poznań 2011.
- Rotko J., *Ochrona zasobów środowiska. Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo „Prawo Ochrony Środowiska”, Wrocław 2002.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011.
- Siarkiewicz K., *Obowizek naprawienia szkody górniczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971, nr 8/9, s. 272–277.
- Smoktunowicz E., *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 82–95.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 685–717.

- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Szalewska M., *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 663–672.
- Szpunar A., *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1975.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1972 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 54).
- Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniami dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 768–775.
- Wojciechowska K., *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 667–692.
- Wolanin M., *Znaczenie pojęcia „wywłaszczenie” w kontekście konstytucyjnego obowiązku ochrony prawa własności*, w: *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Wydawnictwo C.H.Beck, s. 305–314.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. I*, „Casus” 2009, nr 52, s. 24–30.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. II*, „Casus” 2009, nr 53, s. 15–20.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. III*, „Casus” 2009, nr 54, s. 39–44.
- Wszolek P., *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. IV*, „Casus” 2010, nr 55, s. 29–36.
- Wszolek P., *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010, nr 56, s. 9–20.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro RPO, Warszawa 1998, s. 45–59.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Legalis 2016.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Przedmowa*, w: *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 13–19.

Zoll F., *Zobowiązania w zarysie według polskiego kodeksu zobowiązań*, wyd. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1948.

Mariusz Baran

Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska – wybrane uwagi na przykładzie odpowiedzialności odszkodowawczej za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę modelu odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działanie administracji na przykładzie odpowiedzialności z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (OOU). Rozważania zmierzają do odpowiedzi na pytanie, czy jej zakres obejmuje tylko zmiany wywołane szczegółowymi postanowieniami uchwały o utworzeniu OOU czy też odpowiedzialność odszkodowawczą uzasadnia samo włączenie nieruchomości w obręb tego obszaru. Aby ustalić charakter i zakres odpowiedzialności za ograniczenia prawa własności w związku z ustanowieniem OOU i poddać krytycznej ocenie orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące tej tematyki, autor omawia specyfikę prawa ochrony środowiska, związku odpowiedzialności w tymże prawie z innymi gałęziami prawa, cel tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jako instytucji ochrony środowiska, a także formy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Następnie analizuje model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia OOU oraz wpływ jego utworzenia na prawo własności nieruchomości położonej na tym obszarze.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność odszkodowawcza, obszar ograniczonego użytkowania, ochrona jakościowa środowiska, odpowiedzialność za legalne działanie administracji

Мариуш Баран

Ответственность в экологическом праве – отдельные комментарии на примере компенсационной ответственности за ограничения прав собственности в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий

Резюме

В статье анализируется модель компенсационной ответственности за легальные действия администрации на примере ответственности за установление зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Цель рассуждений – найти ответ на вопрос,

распространяется ли её действие только на изменения, вызванные конкретными положениями решения об установлении ЗОУИТ, или же компенсационную ответственность обременяет само включение недвижимого имущества в эту зону. Для определения характера и объёма ответственности за ограничения прав собственности в связи с установлением ЗОУИТ и критической оценки соответствующей практики Верховного суда, автор рассматривает специфику экологического права, связи ответственности в данном праве с другими отраслями права, цель создания зоны с особыми условиями использования территорий как института охраны окружающей среды, а также формы ограничений использования недвижимого имущества. Далее автор анализирует модель компенсационной ответственности за установление зоны с особыми условиями использования и влияние её установления на права собственности на недвижимое имущество, расположенное на этой территории.

Ключевые слова: компенсационная ответственность, зона с особыми условиями использования территорий, охрана качества окружающей среды, компенсационная ответственность за легальные действия администрации

Mariusz Baran

Responsabilità nel diritto ambientale – alcune osservazioni sull'esempio della responsabilità civile per la limitazione del diritto di proprietà in relazione all'istituzione di un'area ad uso limitato

Sommario

L'articolo contiene un'analisi del modello di responsabilità civile per l'azione legale dell'amministrazione sull'esempio della responsabilità per l'istituzione di un'area ad uso limitato (OOU). Le considerazioni mirano a rispondere alla domanda se la sua portata comprenda solo le modifiche causate dalle disposizioni specifiche della delibera di istituzione dell'OOU o se la responsabilità civile sia giustificata dal solo inserimento dell'immobile nell'area. Al fine di determinare la natura e la portata della responsabilità per le limitazioni del diritto di proprietà in relazione all'istituzione dell'OOU e di sottoporre a una valutazione critica la giurisprudenza della Corte Suprema in materia, l'autore discute la specificità del diritto ambientale, i rapporti di responsabilità in tale diritto con altri rami del diritto, lo scopo della creazione di un'area ad uso limitato come istituzione di protezione ambientale nonché le forme di limitazione dell'uso degli immobili. Successivamente, analizza il modello di responsabilità civile per danni derivanti dall'istituzione di un'OOU e l'impatto della sua creazione sul diritto di proprietà degli immobili situati in tale area.

Parole chiave: responsabilità civile per danni, area ad uso limitato, tutela della qualità dell'ambiente, responsabilità civile per danni derivanti da un'azione legale dell'amministrazione



Jan Buławski

 <https://orcid.org/0009-0008-5114-3497>

badacz niezależny

Gdynia, Polska

Prawne aspekty funkcjonowania morskich obszarów chronionych w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030:* *„Przywracanie przyrody do naszego życia”**

Legal aspects of the marine protected areas in the Republic of Poland in the light of the EU Biodiversity Strategy for 2030: “Bringing nature back into our lives”

Summary

The article addresses the legal aspects of marine protected areas (MPAs) in the Republic of Poland in light of the EU Biodiversity Strategy for 2030: “Bringing nature back into our lives”. MPAs are being created in many countries and are intended, among other things, to enable the provision of basic ecosystem services and the protection of marine biodiversity and cultural resources. The aim of this study is to present the functioning of marine protected areas in Poland established within the framework of Polish area-based forms of nature protection, the Natura 2000 system of protected areas and the HELCOM MPAs system. This is achieved by answering two questions: whether the exercise of competences in MPAs by national public administration bodies may lead to conflicts of competence between them, and whether the creation of a coherent trans-European Natura 2000 network requires cooperation between EU

* Artykuł przygotowany w ramach realizacji projektu „Blue Crescent. Zrównoważone Zarządzanie Morskim Obszarem Południowego Bałtyku”, dofinansowanego z programu Interreg South Baltic Programme 2021–2027 (STHB.02.02-IP.01-0001/24), nr zadania: UG 518-P100-0044-25-UC.

member states and countries in the region concerned. In order to answer these questions, the provisions regulating the legal status of MPAs and selected administrative court rulings were analysed, and reference was also made to the views of the doctrine in the field of administrative law, environmental law and maritime law. The research has confirmed that overlapping competences of national administrative bodies responsible for specific MPAs may result in jurisdictional disputes and that in order to create a coherent trans-European Natura 2000 network, cooperation between all EU member states is necessary, particularly between countries in a specific region, e.g. the Baltic Sea area.

Key words: marine protected areas, MPAs, marine environmental protection

1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska morskiego stanowi istotne zadanie w wymiarze globalnym, regionalnym oraz lokalnym. Jego realizacja wymaga podejmowania zróżnicowanych i wieloaspektowych działań zarówno przez całą społeczność międzynarodową, jak i przez poszczególne państwa nadbrzeżne (ang. *coastal states*). Przykładem takich działań może być ustanawianie morskich obszarów chronionych (ang. *marine protected areas*, MPAs). Pojęcie MPAs należy rozumieć jako ściśle określone (wyznaczone) obszary stanowiące część środowiska morskiego lub do niego przyległe oraz leżące nad nimi wody, a także związane z nimi florę, faunę i obiekty dziedzictwa kulturowego, które zostały objęte ochroną przez prawo bądź inne efektywne środki prewencyjne, w tym zwyczaj, a w konsekwencji również występującą w nich różnorodność biologiczną¹, którym przyznano wyższy poziom ochrony niż ich otoczeniu². MPAs dotychczas utworzono

¹ A. Kaźmierska-Patrzyzna wskazuje, że różnorodność biologiczna (ang. *biological diversity*) jest jednym z najważniejszych pojęć we współczesnej ochronie przyrody – zob. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2019, s. 23. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ujęciu normatywnym w prawie międzynarodowym publicznym. Zgodnie z art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532) [dalej: Konwencja o różnorodności biologicznej] różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, między gatunkami i między ekosystemami.

² D. Pyć, *Morskie Obszary Chronione Morza Bałtyckiego. O instrumentach prawnych ochrony przyrody bałtyckiej i jej różnorodności biologicznej*, w: *Bałtyk dla wszystkich. Jak zapewnić zrównoważony rozwój*, UN Global Compact Network Poland, 2021, s. 95, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_Baltyk_dla_wszystkich_2021.pdf [dostęp: 23.04.2025]; CBD COP 7, Decision VII/5: *Marine and coastal biological diversity*, Kuala Lumpur, 9–20.04.2004, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-05-en.pdf> [dostęp: 30.06.2025]. Można także wyróżnić w nauce stanowisko, że MPAs mają podmiotowość

w obrębie ponad 65 krajów i terytoriów i obejmują one swoim zasięgiem dużą liczbę siedlisk przyrodniczych. Mają służyć ochronie zasobów naturalnych, przywróceniu do stanu poprzedniego zniszczonych ekosystemów oraz zatrzymaniu negatywnych zjawisk zagrażających różnorodności biologicznej mórz i oceanów³. Funkcjonowanie MPAs umożliwia niezakłócone świadczenie podstawowych usług ekosystemowych⁴, ochronę bioróżnorodności morskiej i zasobów kulturowych, a także prowadzenie nowoczesnych badań oraz wdrażanie innowacyjnych polityk⁵. Ponadto naukowcy i eksperci polityczni wskazują, że MPAs mogą zwiększyć potencjał ekosystemów morskich w zakresie radzenia sobie ze skutkami zmian klimatu⁶. Co dodatkowo istotne, wyznaczenie MPAs wspiera zachowanie różnorodności biologicznej, która stanowi jeden z priorytetów współczesnej ochrony środowiska⁷.

Tworzenie MPAs wpisuje się w realizację *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030: „Przywracanie przyrody do naszego życia”*⁸, którą przyjęto

prawną. Zob. M. Bender, *An Earth law framework for marine protected areas: Adopting a holistic, systems and rights-based approach to ocean governance*, Earth Law Center 2017, s. 9, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/rescrepattach/ELC%20MPA%20Framework%20Sept%204%20%282%29.pdf> [dostęp: 30.06.2025].

³ D. Pyć, *Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4, s. 147, <https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.08>.

⁴ Usługi ekosystemowe nie są definiowane jednolicie. W niniejszym artykule dla potrzeb badawczych przyjęto, że przez to pojęcie należy rozumieć „wkład ekosystemów (systemów żywych) w dobrostan człowieka”. Zob. J. Černecký et al., *Podstawowe zagadnienia dotyczące usług ekosystemowych*, w: *Pakiet narzędzi Carpathian Ecosystem Services Toolkit. Interreg CENTRAL EUROPE projekt Centralparks „Budowanie zdolności zarządzania obszarami chronionymi w Karpatach w celu integracji i harmonizacji ochrony różnorodności biologicznej i lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego”*, red. R. Považan, J. Kadlečík, Państwowa Służba Ochrony Przyrody Republiki Słowackiej, Banská Bystrica 2021, s. 13, <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/Centralparks/D.T3.1.3-Carpathian-Ecosystem-Services-Toolkit-PL.pdf> [dostęp: 24.04.2025]. Szerzej na temat definicji usług ekosystemowych – zob. też M. Nyka, *Koncepcja usług ekosystemowych w międzynarodowoprprawnej ochronie środowiska morskiego Bałtyku*, w: *Prawo międzynarodowe. Idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018, s. 632–633.

⁵ X. Recio-Blanco et al., *Technology and the seas: Enforcement in marine protected areas*, „Environmental Law Reporter News & Analysis” 2019, vol. 49, no. 12, s. 11091.

⁶ V. Vijayaraghavan, *Marine protected areas on the uncertain frontiers of climate change*, „Environmental Law Reporter” 2021, vol. 51, no. 2, s. 10116.

⁷ M. Nyka, *Morskie obszary Natura 2000 w kontekście uwarunkowań międzynarodowych*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 170.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030: „Przywracanie przyrody do naszego życia”*, 20.05.2020, COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380> [dostęp: 24.04.2025].

20 maja 2020 r. w formie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Uznano, że dla dobra środowiska naturalnego i gospodarki, a także aby wesprzeć proces wychodzenia państw członkowskich z kryzysu związanego z pandemią COVID-19, Unia Europejska musi objąć ochroną większe obszary przyrodnicze – powinno to dotyczyć co najmniej 30% jej obszarów lądowych i 30% obszarów morskich. Jak stwierdzono, obecna sieć obszarów prawnie chronionych, z obszarami objętymi ochroną ścisłą łącznie, nie jest dostatecznie duża i nie gwarantuje ochrony różnorodności biologicznej, co świadczy o tym, iż cele określone w Konwencji o różnorodności biologicznej są niewystarczające, aby odpowiednio chronić przyrodę i zapewnić odbudowę jej zasobów⁹ (pkt 2.1 *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030*). Przyznano również, że trzeba podjąć globalne starania, a sama Unia Europejska musi intensywniej oraz skuteczniej działać na rzecz ochrony przyrody i utworzyć prawdziwie spójną transeuropejską sieć Natura 2000 (pkt 2.1 strategii).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych aspektów funkcjonowania morskich obszarów chronionych w Rzeczypospolitej Polskiej, ustanowionych w ramach polskich obszarowych form ochrony przyrody, systemu obszarów chronionych Natura 2000, a także systemu HELCOM MPAs (wcześniej pod nazwą systemu bałtyckich obszarów chronionych, ang. *Baltic Sea protected areas*, BSPAs)¹⁰ w świetle *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030*. Pomimo że wskazane obszary będące w jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej obejmują swoim zakresem również terytorium lądowe, część z nich wykracza poza to terytorium i obejmuje morskie wody wewnętrzne lub morze terytorialne, które bezsprzecznie wchodzi w skład środowiska morskiego¹¹. Istnieje potrzeba badań, także w dziedzinie prawa, ukierunkowanych na ocenę form ochrony tego środowiska, ponieważ jego jakość bezpośrednio wpływa na życie człowieka oraz funkcjonowanie całego społeczeństwa¹². Realizacji celu badawczego

⁹ Zgodnie z globalnymi celami z Aichi w zakresie ochrony różnorodności biologicznej obszary chronione powinny obejmować co najmniej 17% obszarów lądowych i 10% obszarów morskich, natomiast dane z badań naukowych wskazują na poziom 30–70%. Zob. np. IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, eds. E.S. Brondizio et al., IPBES secretariat, Bonn 2019, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

¹⁰ D. Pyć, *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, „Prawo Morskie” 2005, t. 21, s. 97; eadem, *Konwencja o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego – 40 lat współpracy w budowaniu reżimu prawnego ochrony środowiska Morza Bałtyckiego*, „Prawo Morskie” 2020, t. 39, s. 86.

¹¹ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17.

¹² D. Pyć wskazuje, że „dobry stan środowiska Morza Bałtyckiego wyraża się w jakości życia społeczności lokalnych państw nadbrzeżnych” (D. Pyć, *Zrównoważone zarządzanie środowiskiem Morza Bałtyckiego*, w: *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia*

przyjętego w artykule służy udzielenie odpowiedzi na dwa pytania badawcze: po pierwsze, czy w związku z wykonywaniem kompetencji w MPAs przez krajowe organy administracji publicznej może dochodzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy nimi, a po drugie, czy stworzenie spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 wymaga współdziałania państw Unii Europejskiej oraz państw określonego regionu. Założono, że odpowiedź na oba pytania powinna być twierdząca. Aby jej udzielić, w artykule posłużono się dogmatyczną metodą badawczą. Przeanalizowano przepisy regulujące status prawny MPAs i wybrane orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące tych obszarów, odwołano się także do poglądów doktryny zawartych w literaturze przedmiotu z zakresu nauki prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa morskiego.

2. Charakterystyka prawna polskich obszarowych form ochrony przyrody mających status MPAs

Przez „polską obszarową formę ochrony przyrody” należy rozumieć instytucję prawną, w której:

- 1) wyodrębnia się określony obszar,
- 2) uznaje się go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym,
- 3) poddaje się go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażającego temu obszarowi, oraz
- 4) ustanawia się odpowiedzialność typu penalnego za naruszenie owych zakazów¹³.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁴ trzeba stwierdzić, że polskimi obszarowymi formami ochrony przyrody są parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Do obszarowych form ochrony przyrody w Polsce można też, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 u.o.p., zaliczyć obszary Natura 2000, niemniej z uwagi na prawnounijny kontekst tych form zostaną one omówione odrębnie – w kolejnej części artykułu. Wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 u.o.p. formy ochrony przyrody należą do polskich obszarowych form ochrony przyrody

działalności gospodarczej, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 175). Zob. też eadem, *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, „Prawo Morskie” 2007, t. 23, s. 29–50.

¹³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 3 zm., Difin, Warszawa 2012, s. 79; A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2013, s. 27–28.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm. [dalej: u.o.p.].

mieszczących się w definicji obszaru specjalnego¹⁵. Precyzyjne zdefiniowanie owego pojęcia nastrocza jednak pewnych trudności¹⁶. Według J. Stelmasiaka obszar specjalny „obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”¹⁷. Uznaje się również, że prawna istota obszarów specjalnych wyraża się w powiązaniu wyodrębnionej części terytorium ze szczególną regulacją, która dotyczy zachowania się na tym terytorium¹⁸. J. Stelmasiak wyróżnia także instytucję obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym i wskazuje, że „obejmuje ona swoim zakresem przedmiotowym parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu”¹⁹.

Za MPAs ustanowione w ramach polskiej jurysdykcji można uznać przede wszystkim polskie obszarowe formy ochrony przyrody, które obejmują terytorialnie przynajmniej niewielki fragment polskich obszarów morskich²⁰ – zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁵ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim...*, s. 28. W polskim porządku prawnym „obszar specjalny” nie jest pojęciem języka prawnego, lecz pojęciem doktrynalnym. Zob. P. Zacharczuk, *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, t. 56, nr 3, s. 260, <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI56.1133>; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 652; J. Stelmasiak, *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)*, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 2, red. L. Antonowicz et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998, s. 147; J. Stelmasiak, *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 412.

¹⁶ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 10.

¹⁷ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 652–653.

¹⁸ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985, s. 103; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 7.

¹⁹ J. Stelmasiak, *Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski et al., Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 415. Por. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 685–717; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, passim.

²⁰ T. Bąkowski wskazuje, że „»polskie obszary morskie« są pojęciem języka prawnego w klasycznym rozumieniu tego terminu, to jest języka używanego w tekstach aktów prawnych” (T. Bąkowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 44).

i administracji morskiej²¹. Według stanu z 1 stycznia 2025 r. wśród rzeczonych form będących MPAs znajdują się 2 parki narodowe, 4 rezerваты przyrody oraz 1 park krajobrazowy, a także 17 obszarów Natura 2000²².

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych kategorii, mianowicie park narodowy (stanowiący najwyższą polską formę ochrony przyrody)²³, status MPAs w Polsce posiadają Woliński Park Narodowy i Słowiński Park Narodowy. Z uwagi na konieczność spełnienia przesłanek ustawowych uznania za taką formę ochrony przyrody oba parki obejmują obszary wyróżniające się szczególnie wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na których ochronie podlegają cała przyroda oraz walory krajobrazowe (art. 8 ust. 1 u.o.p.). Parki narodowe tworzone są w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 u.o.p.). Zgodnie z art. 8b ust. 1 u.o.p. do zadań parków narodowych należy w szczególności:

- 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2;
- 2) udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadaniach ochronnych, o których mowa w art. 22, i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego;
- 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.

Z uwagi na użycie w art. 8b ust. 1 u.o.p. zwrotu „w szczególności” należy uznać, że katalog zadań parków narodowych zawarty w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego²⁴. Działalnością parku narodowego kieruje jego dyrektor, który także reprezentuje go na zewnątrz (art. 8d u.o.p.) i stanowi organ parku narodowego (art. 8c ust. 1 u.o.p.). Z kolei nadzór nad działalnością parków narodowych sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 9 ust. 1 u.o.p.).

Rezerwatami przyrody, a zarazem MPAs w Polsce są Białodrzew Kopicki, Beka, Ujście Nogatu oraz Zatoka Elbląska²⁵. Rezerваты przyrody, będące

Zob. też m.in. W. Lang, *Rozważania o języku*, w: J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, s. 36.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: 1) morskie wody wewnętrzne, 2) morze terytorialne, 3) strefa przyległa, 4) wyłączna strefa ekonomiczna – zwane dalej „polskimi obszarami morskimi”. Zob. też A. Ginalski, *Morskie obszary chronione*, Fundacja WWF Polska, Warszawa 2025, s. 5, <https://view.publitas.com/wwf-poland/morskie-obszary-chronione/2025/> [dostęp: 30.06.2025].

²² A. Ginalski, *Morskie obszary...*, s. 9.

²³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 89.

²⁴ W. Radecki, D. Danecka, *Formy ochrony przyrody*, w: W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Difin, Warszawa 2018, s. 99.

²⁵ A. Ginalski, *Morskie obszary...*, s. 11.

najstarszą formą ochrony przyrody²⁶, obejmują obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi (art. 13 ust. 1 u.o.p.). W doktrynie zaznacza się, że w aktualnym stanie prawnym nadzór nad rezerwatami przyrody mogą sprawować organy administracji, jak również osoby prawne lub osoby fizyczne, jeżeli wyrażą na to zgodę²⁷. Nad wskazanymi rezerwatami przyrody nadzór sprawują właściwi regionalni dyrektorzy ochrony środowiska²⁸.

W Polsce istnieje tylko jeden park krajobrazowy, który można uznać za MPA, mianowicie Nadmorski Park Krajobrazowy²⁹. Park krajobrazowy stanowi polską obszarową formę ochrony przyrody, która obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i popularyzacji owych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u.o.p.). Znaczącą różnicą między parkiem narodowym a parkiem krajobrazowym jest to, że działania na obszarze drugiego z nich nie są bezwzględnie podporządkowane ochronie przyrody, co wynika z użycia w art. 16 ust. 6 u.o.p. sformułowania, iż grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu³⁰. W. Radecki i D. Danecka wyjaśniają, że „chodzi jedynie o to, aby to wykorzystanie nie zagrażało wartościom przyrodniczym, historycznym i kulturowym oraz walorom krajobrazowym parku”³¹. Parkiem krajobrazowym kieruje jego dyrektor (art. 105 ust. 1 u.o.p.), niemniej do kierowania tą formą ochrony przyrody może też zostać powołany zespół parku krajobrazowego, na którego czele stoi dyrektor zespołu parku krajobrazowego (art. 106 ust. 2 w zw. z art. 106 ust. 1 u.o.p.).

Chociaż pozornie *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030* dotyczy wyłącznie dalszego rozwijania i budowania spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 (na co wskazano w pkt 2.1 dokumentu), istotne jest, że również tworzenie i doskonalenie polskich obszarowych form ochrony przyrody może się przyczynić do realizacji celów strategii, a ponadto w ogóle przyczynia się do realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Obszarowe formy ochrony przyrody funkcjonują nie tylko w Polsce, lecz także w innych państwach członkowskich UE. Komisja Europejska zorganizowała globalną koalicję na rzecz różnorodności biologicznej, zrzeszającą parki narodowe,

²⁶ W. Radecki, D. Danecka, *Formy ochrony...*, s. 151.

²⁷ K. Gruszecki, *Art. 13*, w: idem, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 149.

²⁸ A. Ginalski, *Morskie obszary...*, s. 11.

²⁹ Ibidem.

³⁰ W. Radecki, D. Danecka, *Formy ochrony...*, s. 171–172.

³¹ Ibidem, s. 172.

akwaria, ogrody botaniczne i zoologiczne, muzea historii naturalnej i nauki, która ma upowszechniać na całym świecie wiedzę na temat konieczności ochrony i pielęgnowania tej różnorodności (pkt 4.2.3 strategii).

Należy stwierdzić, że tworzenie i rozwijanie wewnątrzkrajowych obszarowych form ochrony przyrody jest zadaniem, które w praktyce wykracza poza działalność konkretnego państwa członkowskiego z uwagi na zobowiązania prawnounijne i prawnomiędzynarodowe, stąd niezbędna okazuje się współpraca państw na poziomie zarówno regionalnym, jak i Unii Europejskiej. Wynika to zwłaszcza z niemożności dokładnego wytyczenia pomiędzy środowiskiem lądowym a środowiskiem morskim oraz wchodzącą w ich skład przyrodą (również morską) granicy pokrywającej się z granicami określonego państwa. Ochrona środowiska, z przyrodą włącznie, wymaga podejmowania spójnych i kompleksowych działań na szczeblu UE. Aby tworzenie i rozwijanie polskich obszarowych form ochrony przyrody przyczyniało się efektywnie do realizacji celów *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030*, powinno być zgodne z tą strategią, a także przebiegać w kooperacji z państwami sąsiadującymi z Polską oraz na poziomie całej Wspólnoty.

3. Charakterystyka prawna MPAs w ramach systemu obszarów chronionych Natura 2000

W Unii Europejskiej tworzony jest system obszarów chronionych pod nazwą Natura 2000, który stanowi jedno z najważniejszych przedsięwzięć z zakresu ochrony i zachowania różnorodności biologicznej we wszystkich państwach członkowskich³². Koncepcję wyodrębnienia obszarów chronionych istotnych w skali europejskiej przedstawiono w dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³³, która przewiduje powstanie sieci Natura 2000, a także w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa³⁴. Dyrektywy te mają w pewnym stopniu służyć również wywiązaniu się z obowiązków wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez Unię Europejską, mianowicie z Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory

³² A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*, w: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 113.

³³ Dz. Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7–50 [dalej: dyrektywa siedliskowa].

³⁴ Dz. Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7–25 [dalej: dyrektywa ptasia]. Zob. też A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*..., s. 113.

i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzonej w Bernie w dniu 19 września 1979 r.³⁵, Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzonej w Bonn w dniu 23 czerwca 1979 r.³⁶, jak też ze wspominanej już Konwencji o różnorodności biologicznej³⁷.

Druga ze wskazanych wcześniej dyrektyw, czyli tzw. dyrektywa ptasia, odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim oraz ochrony ich siedlisk na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej³⁸. Przepisy tej dyrektywy bezpośrednio dotyczą m.in. wyznaczania obszarów ochrony i określają ramy, w których musi się zmieścić krajowe ustawodawstwo, a zatem również ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. Z kolei dyrektywa siedliskowa stanowi akt prawa unijnego rozwijający wizję działań przewidzianych w dyrektywie Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴⁰, która została zastąpiona obecnie obowiązującą dyrektywą ptasią⁴¹. Dyrektywa siedliskowa zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia podstaw prawnych ochrony wybranych gatunków roślin i zwierząt, a także określonych siedlisk przyrodniczych zagrożonych, rzadkich bądź endemicznych w skali europejskiej. Zarówno dyrektywa ptasia, jak i dyrektywa siedliskowa umożliwiają tworzenie sieci Natura 2000 poprzez wyznaczanie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) i specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO)⁴².

Odnosząc te rozważania bezpośrednio do regulacji zawartych w polskim porządku prawnym, należy wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 1 u.o.p. sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: 1) obszary specjalnej ochrony ptaków, 2) specjalne obszary ochrony siedlisk, 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Co istotne, obszary Natura 2000 nie są w żaden sposób konkurencyjne wobec polskich form ochrony przyrody, zarówno obszarowych, jak i obiektowych⁴³, mianowicie: 1) parków narodowych, 2) rezerwatów przyrody, 3) parków krajobrazowych, 4) obszarów chronionego krajobrazu, 5) pomników przyrody, 6) stanowisk

³⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

³⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17.

³⁷ A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej...*, s. 113.

³⁸ A. Habuda, *Źródła koncepcji Natura 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim*, w: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2017, s. 26.

³⁹ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim...*, s. 50.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 103 z dnia 25 kwietnia 1979 r., s. 1–18.

⁴¹ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, *Realizacja Dyrektywy ptasiej i Dyrektywy siedliskowej*, Warszawa 2017, s. 2, Serwis Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2016/ks/materialy/mat_1_73.pdf [dostęp: 14.05.2025].

⁴² Ibidem.

⁴³ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 249.

dokumentacyjnych, 7) użytków ekologicznych, 8) zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1–4 oraz art. 6 ust. 1 pkt 6–9 u.o.p.). Obszary Natura 2000 są wyznaczane na poziomie centralnym Unii Europejskiej w interesie ochrony przyrody i uzupełniają polskie formy jej ochrony⁴⁴. Obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów w obrębie wskazanych wyżej form ochrony przyrody (art. 25 ust. 2 u.o.p.).

Obszarem specjalnej ochrony ptaków nazywa się obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju (art. 5 pkt 3 u.o.p.). Z kolei specjalnym obszarem ochrony siedlisk jest obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków (art. 5 pkt 19 u.o.p.). Obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest zaś projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego. W przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, który charakteryzuje się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania (art. 5 pkt 2c u.o.p.).

Projekt listy obszarów Natura 2000 w granicach jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej opracowuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej (art. 27 ust. 1 u.o.p.). Ów projekt opiniują właściwe miejscowo rady gminy (art. 27 ust. 2 u.o.p.). Prowadzi to do wniosku, że w proces tworzenia obszarów Natura 2000 zaangażowany jest również samorząd terytorialny. Chociaż plan jest opracowywany przez organ administracji rządowej, konieczność uzyskania opinii organu gminy świadczy o przewidzianym prawnie współdziałaniu GDOŚ z właściwymi miejscowo radami gmin w trakcie tworzenia listy obszarów Natura 2000. Co jednak istotne, opinia – inaczej niż uzgodnienie – nie ma charakteru wiążącego dla Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁴⁵. Niezłożenie jej w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag (art. 27 ust. 2 u.o.p.).

⁴⁴ Ibidem, s. 249–250.

⁴⁵ M. Dyl, Art. 106, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6 zm. i uzupełn., Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 895;

W dalszej kolejności minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej:

- 1) listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty,
- 2) szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym,
- 3) listę obszarów specjalnej ochrony ptaków (art. 27 ust. 3 u.o.p.).

Samo wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następują w drodze rozporządzenia wskazanego wyżej ministra, który określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, a także cel i przedmiot ochrony. Wydając rozporządzenie, minister właściwy do spraw środowiska kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, jak również koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej (art. 27a ust. 1 u.o.p.).

Problematyczna może być w praktyce funkcjonowania obszarów Natura 2000 kwestia sprawowania nad nimi nadzoru. Zgodnie z art. 27a ust. 2 u.o.p. nadzór nad obszarem Natura 2000 lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty, znajdującym się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska lub – na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego, z zastrzeżeniem art. 32 ust. 5 u.o.p., który stanowi, że w przypadku gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar parku narodowego, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w jego granicach jest dyrektor parku narodowego. Jak stwierdza M. Nyka, „w kontekście prawa krajowego nakładanie się form ochrony przyrody, podmiotów odpowiedzialnych i kompetencji w zakresie ochrony tworzy jeszcze bardziej skomplikowany system norm”⁴⁶.

Jak już wspomniano, według stanu z 1 stycznia 2025 r. wyznaczone są 24 MPAs (łącznie w ramach polskich obszarowych form ochrony przyrody oraz sieci Natura 2000): 2 parki narodowe, 4 rezerваты przyrody, 1 park krajobrazowy oraz 17 obszarów Natura 2000, obejmujące w swoich granicach wody klasyfikowane jako morskie⁴⁷. W części MPAs nadzór sprawują różne organy, w niektórych nawet trzy – dotyczy to np. obszaru Natura 2000 Zalew Wiślany, PL8280010 (Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni) czy też obszaru Natura 2000 Przybrzeżne Wody Bałtyku, PLB990002 (Dyrektor

K. Samulska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, w: *Współdziałanie w administracji*, red. P. Suwaj, P. Kledzik, K. Samulska, Akademia im. Jakuba z Paradyża, Gorzów Wielkopolski 2020, s. 133.

⁴⁶ M. Nyka, *Morskie obszary...*, s. 180.

⁴⁷ A. Ginalski, *Morskie obszary...*, s. 9.

Słowińskiego Parku Narodowego, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni)⁴⁸.

Funkcjonowanie tego skomplikowanego systemu norm nie tylko potencjalnie, lecz także realnie prowadzi do sporów kompetencyjnych, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych⁴⁹. Spór taki zaistniał np. pomiędzy Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni a Sejmikiem Województwa Pomorskiego w przedmiocie ustanawiania przepisów prawa miejscowego w granicach morskich wód wewnętrznych oraz ustanawiania zakazów żeglugi morskiej na obszarze Nadmorskiego Parku Krajobrazowego⁵⁰. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wniósł skargę na akt prawa miejscowego wydany przez Sejmik Województwa Pomorskiego, w którym wprowadzono taki zakaz żeglugi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po ponownym rozpoznaniu sprawy stwierdził nieważność uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego w zakresie, w jakim naruszała ona ustawowe kompetencje Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdańsku. Sąd uznał, że Nadmorski Park Krajobrazowy obejmuje swym obszarem wody wewnętrznej Zatoki Puckiej, gdzie – zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – organem wyłącznie uprawnionym do nadzoru nad ochroną przyrody oraz ustalania jej formy jest Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni⁵¹.

Aby ochrona siedlisk – i szerzej: ochrona przyrody – w ramach sieci obszarów Natura 2000 okazała się skuteczna, nie może być realizowana w oderwaniu od systemu ochrony środowiska przyrodniczego, dlatego powinno nastąpić połączenie w całość wszystkich form ochrony przyrody⁵². Oznacza to, że w celu stworzenia spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 niezbędna jest kooperacja zarówno między poszczególnymi państwami członkowskimi położonymi w określonym regionie, jak i na poziomie unijnym. Ów postulat dotyczy zwłaszcza MPAs, ponieważ działania na rzecz ochrony środowiska morskiego, w tym przyrody morskiej, wykraczają zadaniowo poza jurysdykcję pojedynczego państwa. Wynika to z charakteru tego środowiska oraz tej przyrody, których nie można wiązać z konkretnym państwem, lecz należy je wiązać z regionem, a także z całym obszarem Unii Europejskiej.

⁴⁸ Ibidem, s. 11.

⁴⁹ Zob. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r., sygn. II SA/Gd 200/14, Legalis nr 1022064; postanowienie NSA z dnia 16 września 2014 r., sygn. II OSK 2107/14, Legalis nr 1072717; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Gd 784/14, Legalis nr 1259326; wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II OSK 1709/15, Legalis nr 1637738; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. II SA/Gd 367/17, Legalis nr 1653253.

⁵⁰ Szerzej m.in. o problematyce ustanawiania zakazów na terenie parków krajobrazowych – zob. J. Stelmasiak, D. Lebowia, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 103–117, <https://doi.org/10.31743/sp.4593>.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II OSK 1709/15, Legalis nr 1637738; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. II SA/Gd 367/17, Legalis nr 1653253.

⁵² K. Gruszecki, *Art. 25*, w: idem, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 258.

4. Charakterystyka prawna MPAs w ramach systemu HELCOM MPAs

W kontekście współpracy nie tylko na poziomie Unii Europejskiej, lecz także na poziomie regionu, w którym położona jest Rzeczpospolita Polska, należy wskazać działalność Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (dalej: Komisja Helsińska, HELCOM), utworzonej na mocy postanowień Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 22 marca 1974 r.⁵³ Jako że później zawarto Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzoną w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.⁵⁴, HELCOM funkcjonuje na mocy uregulowań owej drugiej konwencji.

Jest to istotna umowa międzynarodowa dla państw obszaru Morza Bałtyckiego, m.in. Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ ma zastosowanie do ochrony środowiska morskiego na tym obszarze, obejmującym nie tylko wodę i dno morskie, lecz także żywe zasoby i inne formy życia w morzu (art. 4 ust. 1 tego dokumentu). Na mocy art. 3 ust. 1 II Konwencji helsińskiej jej strony są zobowiązane do podjęcia indywidualnie lub wspólnie wszelkich właściwych środków ustawodawczych, administracyjnych i innych odpowiednich mających zapobiegać zanieczyszczeniom i eliminować je w celu wspierania odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowania jego równowagi ekologicznej. Konwencja ustanowiła zasadę zapobiegania, polegającą na podejmowaniu środków zaradczych przez państwa, kiedy zaistnieją podstawy do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzone bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, szkodzić żywym zasobom i ekosystemom morskim, niszczyć walory morza lub przeszkadzać jego dozwolonemu wykorzystaniu – nawet wtedy, gdy brakuje jednoznacznego dowodu, że istnieje związek przyczynowy między owym wprowadzeniem a jego domniemanymi skutkami⁵⁵. Zastosowanie tej zasady w praktyce jest możliwe także za sprawą ustanowienia MPAs w regionie Morza Bałtyckiego.

W 1994 r. wydano zalecenie 15/5 Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) *System brzegowych i morskich obszarów chronionych regionu Morza Bałtyckiego*, zgodnie z którym utworzono BSPA⁵⁶. W 2003 r. przyjęto

⁵³ Dz.U. z 1980 r. Nr 18, poz. 64 [tzw. I Konwencja helsińska].

⁵⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346 [dalej: II Konwencja helsińska].

⁵⁵ Zob. M. Nyka, *Prawne aspekty przezorności w międzynarodowoprawnej ochronie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 503–504.

⁵⁶ D. Pyć, *Konwencja o ochronie...*, s. 86. Zob. też D. Boedeker et al., *The HELCOM network of Baltic Sea protected areas (pearls of the Baltic Sea region)*, HELCOM Stakeholder Conference, Helsinki, 3.03.2010, https://archive.iwlearn.org/helcom.fi/stc/files/BSAP/5StakeholderConf_Boedeker.pdf [dostęp: 24.04.2025].

deklarację będącą owocem pierwszego wspólnego spotkania ministerialnego Komisji Helsińskiej i Komisji OSPAR. W dokumencie wyrażono obawy, że presja na środowisko morskie wynikająca z działalności człowieka doprowadzi do zniszczenia i utraty wrażliwych siedlisk morskich, zmniejszenia populacji czy utraty wrażliwych gatunków pomimo pracy wykonanej już w ramach Komisji Helsińskiej oraz Komisji OSPAR, a także dzięki m.in. dyrektywie ptasiej i dyrektywie siedliskowej. Podkreślono też, że MPAs będą ważnym narzędziem ochrony gatunków i siedlisk zidentyfikowanych jako zagrożone, zanikające lub wymagające ochrony. Jak wskazano, do 2010 r. zostanie ukończona wspólna sieć dobrze zarządzanych MPAs, która będzie spójna ekologicznie z siecią obszarów Natura 2000⁵⁷. Zalecenie 15/5 zostało zmienione w 2014 r. i obecnie system BSPAs funkcjonuje jako HELCOM MPAs⁵⁸.

Rzeczpospolita Polska opracowała aktualizację wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich⁵⁹, wykonując tym samym obowiązek współpracy na obszarze Morza Bałtyckiego przy holistycznej diagnozie owego stanu⁶⁰. W dokumencie zawarto charakterystykę ekosystemu morskiego w polskich obszarach morskich, ocenę stanu polskich wód Morza Bałtyckiego, podsumowanie oceny stanu środowiska, dane dotyczące presji na środowisko morskie oraz analizę społeczno-ekonomiczną użytkowania wód morskich i kosztów degradacji wód morskich zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (zwanej dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej)⁶¹.

⁵⁷ Declaration of the first joint ministerial meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions, Bremen, 25–26.06.2023, <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/First-Joint-Ministerial-Meeting-of-the-Helsinki-and-OSPAR-Commissions.pdf> [dostęp: 14.05.2025].

⁵⁸ D. Pyć, *Konwencja o ochronie...*, s. 86. Zob. też HELCOM Recommendation 35/1: *System of coastal and marine Baltic Sea protected areas (HELCOM MPAs)*, 1.04.2014, <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-35-1.pdf> [dostęp: 18.05.2025].

⁵⁹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich (M.P. z 2019 r. poz. 230).

⁶⁰ D. Pyć, *Konwencja o ochronie...*, s. 86. Szerzej na temat systemu HELCOM MPAs – zob. J. Taminskas, R. Povilanskas, *South Baltic marine environment*, w: *SEAPLANSPLACE general knowledge manual: Marine spatial planning instruments for sustainable marine governance*, red. D. Pyć, F. Stoll, Wydawnictwo Arche, Sopot 2021, s. 26–28, https://seaplanspace.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2019/11/Seaplanspace_09.04.2021_final.pdf.

⁶¹ Dz. Urz. UE L 164 z dnia 25 czerwca 2008 r., s. 19–40.

5. Wnioski

W Rzeczypospolitej Polskiej istnieją morskie obszary chronione, które utworzono w ramach polskich obszarowych form ochrony przyrody, sieci Natura 2000 oraz sieci HELCOM MPAs. Krzyżowanie się kompetencji krajowych organów administracji właściwych w określonych MPAs może prowadzić do różnych rozbieżności w zakresie wykonywania tych kompetencji – sporów kompetencyjnych. Jednakże dzięki podejmowaniu współpracy na poziomie regionu Morza Bałtyckiego przez państwa będące stronami II Konwencji helsińskiej, a także na poziomie Unii Europejskiej przez jej państwa członkowskie istnieje szansa efektywnej realizacji celów *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030*.

Jeśli chodzi o potencjalne problemy w związku z realizacją tych celów, za niezbędne należy uznać, z jednej strony, wykonywanie (na podstawie i w granicach prawa) kompetencji przez krajowe organy administracji publicznej właściwe w administrowaniu w określonym MPA, a z drugiej – mechanizmy (regulacje), które pozwolą rozstrzygać ewentualne wątpliwości prawne dotyczące właściwości rzeczonych organów lub spory kompetencyjne między nimi. Wychodząc poza kwestię wykonywania kompetencji przez te organy w ramach wyłącznej jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej w MPAs, trzeba wskazać, że stworzenie spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 wymaga współdziałania wszystkich państw, w szczególności konkretnego regionu Unii Europejskiej, np. państw nadbrzeżnych w regionie Morza Bałtyckiego. Dotychczasowa aktywność UE oraz HELCOM pokazuje, że jest możliwa współpraca pomiędzy państwami bałtyckimi, o czym świadczą działania legislacyjne i inne podejmowane przez wspomniane organizacje⁶². Całokształt tych działań nie stanowi prostego procesu, gdyż musi zostać uwzględnionych wiele czynników, np. społecznych, politycznych, ekonomicznych czy instytucjonalnych⁶³. Pomimo że każde państwo ma również własne ramy prawne i instytucjonalne, które służą rozwijaniu MPAs⁶⁴, dzięki wypracowaniu odpowiednich przepisów w obrębie Unii Europejskiej czy HELCOM istnieje możliwość skuteczniejszego funkcjonowania MPAs. Należy stwierdzić, że szansę na osiągnięcie celów stawianych przez *Unijną strategię*

⁶² Istotne znaczenie m.in. dla ochrony ekosystemu i różnorodności biologicznej w skali całej Unii Europejskiej ma także opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w państwach członkowskich. Zob. D. Trzcińska, *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 523.

⁶³ T.R. Young, *The legal framework for MPAs and successes and failures in their incorporation into national legislation*, FAO Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations, 12–14.06.2006, s. 223, <https://www.fao.org/4/a1061e/a1061e05.pdf> [dostęp: 30.06.2025].

⁶⁴ Environmental Law Institute, *Legal tools for strengthening marine protected area enforcement: A handbook*, 2016, s. 13, https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/legal-tools-strengthening-mpa-enforcement-eli-2016_2.pdf [dostęp: 30.06.2025].

na rzecz bioróżnorodności 2030 daje dalsze efektywne współdziałanie państw członkowskich UE oraz państw regionu Morza Bałtyckiego.

Literatura

- Bąkowski T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985.
- Dyl M., Art. 106, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6 zm. i uzup., Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 889–900.
- Gruszecki K., Art. 13, w: idem, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 146–153.
- Gruszecki K., Art. 25, w: idem, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 254–258.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2013.
- Habuda A., *Źródła koncepcji Natura 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim*, w: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2017, s. 19–31.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2019.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*, w: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 113–127.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lang W., *Rozważania o języku*, w: J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, s. 28–37.
- Nyka M., *Koncepcja usług ekosystemowych w międzynarodowoprawnej ochronie środowiska morskiego Bałtyku*, w: *Prawo międzynarodowe. Idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018, s. 631–649.
- Nyka M., *Morskie obszary Natura 2000 w kontekście uwarunkowań międzynarodowych*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 169–181.
- Nyka M., *Prawne aspekty przezorności w międzynarodowoprawnej ochronie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 501–512.
- Pyć D., *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, „Prawo Morskie” 2007, t. 23, s. 29–50.
- Pyć D., *Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4, s. 137–158, <https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.08>.

- Pyć D., *Konwencja o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego – 40 lat współpracy w budowaniu reżimu prawnego ochrony środowiska Morza Bałtyckiego*, „Prawo Morskie” 2020, t. 39, s. 71–130.
- Pyć D., *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, „Prawo Morskie” 2005, t. 21, s. 89–114.
- Pyć D., *Zrównoważone zarządzanie środowiskiem Morza Bałtyckiego*, w: *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 172–182.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 3 zm., Difin, Warszawa 2012.
- Radecki W., Danecka D., *Formy ochrony przyrody*, w: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, W. Radecki, D. Danecka, wyd. 5, Difin, Warszawa 2018, s. 84–354.
- Recio-Blanco X. et al., *Technology and the seas: Enforcement in marine protected areas*, „Environmental Law Reporter News & Analysis” 2019, vol. 49, no. 12, s. 11091–11102.
- Samulski K., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, w: *Współdziałanie w administracji*, red. P. Suwaj, P. Kledzik, K. Samulski, Akademia im. Jakuba z Paradyża, Gorzów Wielkopolski 2020, s. 127–140.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 651–682.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 685–717.
- Stelmasiak J., *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)*, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 2, red. L. Antonowicz et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998, s. 147–159.
- Stelmasiak J., *Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski et al., Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 415–423.
- Stelmasiak J., *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 410–418.
- Stelmasiak J., Lebow D., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 103–117, <https://doi.org/10.31743/sp.4593>.
- Taminskas J., Povilanskas R., *South Baltic marine environment*, w: *SEAPLANSPEACE general knowledge manual: Marine spatial planning instruments for sustainable marine governance*, red. D. Pyć, F. Stoll, Wydawnictwo Arche, Sopot 2021, s. 21–28, https://seaplanspace.ug.edu.pl/wpcontent/uploads/2019/11/Seaplanspace_09.04.2021_final.pdf [dostęp: 17.11.2025].
- Trzecińska D., *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 513–524.
- Vijayaraghavan V., *Marine protected areas on the uncertain frontiers of climate change*, „Environmental Law Reporter” 2021, vol. 51, no. 2, s. 10116–10135.

Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017.

Zacharczuk P., *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, t. 56, nr 3, s. 259–290, <https://doi.org/10.36128/PRIW.V156.1133>.

Źródła internetowe:

Bender M., *An Earth law framework for marine protected areas: Adopting a holistic, systems and rights-based approach to ocean governance*, Earth Law Center 2017, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecrattach/ELC%20MPA%20Framework%20Sept%204%20%282%29.pdf> [dostęp: 30.06.2025].

Boedeker D. et al., *The HELCOM network of Baltic Sea protected areas (pearls of the Baltic Sea region)*, HELCOM Stakeholder Conference, Helsinki, 3.03.2010, https://archive.iwlearn.org/helcom.fi/stc/files/BSAP/5StakeholderConf_Boedeker.pdf [dostęp: 24.04.2025].

Černecký J. et al., *Podstawowe zagadnienia dotyczące usług ekosystemowych*, w: *Pakiet narzędzi Carpathian Ecosystem Services Toolkit. Interreg CENTRAL EUROPE projekt Centralparks „Budowanie zdolności zarządzania obszarami chronionymi w Karpatach w celu integracji i harmonizacji ochrony różnorodności biologicznej i lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego”*, red. R. Považan, J. Kadlečík, Państwowa Służba Ochrony Przyrody Republiki Słowackiej, Banská Bystrica 2021, s. 13–16, <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/Centralparks/D.T3.1.3-Carpathian-Ecosystem-Services-Toolkit-PL.pdf> [dostęp: 24.04.2025].

Declaration of the first joint ministerial meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions, Bremen, 25–26.06.2023, <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/First-Joint-Ministerial-Meeting-of-the-Helsinki-and-OSPAR-Commissions.pdf> [dostęp: 14.05.2025].

Environmental Law Institute, *Legal tools for strengthening marine protected area enforcement: A handbook*, 2016, https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/legal-tools-strengthening-mpa-enforcement-eli-2016_2.pdf [dostęp: 30.06.2025].

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, *Realizacja Dyrektywy ptasiej i Dyrektywy siedliskowej*, Warszawa 2017, Serwis Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2016/ks/materialy/mat_1_73.pdf [dostęp: 14.05.2025].

Ginalski A., *Morskie obszary chronione*, Fundacja WWF Polska, Warszawa 2025, <https://view.publitas.com/wwf-poland/morskie-obszary-chronione-2025/> [dostęp: 30.06.2025].

HELCOM Recommendation 35/1: *System of coastal and marine Baltic Sea protected areas (HELCOM MPAs)*, 1.04.2014, <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-35-1.pdf> [dostęp: 18.05.2025].

IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, eds. E.S. Brondizio et al., IPBES secretariat, Bonn 2019, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

Pyć D., *Morskie Obszary Chronione Morza Bałtyckiego. O instrumentach prawnych ochrony przyrody bałtyckiej i jej różnorodności biologicznej*, w: *Bałtyk dla wszystkich. Jak zapewnić zrównoważony rozwój*, UN Global Compact Network Poland, 2021, s. 94–97, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_Baltyk_dla_wszystkich_2021.pdf [dostęp: 23.04.2025].

Young T.R., *The legal framework for MPAs and successes and failures in their incorporation into national legislation*, FAO Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations, 12–14.06.2006, s. 221–300, <https://www.fao.org/4/a1061e/a1061e05.pdf> [dostęp: 30.06.2025].

Jan Buławski

**Prawne aspekty funkcjonowania morskich obszarów chronionych
w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle *Unijnej strategii na rzecz
bioróżnorodności 2030: „Przywracanie przyrody do naszego życia”***

Streszczenie

W artykule podjęto zagadnienie prawnych aspektów funkcjonowania morskich obszarów chronionych (ang. *marine protected areas*, MPAs) w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle *Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030: „Przywracanie przyrody do naszego życia”*. MPAs tworzone są w wielu państwach i mają m.in. umożliwić świadczenie podstawowych usług ekosystemowych oraz ochronę bioróżnorodności morskiej i zasobów kulturowych. Celem opracowania jest przedstawienie funkcjonowania morskich obszarów chronionych w Polsce ustanowionych w ramach polskich obszarowych form ochrony przyrody, systemu obszarów chronionych Natura 2000 i systemu HELCOM MPAs. Służy temu udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: czy w związku z wykonywaniem kompetencji w MPAs przez krajowe organy administracji publicznej może dochodzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy nimi, a także czy stworzenie spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 wymaga współdziałania państw UE oraz państw danego regionu. Aby na nie odpowiedzieć, przeanalizowano przepisy regulujące status prawny MPAs i wybrane orzeczenia sądów administracyjnych, odwołano się również do poglądów doktryny z zakresu prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa morskiego. Badania potwierdziły, że krzyżowanie się kompetencji krajowych organów administracji właściwych w określonych MPAs może skutkować sporami kompetencyjnymi oraz że w celu stworzenia spójnej transeuropejskiej sieci Natura 2000 niezbędne jest współdziałanie wszystkich państw UE, a w szczególności państw konkretnego regionu, np. obszaru Morza Bałtyckiego.

Słowa kluczowe: morskie obszary chronione, MPAs, ochrona środowiska morskiego

Ян Булавски

**Правовые аспекты функционирования морских особо охраняемых
природных территорий в Республике Польша
в свете Стратегии ЕС по биоразнообразию до 2030 года:
«Возвращение природы в нашу жизнь»**

Резюме

В данной статье рассматриваются правовые аспекты функционирования морских особо охраняемых природных территорий (англ. *marine protected areas*, МОПТ) в Республике Польша в свете Стратегии ЕС по биоразнообразию до 2030 года: «Возвращение природы в нашу жизнь». МОПТ создаются во многих странах и предназначены, в том числе, для обеспечения возможности предоставлять основные экосистемные услуги и защищать морское биоразнообразие и культурные ресурсы. Цель данного исследования – представить функционирование морских охраняемых территорий в Польше, созданных

в рамках польских территориальных форм охраны природы, системы охраняемых территорий «Натура 2000» и системы MOT HELCOM. Это достигается путем ответа на два вопроса: может ли осуществление компетенций в рамках МОПТ национальными органами государственного управления привести к спорам о компетенциях между ними, и требует ли создание целостной трансевропейской сети «Натура 2000» взаимодействие государств-членов ЕС и стран данного региона. Для ответа на эти вопросы были проанализированы нормативные акты, регулирующие правовой статус МОПТ, и отдельные решения административных судов, также были рассмотрены концепции из области административного, экологического и морского права. Исследования подтвердили, что дублирование компетенций национальных административных органов в рамках конкретных МОПТ может привести к спорам о компетенциях, и что для создания целостной трансевропейской сети «Натура 2000» необходимо взаимодействие всех государств-членов ЕС, особенно государств конкретного региона, например, Балтийского.

Ключевые слова: морская особо охраняемая природная территория, МОПТ, защита морской среды

Jan Buławski

Aspetti giuridici del funzionamento delle aree marine protette nella Repubblica di Polonia alla luce della Strategia dell'Unione europea per la biodiversità 2030: "Riportare la natura nella nostra vita"

Sommario

L'articolo affronta la questione degli aspetti giuridici del funzionamento delle aree marine protette (in inglese marine protected areas, MPAs) nella Repubblica di Polonia alla luce della Strategia dell'Unione europea per la biodiversità 2030: "Riportare la natura nella nostra vita". Le MPAs sono istituite in numerosi Stati e mirano, tra l'altro, a consentire l'erogazione di servizi ecosistemici fondamentali nonché la tutela della biodiversità marina e delle risorse culturali. L'obiettivo del contributo è presentare il funzionamento delle aree marine protette in Polonia istituite nell'ambito delle forme nazionali di tutela territoriale della natura, del sistema delle aree protette Natura 2000 e del sistema HELCOM MPAs. A tal fine si risponde a due quesiti: se, in relazione all'esercizio delle competenze nelle MPAs da parte delle autorità nazionali della pubblica amministrazione, possano insorgere conflitti di competenza tra di esse, e se la creazione di una rete transeuropea coerente Natura 2000 richieda la cooperazione degli Stati membri dell'UE nonché degli Stati di una determinata regione. Per rispondere a tali quesiti sono state analizzate le disposizioni che regolano lo status giuridico delle MPAs e selezionate pronunce dei tribunali amministrativi; si è inoltre fatto riferimento agli orientamenti della dottrina in materia di diritto amministrativo, diritto dell'ambiente e diritto marittimo. Le ricerche hanno confermato che l'intreccio delle competenze delle autorità amministrative nazionali competenti in determinate MPAs può dar luogo a conflitti di competenza e che, al fine di creare una rete transeuropea coerente Natura 2000, è indispensabile la cooperazione di tutti gli Stati membri dell'UE, in particolare degli Stati di una specifica regione, ad esempio dell'area del Mar Baltico.

Parole chiave: aree marine protette, MPAs, tutela dell'ambiente marino



Ľudovít Máčaj*

 <https://orcid.org/0000-0001-7869-950X>

Comenius University in Bratislava,
Slovakia

Land consolidation from a comparative perspective: Legal inspirations for Slovakia

Land consolidation is a legal instrument for the adjustment of land ownership, present in various forms across many countries in Europe. Land ownership, by its very nature, constitutes a prerequisite for the performance of numerous human activities, including agricultural production, forestry, and, in certain cases, development in built-up municipal areas. However, due to its shape, fragmentation within the landscape, and the frequent presence of multiple co-ownership shares, such ownership often fails to effectively serve its intended purposes. This article therefore focuses on describing and comparing selected foreign legal frameworks for land consolidation and explores the potential for applying inspiring solutions within the legislative system of the Slovak Republic.

Key words: land consolidation, comparative law, legal inspirations

Introduction

Contemporary Slovak society continues to face numerous challenges related to land use efficiency. Even today, the right to use land often holds more practical importance than the right of ownership itself. There is a growing need for

* PhD, assistant professor at the Department of Administrative and Environmental Law at the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava.

the implementation of land consolidation, which serves not only as a tool for merging fragmented land ownership but also as an instrument of landscape planning. Since land constitutes a key precondition for carbon sequestration, land consolidation may also contribute to mitigating climate change.¹ In order to make this possible, it is often necessary to draw inspiration from foreign legal regulations, particularly from countries with more extensive experience in land consolidation.

The aim of this article is therefore to highlight facts that could serve as an inspiration for the Slovak legislator in the process of adopting a new Act on Land Consolidation, or in the substantial amendment of Act No. 330/1991 Coll. on land consolidation, land ownership arrangement, land offices, the land fund and land associations, as amended (hereinafter: Land Consolidation Act). The subject of this article is the comparison of the Slovak Republic with its neighbouring countries, namely the Czech Republic, Hungary, Poland, Austria, and Ukraine, as well as with the countries that to the greatest extent influence policy within the European Union: Federal Republic of Germany and France. In addition, we will discuss a potential legislative inspiration coming from another European country, Georgia.

The research question we have formulated to achieve the stated aim is as follows: Is it possible to apply certain models of land consolidation implemented in other European countries also in Slovakia?

The Czech model, or unity in diversity

Land consolidation in the Czech Republic in many respects resembles the proceedings in Slovakia. The currently enforceable Czech legislation is Act No. 139/2002 Coll. on Land Consolidation and Land Offices, as amended. It is partly due to the fact that it is also a public-law application process within public administration, in which the competent authority of public administration decides on its implementation. The typology of land consolidation is likewise similar, that is, divided *ex lege* into comprehensive (carried out, in principle, across the entire cadastral area) and simple (carried out only within part of it).² As Vrabko notes, both legal systems view land consolidation as a means of addressing property injustices caused by the previous regime. However, in the Czech context, land fragmentation does not appear as pressing a historical

¹ M. Michalovič, L. Grešová, *Sekvestrácia uhlíka v poľnohospodárskych pôdach – súčasný stav a možnosti ďalšieho rozvoja*, in: *Pôda v právnych vzťahoch – aktuálne otázky*, (eds.) J. Tkáčiková, V. Vomáčka, D. Židek et al., Masarykova univerzita, Brno 2020, p. 236.

² Section 4(1) of Act No. 139/2002 Coll. on Land Consolidation and Land Offices (Czech Republic).

residue as it does in Slovakia, where it represents a long-term and increasingly complex problem. Despite the efforts of legislators and the work of state authorities and public administration bodies, including state administration, land fragmentation in Slovakia is not improving.³ In terms of structure, the Czech Act also resembles the Slovak one, although it should be emphasised that it is simpler. In other sections, however, it places greater emphasis on key concepts such as the public interest.⁴

A significant difference is the existence of a specialised public administration body with competence over land consolidation. The key distinction lies in the fact that in the Czech Republic, these are specialised local state administration bodies, whereas in Slovakia, it is the general local state administration, operating as part of the district offices. In Slovakia, land consolidation is handled by departments within the district offices, in the Czech Republic, it is carried out by branches of the State Land Office, referred to as Regional Land Offices. As for the scope of powers and competence, the Czech State Land Office has its authority clearly defined by the applicable legislation governing land consolidation. From the extent of its competence, it follows that the State Land Office also holds broader powers that extend beyond land consolidation and are not limited solely to the regulation contained in this Act.⁵ This is an interesting situation also because these specialised state administration bodies carry out not only state administration tasks in the field of land affairs, but also act as administrators of state-owned land.⁶

Proceedings on land consolidation are a specific type of administrative proceeding that is initiated *ex officio* in the public interest. Based on the decision on the exchange or transfer of ownership rights, which constitutes an original mode of acquiring ownership, ownership of the original plot is terminated at a specific moment, and ownership of a newly created plot is simultaneously acquired. Similarly to Slovak legislation, this means that the original plots cease to exist, and ownership of the newly created plots is acquired by original title. Participants in land consolidation proceedings who disagreed with their implementation are granted the same legal protection as in the case of expropriation.⁷

In conclusion, it may be noted that in the case of the Czech Republic, land consolidation primarily aims at addressing certain partial deficiencies in

³ M. Vrabko, *Pozemkové úpravy v České republice*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) L. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 196.

⁴ Section 2 of Act No. 139/2002 Coll. on Land Consolidation and Land Offices (Czech Republic).

⁵ M. Vrabko, *Pozemkové úpravy v České republice...*, p. 196.

⁶ M. Váňová, J. Sehnalová, M. Grauová, *Pozemkové úpravy jako aktivní nástroj ochrany přírody a krajiny*, in: *Analýzy a trendy v pozemkových úpravách*, (ed.) M. Pavlovič, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 74.

⁷ Ibidem, p. 88.

land ownership and its use, it does not represent an attempt at a nationwide land reform, as is the case in the Slovak Republic.

Poland and Hungary: Doing the same thing differently

However, land consolidation is not a phenomenon limited to the territory of the former Czechoslovakia. In the case of the Republic of Poland, the relevant legal framework is set out in the Act on Land Consolidation and Land Exchange. This Act governs three types of proceedings: land exchange, land consolidation, and supplementary consolidation proceedings/works. As noted by Michalovič, Nawrot and Iskra, the land consolidation process may be initiated on the basis of a joint request by a majority of landowners or by landowners who together hold most of the total land area. Alternatively, it may be initiated *ex officio* in specific circumstances. In any case, land consolidation proceedings are initiated by a decision of the head (starosta) of the district (starostwo) as the representative of the local self-government unit. The land consolidation project itself is prepared in ongoing consultation with a land surveyor: the consolidation project designer. The draft consolidation plan is then presented to the participants in the proceedings and marked out in the field, and even at this stage, objections may still be raised. Once the objections have been addressed, the final approval of the project is again issued by the starosta, provided that the majority of the participants have no objections.⁸

Janus and Markuszewska also note that the next phase involves the preparation of a reparcelling project. In general, the creation of the project is based on the principle of land equivalence for all participants before and after the consolidation. As a result, participants receive land that may differ by up to 3% in value and 20% in area compared to the original holdings. When the differences are more significant, landowners are provided with financial compensation. The implementation of the reparcelling project (the implementation stage) is carried out in two phases. The first phase, which concerns the consolidation and relocation of land parcels, is fully completed by the provincial offices for geodesy and agricultural areas. The second phase, which involves further development, is carried out under the supervision of the starosta (head of the district).⁹ In the case of Poland, however, land consolidation does not have the same significance as it does in Slovakia or the Czech Republic, as it generally involves

⁸ M. Michalovič, F. Nawrot, W. Iskra, *Pozemkové úpravy v Poľskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 135.

⁹ J. Janus, I. Markuszewska, *Land consolidation – A great need to improve effectiveness. A case study from Poland*, “Land Use Policy” 2017, vol. 65, pp. 143–153.

smaller-scale adjustments carried out primarily for the purpose of consolidating the exercise of use rights to individual plots of land, mainly for agricultural activity. One possible source of inspiration for Slovak lawmakers here may be the notable role and importance of local self-government in these proceedings, as the relevant municipalities act as the main decision-making authorities.

On the other hand, Slovakia and Hungary share a thousand years of common history, as well as many of the underlying causes of land ownership fragmentation. Within the legal community and in legal practice, the need to divide co-ownership shares in cases where co-ownership cannot be exercised effectively has long been emphasised. From the perspective of legal regulation, two key Hungarian legal acts must be mentioned. The first is Act No. LV of 1994 on Arable Land, and the second is Act No. II on Land Commissions. While the former provides a general legal framework for agricultural activity (which also leads to the need for land consolidation), the latter concerns the establishment of commissions tasked with responsibilities in the process of land consolidation. A relatively recent development is the adoption of Act No. LXXI of 2020 on the Elimination of Co-ownership, whose aim is to improve the competitiveness of Hungarian farmers on the agricultural market and to create effectively cultivable land for Hungarian farmers, which they can then use or acquire without administrative burden, thereby establishing a national property structure of optimal scale with transparent use and ownership relations.¹⁰ In general, the Hungarian legal framework suffers from shortcomings due to the absence of a dedicated legal regulation in this area, as land consolidation in Hungary forms only part of broader and more complex legal acts. It should also be noted that Hungary has not carried out ownership investigations similar to the Slovak registers of renewed land records under Act No. 180/1995 Coll. on Certain Measures for the Arrangement of Land Ownership, as amended. This creates conditions for difficulties in identifying landowners. Land consolidation has long suffered from a lack of attention and political will, as noted by Hartvigsen in his study.¹¹

In Hungary, land consolidation projects are implemented for the entire territory of a municipality, and the participants do not form an association, as is the case in Slovakia. On the other hand, the new legislation deserves to be acknowledged: in connection with the Act on the Elimination of Co-ownership, it can be stated that Hungary, through this new regulation, is attempting to address some of the problems associated with land fragmentation in the country.¹²

¹⁰ L. Filagová, K. Slámková, *Pozemkové úpravy v Maďarsku*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) E. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 11.

¹¹ M. B. Hartvigsen, *Experiences with Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe after 1989*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma 2015, p. 58.

¹² L. Filagová, K. Slámková, *Pozemkové úpravy v Maďarsku...*, p. 28.

Germany and Austria: Legal inspirations from beyond the western border

The legal history of the present-day Republic of Austria overlaps significantly with that of Slovakia. It was precisely during the period of the Habsburg monarchy that several similar legal institutions were introduced. Although the Habsburg Monarchy functioned as a single state, its Austrian and Hungarian parts maintained distinct legal systems. Only during Bach's absolutism was the Austrian (Cisleithanian) legal order temporarily imposed on the territory of the Kingdom of Hungary, introducing the system of land registers that later evolved into the modern cadastre. These were introduced by the Land Register Decree No. 222/1855 Imperial Law Gazette. And although the provisional judicial rules adopted at the Judexkurial Conference (1861) largely reinstated the original Hungarian legal order, these changes were preserved.¹³

The development of rural areas in Austria has long been referred to under the term land reform. In the broadest sense, land reform refers to the reorganisation of land ownership and the conditions of its use in rural regions. In a narrower sense, land reform refers to the consolidation of land to achieve a better agricultural structure – that is, land consolidation or reallocation.¹⁴

The fundamental piece of legislation in the field of land consolidation in Austria is the Agricultural Procedure Act (Agrarverfahrensgesetz – AgrVG 1950, Federal Law Gazette 1950/173). This is a federal law that generally regulates procedural rules in administrative proceedings concerning agricultural matters. At the same time, it holds the status of *lex specialis*, that is, it is a specific legal regulation that governs a special type of administrative procedure in relation to the Act on General Administrative Procedure. Similarly to the Slovak Republic, it applies subsidiarily to this special legislation.¹⁵

The Austrian legal regulation of land consolidation closely resembles that of Slovakia, primarily because it also constitutes an administrative procedure. As noted by Srebalová, however, a key difference lies in the fact that in Austria land consolidation is regulated at the national level only by a framework law, while each federal province adopts its own specific procedural legislation.¹⁶

Although the Slovak Republic does not share a common legal history with the Federal Republic of Germany, several parallels can also be found in the German context. Land consolidation in Germany is governed by the Land

¹³ T. Gábris, *Dočasné súdne pravidlá judexkuriálnej konferencie z roku 1861. Monografická štúdia a historickoprávny komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2014, p. 167.

¹⁴ M. Srebalová, *Pozemkové úpravy v Rakúskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) L. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 167.

¹⁵ Ibidem, p. 171.

¹⁶ Ibidem, p. 182.

Consolidation Act (Flurbereinigungsgesetz – FlurG) of 14 July 1953, which is a federal law applicable throughout the country. However, the Act confers several competences upon the individual federal states (Länder).

As Pavlovič notes, the reasons for initiating land consolidation are clearly outlined in § 37 FlurG, which governs the reorganisation of the land consolidation area and defines the basic precondition for land reallocation within the procedure. This precondition consists in respecting the relevant landscape structure, with an emphasis on the mutually compatible interests of the participants, the general interests of cultural landscape and regional development, and a particular focus on the public interest.

Finally, it is important to mention the existence of so-called land consolidation courts (Komassationsgerichte), which have subject-matter jurisdiction for judicial review of decisions issued in land consolidation proceedings.¹⁷

Of course, the practice of land consolidation is not ideal even in Germany. There are well documented cases in which certain special land consolidation procedures lasted as long as 16 to 17 years from their initiation to final completion.¹⁸

Croatia and France as more distant European models

Based on the above-mentioned examples of countries with experience in land consolidation, one might gain the impression that land fragmentation and related issues are a kind of Central European specificity. However, this is not the case. As noted earlier in the text, the development of rural and agricultural landscapes inherently presupposes the need for changes in land ownership structures.

In the Republic of Croatia, land consolidation is regulated by the relatively newly adopted Act on the Consolidation of Agricultural Land (Official Gazette 46/22), which has been in force since 23 April 2022. This regulation governs several types of land-related proceedings. In addition to land consolidation (Croat *komasacija*), it includes the consolidation of forests and forest land (subject to government approval), and the exchange of state-owned agricultural land located outside production-technological units used for agricultural purposes for land owned by natural or legal persons.¹⁹

A common feature of land consolidation in both the Slovak Republic and the Republic of Croatia is that it constitutes a procedure within the public

¹⁷ M. Pavlovič, *Pozemkové úpravy v Nemeckej spolkovkej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) E. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 147.

¹⁸ A. Vitikainen, *An Overview of Land Consolidation in Europe*, “Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research” 2004, vol. 1, no. 1, p. 38.

¹⁹ A. Martvoň, *Pozemkové úpravy v Chorvátskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) E. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 91.

administration. However, in Croatia, the role of local self-government is significantly more prominent, as the competent authority may be not only a state body, but also a local government authority.²⁰

Another significant feature of land consolidation as carried out under the legal framework of the Republic of Croatia is the effort to achieve a comprehensive reorganisation of land ownership within the land consolidation area, which may also manifest in a certain long-term stability of the consolidated area's structure. Following the completion of land consolidation, it is prohibited to carry out geometric subdivision of consolidated parcels for a period of up to 99 years from the date on which the consolidation decision becomes final and binding.²¹

The completion of land consolidation in the Republic of Croatia may also affect the very substance of property rights to real estate. For example, within these proceedings, the relocation or demolition of a simple structure, residential building, or agricultural facility may be ordered, including the removal of vegetation. In such cases, the owner is entitled to compensation for the relocation, demolition, or removal. This represents a form of expropriation of structures for the purposes of land consolidation.²²

The legal situation in the French Republic differs even more significantly from Central European models. Modern legislation in the area of land consolidation in France is primarily associated with the *Code rural*, today referred to as the *Ancien Code rural* (1955), which has since been replaced by the *Code rural et de la pêche maritime* (Rural and Maritime Fishing Code). This legal code, however, regulates not only land consolidation but also many other matters related to agricultural production, such as public veterinary health, agricultural land use, agricultural land leases, social protection for farmers, and many others.

The decision-making processes that can be classified under land consolidation within the meaning of the said Code are generally divided into three basic categories:

- a) Aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) – agricultural and forestry land consolidation.
- b) Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux (ECIR) – exchanges and amicable transfers of rural real estate.²³
- c) La mise en valeur des terres incultes et la protection des boisements – the development of uncultivated land and the protection of woodlands.

²⁰ Ibidem, p. 94.

²¹ Article 12 of the Act on Consolidation of Agricultural Land, Official Gazette (Narodne novine) No. 46/2022 (Croatia).

²² A. Martvoň, *Pozemkové úpravy v Chorvátskej republike...*, p. 116.

²³ *Land Consolidation Projects in France. Are property rights preserved or guaranteed?*, 8 May 2007, <https://www.oicrf.org/-/land-consolidation-projects-in-france-are-property-rights-preserved-and-guaranteed-> [accessed 8 June 2025].

In what follows, we will consider only the first of these categories as corresponding to the concept of land consolidation for the purposes of this article.²⁴

The authority responsible for deciding on the initiation of land consolidation is the Departmental Council (*conseil départemental*). For ordinary land consolidation procedures, a request by the municipality is required. The Code even allows for a joint application by several municipalities, in cases where the land consolidation area extends across the territories of multiple communes. If the Departmental Council reaches a positive conclusion and approves the land consolidation, it establishes a communal land consolidation commission (hereinafter: communal commission) as a special ad-hoc body responsible for carrying out land consolidation in the given area.

It is important to highlight that the land consolidation commission is a private-law entity, not a public authority. Despite the state's supervisory role (through the approval by the Departmental Council), land consolidation in France retains a private-law character, even in the activities of the communal commission itself. Public-law intervention appears again only at the end of the process, when the final implementation of land consolidation is ordered by the Departmental Council.

In conclusion, when comparing the legal frameworks of land consolidation in the French Republic and the Slovak Republic, the main differences lie in the perceived necessity. The territory of Slovakia, due to the complexity of land ownership records, represents a challenging area with a clear need for widespread land consolidation. Although France also faces issues related to fragmented ownership of agricultural and forest land, land consolidation there is not an urgent or centrally coordinated process throughout the entire country. Rather, it is a locally driven process, requiring greater initiative on the part of municipalities and other concerned subjects.

Ukraine and Georgia: Is land fragmentation a new phenomenon?

For the final part of our comparison, we have chosen two countries whose history of land ownership differs significantly from that of the Slovak Republic.

In both cases, it must be noted that private ownership of land did not exist in the Soviet Union, of which both countries were a part. This fact led to the long-term distortion of the land market and had a significant impact on the development of agricultural production. Therefore, even after 1990, when the former Soviet republics began transitioning to new socio-political systems, land fragmentation

²⁴ L. Máčaj, *Pozemkové úpravy vo Francúzskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) L. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 72.

was not an issue.²⁵ However, it became necessary for each state to adopt appropriate measures to prevent the emergence of such fragmentation in the future.

As noted by Golovko and Vashchenko, in this context, under the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of 18 December 1990 “On Land Reform”, the entire land fund of Ukraine was declared, as of 15 March 1991, to be subject to land reform. This reform provided for the introduction of various forms of land ownership and the recognition of landowners’ rights to decide how to dispose of their land.²⁶

Today, the most important legal instruments in land law in Ukraine are found primarily in the Land Code of Ukraine, but also in other legal acts, such as the Law of Ukraine “On Land Management” and the Law of Ukraine “On the State Land Cadastre”.

Nevertheless, the fragmentation of agricultural land ownership has become a current problem in Ukraine as well, arising due to land privatisation and the absence of instruments necessary to prevent subdivision. Unfortunately, current legislation does not offer sufficiently effective tools to address this fragmentation, as there is no equivalent to Slovakia’s land consolidation process.

As Golovko and Vashchenko further state, in accordance with Part 8 of Article 37-1 of the Land Code of Ukraine, it is possible, during the process of land consolidation, to modify the boundaries of plots located in the agricultural land fund, under the conditions and in the manner prescribed by law.²⁷

A specific form of land consolidation relates to the leasing of agricultural land, where Article 8-2 of the Ukrainian Law “On Land Lease” provides for certain exchanges and sublease agreements between landowners and land users during the lease term. However, this is not land consolidation of ownership in the true sense of the term.

Nonetheless, new land legislation creates a framework for the future implementation of land consolidation in the proper sense, including the physical and legal amalgamation of land ownership in Ukraine. For the time being, however, legal practice remains focused primarily on regulating lease relationships, while any broader land reform efforts are significantly constrained by the current military and political situation.

As noted above, Georgia emerged from a similar legal situation. As in Ukraine, and throughout the entire Soviet Union, private ownership of land was prohibited, and agricultural land was managed by kolkhozes (collective farms).

²⁵ C. Osakwe, *General principles of Soviet land law: Ownership and use of land in the Soviet Union*, “Acta Juridica” 1985, p. 147.

²⁶ L. Golovko, Y. Vashchenko, *Právne základy hospodárenia s pôdou na Ukrajine*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, p. 33.

²⁷ *Ibidem*, p. 59.

The then-Georgian government sought to address the deficiencies and problems caused by state ownership of land through the privatisation of land ownership.

Unlike in Ukraine, this was implemented through a state-directed system, whereby land was primarily allocated to former members of collective farms. As Merebashvili notes, a citizen of Georgia who had formerly worked in Soviet agriculture was granted 1.25 hectares of land. However, in certain geographic units, the size of the allocated plot could be as small as 0.75 or even 0.25 hectares. The problems caused by land scarcity were further exacerbated by the fact that these allocations were fragmented, with land typically being divided into 4–5 separate plots, one of which was usually intended for the construction of a family house.²⁸

Current Georgian legislation does not provide for a specific decision-making process that would enable land consolidation as a means of merging ownership. The Law on the Ownership of Agricultural Land sets out preventive measures against fragmentation and irrational land use, that is, certain legal rules aimed at limiting further subdivision of land ownership.

In conclusion, as a result of the privatisation process, land parcels in Georgia are often of unsuitable size, which has hindered agricultural activity and affected the private legal interests of landowners, who are frequently unable to use their land for its original, intended purpose. This, in turn, also undermines the public interest.²⁹ The introduction of a land consolidation process would have the potential to address and improve this situation.

Conclusions

As stated at the beginning of this text, land consolidation is a significant phenomenon present in the legislation of several countries around the world. Using the examples of selected European states, we have demonstrated that the issue of fragmented land ownership and the resulting need for consolidation is encountered in all countries included in this comparison.

Naturally, the reasons for carrying out land consolidation vary. In some countries (such as in Slovakia or Hungary), land fragmentation has historical roots; in others, it results from the consequences of land privatisation (e.g. in Ukraine and Georgia); but most commonly, it is driven by the need to properly organise land ownership for the purposes of agricultural production (as in

²⁸ T. Merebashvili, *Comparative Legal Context of Land Consolidation in Georgia*, “European Scientific Journal” 2024, vol. 20, no. 37, p. 354.

²⁹ Ibidem, p. 360.

France, Germany, Croatia, Austria, and to some extent also Poland and the Czech Republic).

Even in the case of developed Western European countries, we can observe that land consolidation represents an enduring need. Agricultural activity in each territory, over time, will almost inevitably come into conflict with existing property structures. Thus, even an ownership structure established through a completed consolidation process does not guarantee that further fragmentation will not occur. We can observe this in Ukraine and Georgia, where countries that initially did not face issues with land fragmentation, due to the previous state ownership of land under the Soviet regime, developed such problems within a few decades.

This leads us to the conclusion that perhaps an even greater need than land consolidation itself lies in the introduction of effective anti-fragmentation measures. In this respect, the legal framework of the French Republic may serve as an example, where various legal instruments concerning rural life and agricultural activity are brought together in a single codification. A stronger integration of legal instruments could be a valuable source of inspiration for the Slovak legislator.

At the beginning of this article, we formulated a research question: Is it possible to apply certain models of land consolidation implemented in other European countries to Slovakia? As a response, we may conclude that the methods of land consolidation in various European countries reflect the specific problems and needs of those countries. Each state has its own distinct circumstances. Although the Czech model bears the greatest resemblance to the Slovak approach, its transferability remains limited due to differing institutional and legal contexts.

Nevertheless, many of the legal instruments highlighted in this study could serve as valuable inspiration for the Slovak legislator, particularly in the drafting of a new Land Consolidation Act, or in the substantial revision of the current legislation.

Bibliography

- Filagová L., Slámková K., *Pozemkové úpravy v Maďarsku*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) E. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 6–30.
- Gáabriš T., *Dočasné súdne pravidlá judexkuriálnej konferencie z roku 1861. Monografická štúdia a historickoprávny komentár*, Wolters Kluwer, Bratislava 2014.
- Golovko L., Vashchenko Y., *Právne základy hospodárenia s pôdou na Ukrajine*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) E. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 31–68.

- Hartvigsen M. B., *Experiences with Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe after 1989*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma 2015.
- Janus J., Markuszewska I., *Land consolidation – A great need to improve effectiveness. A case study from Poland*, “Land Use Policy” 2017, vol. 65, pp. 143–153.
- Martvoň A., *Pozemkové úpravy v Chorvátskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 90–119.
- Máčaj Ľ., *Pozemkové úpravy vo Francúzskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 69–89.
- Merebashvili T., *Comparative Legal Context of Land Consolidation in Georgia*, “European Scientific Journal” 2024, vol. 20, no. 37, pp. 352–361.
- Michalovič M., Grešová L., *Sekvestrácia uhlíka v poľnohospodárskych pôdach – súčasný stav a možnosti ďalšieho rozvoja*, in: *Pôda v právnych vzťahoch – aktuálne otázky*, (eds.) J. Tkáčiková, V. Vomáčka, D. Židek et al., Masarykova univerzita, Brno 2020, pp. 234–263.
- Michalovič M., Nawrot F., Iskra W., *Pozemkové úpravy v Poľskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 120–139.
- Osakwe C., *General principles of Soviet land law: Ownership and use of land in the Soviet Union*, “Acta Juridica” 1985, pp. 147–171.
- Pavlovič M., *Pozemkové úpravy v Nemeckej spoljkovej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 140–164.
- Srebalová M., *Pozemkové úpravy v Rakúskej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 165–185.
- Váňová M., Sehnalová J., Grauová M., *Pozemkové úpravy jako aktivní nástroj ochrany přírody a krajiny*, in: *Analýzy a trendy v pozemkových úpravách*, (ed.) M. Pavlovič, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 72–92.
- Vitikainen A., *An Overview of Land Consolidation in Europe*, “Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research” 2004, vol. 1, no. 1, pp. 25–44.
- Vrabko M., *Pozemkové úpravy v Českej republike*, in: *Pozemkové úpravy vo vybraných štátoch Európy*, (ed.) Ľ. Máčaj, Wolters Kluwer, Bratislava 2022, pp. 186–197.

Internet sources

- Land Consolidation Projects in France. Are property rights preserved or guaranteed?*, 8 May 2007, <https://www.oicrf.org/-/land-consolidation-projects-in-france-are-property-rights-preserved-and-guaranteed-> [accessed 8 June 2025].
- Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR*, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2019/372> [accessed 8 June 2025].

L'udovít Máčaj

**Scalania gruntów w ujęciu porównawczym:
inspiracje prawne dla Słowacji****Streszczenie**

Scalanie gruntów stanowi instrument prawny służący korekcie struktury własności nieruchomości gruntowych, który występuje w różnych formach w wielu państwach Europy. Własność gruntów z samej istoty jest przesłanką realizacji licznych form aktywności ludzkiej, obejmujących produkcję rolną, gospodarkę leśną, a w niektórych przypadkach także rozwój terenów zabudowanych na obszarach miejskich. Jednak ze względu na kształt działek, ich rozdrobnienie oraz częste występowanie wielości udziałów we współwłasności nierzadko nie może skutecznie realizować swoich funkcji. Autor artykułu koncentruje się zatem na opisanu i porównaniu wybranych zagranicznych regulacji prawnych dotyczących scalania gruntów oraz na analizie możliwości implementacji inspirujących rozwiązań w systemie prawnym Republiki Słowackiej.

Słowa kluczowe: scalanie gruntów, prawo porównawcze, inspiracje legislacyjne

Людовит Мачай

**Объединение земельных участков в сравнительной перспективе:
правовые инициативы для Словакии****Резюме**

Объединение земельных участков – это правовой инструмент корректировки структуры собственности на землю, существующий в различных формах во многих европейских странах. По своей сути право собственности на землю является необходимым условием для многочисленных видов деятельности человека, включая сельскохозяйственное производство, лесное хозяйство и, в некоторых случаях, развитие застроенных территорий городов. Однако из-за формы участков, их дробления и частого наличия нескольких долей в общей собственности оно часто не может эффективно выполнять свои функции. Поэтому автор статьи сосредоточивается на описании и сравнении отдельных зарубежных правовых норм, регулирующих объединение земельных участков, и анализе возможностей внедрения перспективных решений в правовую систему Словацкой Республики.

Ключевые слова: объединение земельных участков, сравнительное правоведение, законодательный пример

L'udovít Máčaj

La ricomposizione fondiaria in una prospettiva comparativa: spunti giuridici per la Slovacchia

Sommario

La ricomposizione fondiaria è uno strumento giuridico che serve a correggere la struttura della proprietà dei terreni e che esiste in varie forme in molti paesi europei. La proprietà fondiaria è, per sua stessa natura, presupposto per lo svolgimento di numerose attività umane, tra cui la produzione agricola, la silvicoltura e, in alcuni casi, anche lo sviluppo di aree edificate in zone urbane. Tuttavia, a causa della forma dei terreni, della loro frammentazione e della frequente presenza di molteplici quote di comproprietà, spesso non è possibile svolgere efficacemente le proprie funzioni. L'autore dell'articolo si concentra quindi sulla descrizione e sul confronto di alcune normative estere in materia di ricomposizione fondiaria e sull'analisi della possibilità di attuare soluzioni stimolanti nel sistema giuridico della Repubblica Slovacca.

Parole chiave: ricomposizione fondiaria, diritto comparato, ispirazioni legislative



Ryszard Mikosz

 <https://orcid.org/0000-0002-6588-1000>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

sędzia NSA w stanie spoczynku

Polska

Kilka uwag w kontekście implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Some remarks in the context of implementing Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide

Summary

The subject of the considerations contained in the study is an attempt to assess the method of implementing into Polish law Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide. This directive establishes a legal framework for the safe geological storage of carbon dioxide, which is to contribute to combating climate change. The vastness and complexity of the matter regulated therein means that the analysis primarily concerns the establishment of financial security by an entity conducting business involving underground storage of carbon dioxide and the use of funds collected in this way. This analysis has shown that some solutions adopted in Polish national law must be assessed very critically.

Key words: Geological and Mining Law, underground storage, carbon dioxide, Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council

1. Wprowadzenie

Przez tysiące lat korzystanie z geologicznych zasobów środowiska¹ ograniczało się do poszukiwania i wydobywania kopalin. Znaczny postęp wiedzy spowodował jednak, że zwłaszcza w kilku ostatnich dekadach możliwe stało się wykorzystywanie wnętrza Ziemi także do innych celów. Ten stan rzeczy znalazł odzwierciedlenie w ewolucji regulacji prawnej dotyczącej geologicznych zasobów środowiska obowiązującej w Polsce. Ilustrować mogą to zmiany, jakim podlegał zakres przedmiotowy dekretu z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze², który przez cztery dziesięciolecia był podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do korzystania z zasobów wnętrza Ziemi³. Z art. 1 ust. 1 dekretu (w jego pierwotnym brzmieniu) wynikało, że przepisy w nim zawarte określają zasady i warunki poszukiwania i wydobywania kopalin znajdujących się w złożach naturalnych. W chwili gdy akt ten tracił moc obowiązującą, przepisami Prawa górniczego regulowano dodatkowo – oprócz wydobywania kopalin – m.in. działalność polegającą na wykonywaniu robót podziemnych z zastosowaniem techniki górniczej w związku ze składowaniem odpadów we wnętrzu Ziemi, a także bezzbiornikowe magazynowanie kopalin w górotworze⁴.

¹ Pojęcie „geologiczne zasoby środowiska” nie występuje w języku prawnym, jednak od pewnego czasu można je znaleźć w języku prawniczym (zob. m.in. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 47–56; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa Top, Katowice 2016; eidem, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018). Na zasoby te składają się przede wszystkim kopaliny, lecz ich lista jest znacznie obszerniejsza. Niektóre szczegóły związane z tą materią będą przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania.

² Dz.U. z 1953 r. Nr 29, poz. 119; ostatni t.j.: Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm.

³ Korzystania z geologicznych zasobów środowiska dotyczyła także ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. z 1960 r. Nr 52, poz. 303 ze zm.), której przepisy określały zasady prowadzenia prac geologicznych dla poznania budowy geologicznej kraju albo w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin oraz wód podziemnych lub w związku z ustalaniem przydatności gruntów dla potrzeb budownictwa i zagospodarowania przestrzennego. Regulacje tej ustawy również ewoluowały, ale szczegóły trzeba tu pominąć. Szerzej na ten temat – zob. zwłaszcza A. Agopszowicz, *System prawny górnictwa w zarysie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1969, s. 8–13; A. Lipiński, *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 36–69.

⁴ Istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego Prawa górniczego nastąpiło w szczególności z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego (Dz.U. z 1991 r. Nr 31, poz. 128). Zob. R. Mikosz, *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 7–35.

Wejście w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁵ o tyle rozszerzyło zakres uchylanego zarazem dekretu, że objęto nią również problematykę wcześniej regulowaną w przywołanej już (w przypisie) ustawie o prawie geologicznym. Z art. 1 p.g.g. z 1994 r. (w jego pierwotnym brzmieniu) wynikało, że ustawa określa zasady i warunki wykonywania prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż⁶. Zgodnie z art. 2 przepisy o wydobywaniu kopalin podstawowych⁷ należało odpowiednio stosować do bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze oraz składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, natomiast przepisy dotyczące kopalin pospolitych – do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych, które znajdują się w odpadach po robotach górniczych i po procesach wzbogacania kopalin. Pomijając mniej ważne szczegóły, można stwierdzić, że taki zakres przedmiotowy zachowany został z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁸. Ten stan rzeczy nie trwał jednak długo. Istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego owej ustawy nastąpiło bowiem wówczas, gdy do obrotu prawnego wprowadzono ustawę z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁹. Jej wejście w życie spowodowało, że Prawem geologicznym i górniczym zostały objęte również zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla¹⁰. Potrzeba

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 ze zm. [dalej: p.g.g. z 1994 r.].

⁶ Ustawa określała także zasady i warunki ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych składników środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych i wydobywaniem kopalin. Wątek ten jednak ze względu na zakres dalszych rozważań można pozostawić na uboczu.

⁷ Podział na kopaliny podstawowe i pospolite wynikał z art. 5 ust. 1 p.g.g. z 1994 r. W ust. 2 tego przepisu wyliczono kopaliny podstawowe, a zgodnie z ust. 3 pozostałe kopaliny miały status pospolitych.

⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981; aktualny t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm. [dalej: p.g.g.]. Gdy ustawa weszła w życie, określała zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów. W art. 2 ust. 1 p.g.g. wskazano dalsze dziedziny, w których ustawa znajdowała odpowiednie zastosowanie (z wyjątkiem jej działu III, normującego problematykę koncesji).

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1238.

¹⁰ Początkowo regulacja ta ograniczała się do określenia zasad i warunków podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla. Ten stan rzeczy zmienił się z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2029), którą uchylono wspomniane ograniczenie. *De lege lata* zatem ustawa określa, zgodnie z jej art. 1 pkt 5, zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla.

tej nowelizacji wynika z konieczności dostosowania prawa polskiego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla¹¹.

2. Podstawowe elementy regulacji zawartej w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Z art. 1 ust. 1 dyrektywy wynika, że ustanawia ona ramy prawne bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania dwutlenku węgla (CO₂), tak aby przyczynić się do walki ze zmianami klimatu¹². Celem działania regulowanego tym aktem jest stałe hermetyczne składowanie CO₂ w taki sposób, aby uniemożliwić lub – gdy nie jest to wykonalne – w możliwie największym stopniu wyeliminować jego negatywne oddziaływanie na środowisko i zdrowie ludzkie oraz wszelkie zagrożenia dla nich (art. 1 ust. 2). W myśl art. 2 ust. 1 dyrektywy ma ona zastosowanie do geologicznego składowania dwutlenku węgla¹³ na terytorium państw członkowskich, w ich wyłącznych strefach ekonomicznych i w szelfie kontynentalnym w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)¹⁴.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 140 z dnia 5 czerwca 2009 r., s. 114–135) [dalej: dyrektywa, dyrektywa CCS]. Skrótowiec „CCS” oznacza działania zmierzające do geologicznego (podziemnego) składowania CO₂, stanowiące element technologii sekwestracji dwutlenku węgla (ang. *carbon capture and storage*). Szerzej na ten temat – zob. G. Dobrowolski, *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa...*, s. 240–252; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami...*, s. 208–217, wraz z przywołaną tam literaturą. Zob. też R. Tarkowski, B. Uliasz-Misiak, *Podziemne magazynowanie dwutlenku węgla*, „Przegląd Techniczny. Gazeta inżynierska” 2008, z. 23, s. 402–409; P. Gładysz et al., *Rola technologii wychwytu, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej*, „Nowa Energia” 2021, nr 3, s. 31–35.

¹² W motywie 4 preambuły dyrektywy stwierdzono, że wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CCS) jest technologią pomostową, która przyczyni się do złagodzenia zmian klimatu. Proces ten polega na wychwytywaniu dwutlenku węgla (CO₂) z instalacji przemysłowych, jego transporcie na składowisko i zatłoczeniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania.

¹³ Zgodnie z art. 3 pkt 1 dyrektywy „geologiczne składowanie CO₂” oznacza zatłaczanie strumieni CO₂ do podziemnych formacji geologicznych wraz z jego składowaniem.

¹⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

Proces ten jest dość złożony, co znajduje odzwierciedlenie w dyrektywie. Uregulowano w niej bowiem etapy postępowania związanego z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla, począwszy od określenia obszarów, na których można wybierać lokalizację składowiska, poprzez poszukiwania mające na celu zdobycie informacji niezbędnych do wyboru lokalizacji¹⁵, uzyskanie pozwolenia na składowanie¹⁶, wreszcie zaś zamknięcie składowiska i obowiązki istniejące po jego zamknięciu. Rozległość i złożoność materii normowanej dyrektywą sprawia, że bez wątpienia powinna się ona stać przedmiotem opracowania monograficznego. W założonych ramach artykułu ograniczyć się trzeba natomiast do jednego wybranego zagadnienia. Przedmiotem dalszych uwag będą zatem niektóre kwestie dotyczące ustanawiania zabezpieczenia finansowego oraz wykorzystywania zgromadzonych w efekcie środków, rozpatrywane przez pryzmat obowiązków ciążących na podmiocie, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla¹⁷. Wybór taki nie jest przypadkowy, gdyż dzięki analizie owej materii można ocenić sposób, w jaki regulację dyrektywy w tym zakresie implementowano do polskiego prawa krajowego.

3. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia finansowego przez podmiot prowadzący działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla

O potrzebie stworzenia regulacji dotyczącej zabezpieczenia finansowego jest mowa już w preambule dyrektywy. W jej motywie 36 stwierdzono, że należy

¹⁵ W myśl art. 3 pkt 8 dyrektywy „poszukiwania” oznaczają ocenę potencjalnych kompleksów składowania pod kątem składowania geologicznego CO₂ dokonywaną za pomocą działań ingerujących w struktury podpowierzchniowe, takich jak wiercenie, w celu uzyskania informacji geologicznych na temat warstw w potencjalnym kompleksie składowania oraz, w stosownych przypadkach, przeprowadzanie testów zatłaczania w celu zbadania cech składowiska. Z kolei art. 3 pkt 9 stanowi, że „pozwolenie na poszukiwania” oznacza pisemną i uzasadnioną decyzję zezwalającą na poszukiwania i określającą warunki, na jakich mogą się one odbywać, wydaną przez właściwy organ zgodnie z wymogami dyrektywy.

¹⁶ Jak wynika z art. 3 pkt 3 dyrektywy, „składowisko” oznacza przestrzeń o określonej pojemności w formacji geologicznej wykorzystywaną do geologicznego składowania CO₂ oraz powiązaną z nią powierzchnię i instalacje zatłaczające. Według art. 3 pkt 11 „pozwolenie na składowanie” oznacza pisemną i uzasadnioną decyzję (lub decyzje) zezwalającą na geologiczne składowanie CO₂ w składowisku przez operatora i określającą warunki, na jakich może się ono odbywać, wydaną przez właściwy organ zgodnie z wymogami dyrektywy.

¹⁷ Podmiot ten określa się w dyrektywie terminem „operator”, a jego definicja ma bardzo szeroki zakres. W myśl art. 3 pkt 10 operatorem jest każda osoba fizyczna lub prawna, prywatna lub publiczna, która eksploatuje lub kontroluje składowisko lub której przekazano ekonomiczne uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do technicznego funkcjonowania składowiska zgodnie z przepisami krajowymi.

ustanowić przepisy finansowe w celu zapewnienia, aby obowiązki wynikające z dyrektywy mogły zostać spełnione. Państwa członkowskie powinny więc zagwarantować, że potencjalny operator przedstawi odpowiednie rozwiązanie finansowe – stanowiące zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie – tak aby było ono już ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania. Zabezpieczenie to ma pozwolić na realizację obowiązków zaistniałych w związku z zamknięciem składowiska¹⁸ i po jego zamknięciu¹⁹, obowiązków wynikających z włączenia go w zakres stosowania dyrektywy 2003/87/WE²⁰, a także – wynikającego z dyrektywy – obowiązku podjęcia środków naprawczych w przypadku wycieków²¹ lub znaczących nieprawidłowości²².

Regulacja poświęcona zabezpieczeniu została zamieszczona już w przepisach, które określają wymagania dotyczące wniosku o udzielenie pozwolenia na podziemne składowanie dwutlenku węgla, co wprost ujęto w art. 7 pkt 10 dyrektywy. W myśl tego przepisu we wniosku zawrzeć należy informację potwierdzającą, że zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie wymagane zgodnie z art. 19 dyrektywy będzie ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania. Trzeba zauważyć, że z art. 19 ust. 1 wynika wymóg takiego ukształtowania prawa krajowego, by podmiot, który ubiega się o pozwolenie na składowanie, jako część wniosku przedstawiał dowód, że można stworzyć odpowiednie rozwiązanie w formie zabezpieczenia finansowego lub jakiegokolwiek innego równoważnego. Ma to umożliwić wypełnienie wszystkich obowiązków wynikających z pozwolenia wydanego zgodnie z dyrektywą, w tym wymogów związanych z zamknięciem składowiska i koniecznych do spełnienia po jego zamknięciu²³. Regulację dotyczącą zabezpieczenia finansowego zamieszczono także w art. 9, który określa niezbędne elementy treści pozwolenia na podziemne składowanie dwutlenku węgla. Jak stanowi pkt 9 tego przepisu, pozwolenie powinno zawierać informacje na temat ustanowienia i utrzymania zabezpieczenia finansowego lub innego równoważnego rozwiązania zgodnie z art. 19 dyrektywy. Wynika stąd zatem, że w świetle omawianego aktu prawnego istnienie zabezpieczenia finansowego jest

¹⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 20 dyrektywy „zamknięcie” składowiska oznacza ostateczne zaprzestanie zatłaczania CO₂ do tego składowiska.

¹⁹ Stosownie do treści art. 3 pkt 21 dyrektywy „po zamknięciu” oznacza okres po zamknięciu składowiska, w tym okres po przekazaniu odpowiedzialności właściwemu organowi.

²⁰ Chodzi o dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32–46, ze zm.).

²¹ Według art. 3 pkt 5 dyrektywy „wyciek” oznacza każde uwolnienie CO₂ z kompleksu składowania. Definicję kompleksu składowania zawarto w art. 3 pkt 6.

²² Zgodnie z art. 3 pkt 17 dyrektywy „znacząca nieprawidłowość” to każda nieprawidłowość operacji zatłaczania lub składowania albo warunków kompleksu składowania, która wiąże się z ryzykiem wycieku lub powstaniem zagrożenia dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

²³ Dalsze szczegóły unormowano w art. 19 ust. 2 i 3 dyrektywy.

warunkiem *sine qua non* uzyskania pozwolenia na podziemne magazynowanie dwutlenku węgla.

Obowiązek taki – choć w postaci nieco zmodyfikowanej – przyjęto również, implementując dyrektywę do prawa polskiego. Zanim jednak przyjdzie przedstawić specyfikę stosownej konstrukcji prawnej wprowadzonej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, trzeba przyjrzeć się niektórym generalnym rozwiązaniom tej ustawy pozostającym w ścisłym związku z analizowaną materią. W punkcie wyjścia należy zauważyć, że w świetle art. 21 ust. 1 pkt 5 p.g.g. działalność w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla może być wykonywana jedynie po uzyskaniu koncesji. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 6 p.g.g. jest ona udzielana przez ministra właściwego do spraw środowiska²⁴ na wniosek podmiotu, który zamierza podjąć i prowadzić taką działalność²⁵. Ustalenie pełnego katalogu wymagań wobec wniosku okazuje się nieco utrudnione, albowiem dotycząca ich regulacja została skonstruowana w dość specyficzny sposób. Otóż w art. 24 p.g.g. generalnie określono wymogi, jakim powinien odpowiadać wniosek podmiotu ubiegającego się o którąkolwiek z koncesji obligatoryjnych w myśl przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Niezależnie zaś od tego w art. 27a p.g.g. wskazano dodatkowe wymogi²⁶ odnoszące się do wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Wśród obligatoryjnych elementów wniosku o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla²⁷, określonych zarówno w art. 24 p.g.g., jak i w art. 27a p.g.g., nie sposób wszakże znaleźć regulacji, która wprost nawiązywałaby do art. 7 pkt 10 dyrektywy. Brak bowiem w tych przepisach wymogu „potwierdzenia we wniosku o pozwolenie na składowanie, że zabezpieczenie finansowe lub inne równoważne rozwiązanie wymagane zgodnie z art. 19 dyrektywy będzie ważne i skuteczne przed rozpoczęciem zatłaczania”. Nie

²⁴ Jest nim *de lege lata* Minister Klimatu i Środowiska – zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1734) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 995).

²⁵ Decyzja udzielająca koncesji sprawia, że jej adresat staje się przedsiębiorcą w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 p.g.g., zarazem zaś operatorem w rozumieniu art. 3 pkt 10 dyrektywy.

²⁶ Taką konstrukcję regulacji prawnej zastosowano również w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny (art. 25 p.g.g.), wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż (art. 26 p.g.g.) oraz wniosku o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów (art. 27 p.g.g.).

²⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5b p.g.g. podziemnym składowaniem dwutlenku węgla jest zatłaczanie strumieni dwutlenku węgla do podziemnych formacji geologicznych w celu jego trwałego przechowywania oraz jego przechowywanie w taki sposób, aby uniemożliwić lub – w przypadku gdy nie jest to możliwe – w jak największym stopniu wyeliminować negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko oraz zagrożenia dla nich.

oznacza to jednak, że polski ustawodawca nie dostrzegł problemu – wspomnianą kwestię unormowano w art. 28a p.g.g. Z ust. 1 pkt 2 tego przepisu wynika, że koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia finansowego. Stosownie zaś do art. 28a ust. 2 p.g.g. przedsiębiorca jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia finansowego należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla oraz likwidacją zakładu górniczego²⁸.

Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie zabezpieczenia służy zagwarantowaniu finansowania realizacji obowiązków ciążyących na przedsiębiorcy w toku prowadzenia przezeń działalności polegającej na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla. Szczególne znaczenie ma – jak sądzę – zapewnienie środków finansowych na właściwy przebieg dalszego postępowania po zakończeniu tej działalności. Z art. 17 ust. 1 dyrektywy wynika, że może ono nastąpić wskutek różnego rodzaju przyczyn, takich jak upływ czasu²⁹ bądź też uzasadniony wniosek operatora po uzyskaniu zgody właściwego organu (art. 17 ust. 1 lit. b dyrektywy). W wymienionych sytuacjach chodzi zatem o zdarzenia niebędące naruszeniem prawa. Inaczej rzecz ma się w przypadku określonym w art. 17 ust. 1 lit. c. Wtedy bowiem powodem zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest decyzja właściwego organu o „wycofaniu pozwolenia na składowanie”, wydawana na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy³⁰. Od reguły tej przewidziano jednak istotny wyjątek, ujęty w art. 11 ust. 4. Mianowicie „po wycofaniu pozwolenia” organ może wydać nowe pozwolenie na składowanie lub zamknąć składowisko zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. c dyrektywy. Z dalszej części art. 11 ust. 4 wynika, że do chwili wydania nowego pozwolenia na składowanie właściwy organ czasowo przejmuje – najogólniej rzecz ujmując – wszelkie obowiązki prawne związane ze składowiskiem, w szczególności dotyczące monitorowania i działań naprawczych, zgodnie z wymogami przewidzianymi w dyrektywie. Co ważne z punktu widzenia analizowanej materii, w myśl art. 11 ust. 4 *in fine* właściwy organ uzyskuje od byłego operatora zwrot wszelkich poniesionych kosztów, w tym przez wykorzystanie zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 19. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku zamknięcia składowiska z powodu określonego w art. 17 ust. 1 lit. c. Wówczas bowiem zastosowanie ma art. 17 ust. 4, który stanowi, że właściwy organ jest

²⁸ Dalsze szczegóły w tej materii unormowano w art. 28a ust. 3–11 oraz w art. 28b–28g p.g.g., a także w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zabezpieczenia finansowego i zabezpieczenia środków związanych z podziemnym składowaniem dwutlenku węgla (Dz.U. z 2015 r. poz. 2144).

²⁹ Do takiego wniosku zdaje się prowadzić niezbyt klarowna formuła „jeżeli zostały spełnione odnośne warunki określone w pozwoleniu”, użyta w art. 17 ust. 1 lit. a dyrektywy.

³⁰ Z art. 11 ust. 3 dyrektywy wynika, że właściwy organ dokonuje przeglądu i w razie potrzeby aktualizuje lub, w ostateczności, wycofuje pozwolenie na składowanie, jeżeli stwierdzi zaistnienie przypadków określonych w dalszej części tego przepisu.

odpowiedzialny za monitorowanie i działania naprawcze zgodne z wymogami dyrektywy, a także za wypełnianie innych obowiązków wskazanych w owym przepisie. Również w takim wariantcie przebiegu zdarzeń właściwy organ powinien uzyskać od operatora zwrot kosztów poniesionych w związku z działaniami, o których mowa w art. 17 ust. 4, w tym przez wykorzystanie zabezpieczenia finansowego zgodnie z art. 19 (art. 17 ust. 5).

Unormowania dotyczące omawianej materii zawarte w polskim prawie krajowym nie zawsze są w pełni tożsame z rozwiązaniami przewidzianymi w akcie prawa unijnego. Z art. 127i ust. 1 p.g.g. – podobnie jak z regulacji zamieszczonej w dyrektywie – wynika, że zamknięcie składowiska nastąpić może wskutek upływu czasu³¹ bądź na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy po uzyskaniu zgody właściwego organu koncesyjnego (art. 127i ust. 1 lit. b p.g.g.). Inaczej jest natomiast wtedy, gdy dochodzi do wyeliminowania koncesji na składowanie dwutlenku węgla z obrotu prawnego. Kwestia ta została unormowana przede wszystkim w art. 39a ust. 1 p.g.g. Według jego treści w przypadku cofnięcia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla albo jej wygaśnięcia z powodów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 4 i 5 p.g.g., Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla przejmuje odpowiedzialność za podziemne składowisko dwutlenku węgla.

Z przywołanego przepisu należy zatem wywnioskować, że utrata mocy koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla może być skutkiem jej cofnięcia albo rezultatem pewnych zdarzeń, które prowadzą do jej wygaśnięcia. Generalna regulacja dotycząca cofnięcia koncesji zawarta została w art. 37 p.g.g. W myśl ust. 1 tego przepisu przyczyną takiej decyzji może być naruszanie przez przedsiębiorcę wymagań ustawy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo niewypełnianie warunków określonych w koncesji³². Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla dodatkowe (wobec zamieszczonych w art. 37 p.g.g.) przyczyny jej cofnięcia określono w art. 37a ust. 1 p.g.g.³³

³¹ W art. 217i ust. 1 pkt 1 p.g.g. mowa o wypełnieniu warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

³² Regulacja zawarta w art. 37 p.g.g. jest bardzo rozbudowana i obfituje w szczegóły, które trzeba pozostawić na uboczu. Szerzej na ten temat – zob. zwłaszcza H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Art. 1–103, wyd. 2, Salome, Wrocław 2013, s. 276–278; G. Klimek, *Komentarz do art. 37*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 203–206; G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska...*, s. 401–404; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 114–118; P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 110–115.

³³ Trzeba tu ograniczyć się do konstatacji, że przyczyny cofnięcia koncesji określone w przywołanych przepisach na ogół wiążą się z nagannym zachowaniem przedsiębiorcy, m.in. dotyczącym zabezpieczenia finansowego (chodzi np. o niedoręczenie organowi koncesyjnemu

Z art. 39a ust. 1 p.g.g. wynika, że przejęcie odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla następuje także wskutek wygaśnięcia koncesji z powodów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 4 i 5 p.g.g.³⁴ Podmiotem przejmującym jest, tak jak w razie cofnięcia koncesji, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla. Status tego „bytu” wydaje się bardzo niejasny. Został on ustanowiony przez art. 163a ust. 1 p.g.g. i należy do niego m.in. wykonywanie zadań związanych z przekazaniem mu odpowiedzialności za zamknięte podziemne składowisko dwutlenku węgla (art. 163a ust. 2 pkt 1 p.g.g.). Zważywszy jednak, że zgodnie z art. 163b p.g.g. zadania Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla już z chwilą jego ustanowienia powierzono Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu³⁵, można odnieść wrażenie, że w istocie w art. 163a p.g.g. określono jedynie kompetencje Administratora, a nie stworzono żadnej struktury organizacyjnej. Zagadnienie to trzeba wszakże pozostawić na uboczu, gdyż wymaga odrębnego opracowania.

Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 39b p.g.g. w przypadku cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla zamyka podziemne składowisko dwutlenku węgla. Od reguły tej – analogicznie do regulacji zawartej w dyrektywie – przewidziano jednak wyjątek, ujęty w art. 39c ust. 1 p.g.g. Przepis ten stanowi, że jeżeli z dokumentacji geologicznej³⁶, planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla³⁷, planu ruchu zakładu górniczego³⁸ oraz ze sprawozdania z prowadzonej działalności, o którym mowa w art. 127m ust. 1³⁹, wynika, że istnieje techniczna możliwość i ekonomiczna opłacalność

dowodu ustanowienia zabezpieczenia środków w terminie określonym w postanowieniu, o którym mowa w art. 28e ust. 5 p.g.g., albo niezwiększenie wysokości zabezpieczenia finansowego albo zabezpieczenia środków w terminie określonym w decyzji, o której mowa odpowiednio w art. 28b ust. 1 i w art. 28f ust. 1 p.g.g.).

³⁴ Z przepisów tych wynika, że chodzi o wygaśnięcie koncesji w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa lub wskutek zrzeczenia się koncesji.

³⁵ Zgodnie z art. 163 ust. 1 p.g.g. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy pełni państwową służbę geologiczną. Zob. też art. 162 p.g.g.

³⁶ Stosownie do art. 88 ust. 1 p.g.g. wyniki prac geologicznych, wraz z ich interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu i uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej.

³⁷ Zob. art. 27a p.g.g. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (Dz.U. z 2014 r. poz. 591).

³⁸ Regulacja dotycząca planu ruchu zakładu górniczego jest zawarta w art. 108 p.g.g. oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2293 ze zm.).

³⁹ Przepis art. 127m ust. 1 p.g.g. dotyczy rocznego sprawozdania z prowadzonej działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla. Określono w nim wymagania w sprawie treści sprawozdania oraz tryb jego składania.

dalszego zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla utrzymuje zakład górniczy w gotowości do czasu udzielenia nowej koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla w danym podziemnym składowisku dwutlenku węgla, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia przejęcia przez niego odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla zgodnie z art. 39a p.g.g. W takiej sytuacji należy odpowiednio stosować przepisy art. 127i ust. 2 p.g.g.⁴⁰

Pominąwszy dalsze szczegóły omawianej regulacji, na zakończenie tej części rozważań trzeba zauważyć, że w prawie krajowym można znaleźć rozwiązania w mniejszym lub większym stopniu nawiązujące do tych przepisów dyrektywy, które dotyczą ponoszenia kosztów działań prowadzonych przez organ. Były one już przywoływane wcześniej, zatem warto przypomnieć jedynie, że chodzi zwłaszcza o regulację zawartą w art. 11 ust. 4 zdanie 3 oraz art. 17 ust. 5 dyrektywy. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje unormowanie ujęte w art. 28c ust. 1 pkt 2 lit. b p.g.g. Wynika z niego, że organ koncesyjny orzeka w drodze postanowienia o uruchomieniu środków pochodzących z zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 28a ust. 2 p.g.g., ustanowionego w celu należytego wykonywania obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego, na rzecz Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla w przypadku przejęcia przez niego odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla. Zasadność tego rozwiązania nie powinna budzić wątpliwości. Podstawowym celem regulacji w sprawie ustanowienia zabezpieczenia finansowego przez podmiot, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla, jest bowiem zapewnienie środków umożliwiających realizację wymogów związanych m.in. z zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁴¹. Wydaje się to oczywiste zwłaszcza w przypadkach, gdy Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla przejmuje odpowiedzialność dlatego, że przedsiębiorca, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla, narusza prawo, co skutkuje cofnięciem koncesji.

Oceny takiej nie sposób natomiast odnieść do regulacji zawartej w art. 39a ust. 3 p.g.g. Wynika z niej, że z dniem przejęcia przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla następuje, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości, o której mowa

⁴⁰ W art. 127i ust. 2 p.g.g. uregulowano obowiązki przedsiębiorcy ciążyące na nim w przypadku, gdy zamknięcie podziemnego składowiska dwutlenku węgla następuje po wypełnieniu warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla albo na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy, po uzyskaniu zgody organu koncesyjnego.

⁴¹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18a p.g.g. zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest trwałe zaprzestanie zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g., oraz prawa własności zakładu górniczego. Sądzę, że wymaga ona pogłębionego studium, znacznie wykraczającego poza ramy niniejszego opracowania. Z konieczności ograniczę się zatem tylko do zasygnalizowania kilku kwestii budzących szczególne wątpliwości.

Pierwsza z nich dotyczy odpowiedzi na pytanie, jakie prawa zostają „z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesione na rzecz Skarbu Państwa” w myśl regulacji zawartej w art. 39a ust. 3 p.g.g. W przepisie tym *expressis verbis* wymieniono „prawo do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g.”, oraz „prawo własności zakładu górniczego”. Zauważyć trzeba, że przepis, na podstawie którego należy zidentyfikować, o jaką nieruchomość chodzi, jest częścią eklektycznie skonstruowanej regulacji odnoszącej się do kilku różnych wątków. W początkowym jego fragmencie określono dodatkowe – w stosunku do art. 24 p.g.g.⁴² – wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla (art. 27a ust. 1 p.g.g.), oraz wskazano listę załączników do tego wniosku. Dalsza część art. 27a p.g.g. dotyczy natomiast całkiem odrębnej materii, pozostającej co najwyżej w luźnym związku z wnioskiem o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. W art. 27a ust. 3–5a p.g.g. unormowano bowiem specyficzny instrument prawny, którym jest plan zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla⁴³. Wśród wymagań, jakim powinien on odpowiadać, w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g. wymieniono wskazanie nieruchomości, na której będzie zlokalizowany zakład górniczy, w szczególności instalacja zatłaczająca oraz instalacja służąca do prowadzenia monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla⁴⁴.

W art. 39a ust. 3 p.g.g. nie sprecyzowano też, o jakie prawo do nieruchomości chodzi, ponieważ – inaczej niż w rozwiązaniu odnoszącym się do zakładu górniczego (o którym dalej) – nie użyto w tym przypadku słowa „własność”. Brak zatem dostatecznych podstaw, by wykluczyć sytuację, gdy prawo do nieruchomości będzie prawem użytkowania wieczystego, skoro z art. 28a ust. 1 pkt 1 p.g.g. wynika, że koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem wykazania się przez wnioskodawcę prawem własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, o której mowa w art. 27a

⁴² Z wcześniejszych uwag wynikało już, że w art. 24 p.g.g. generalnie określono wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek podmiotu ubiegającego się o którąkolwiek z koncesji obligatoryjnych w myśl przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

⁴³ Dotyczy go także regulacja zawarta w art. 27a ust. 6 p.g.g. W przepisie tym zawarto bowiem delegację ustawową, na podstawie której wydane zostało przywołane już (zob. przypis 37) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r.

⁴⁴ Trzeba jednak pamiętać, że regulacja zawarta w art. 39a ust. 3 p.g.g. nie odnosi się do etapu składania wniosku o koncesję, lecz do etapu, kiedy działalność polegająca na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla była już wcześniej prowadzona i wskutek określonych zdarzeń została zakończona. To zaś oznacza, że w tym przypadku chodzi o nieruchomość, na której był zlokalizowany zakład górniczy.

ust. 4 pkt p.g.g. Wtedy zaś jako szczególnie skomplikowana (o ile w ogóle możliwa) jawi się odpowiedź na pytanie, czy obowiązujący system prawny dopuszcza, by użytkowanie wieczyste z mocy prawa zostało „przeniesione na rzecz Skarbu Państwa”. Zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że użytkowanie to może obciążać zarówno własność skarbową, jak i własność komunalną.

Jeszcze większe wątpliwości budzi regulacja dotycząca przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa własności zakładu górniczego. By omówić tę kwestię, w punkcie wyjścia przywołać trzeba definicję ustawową zakładu górniczego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży – podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje. Nietrudno dostrzec, że definicja ta została zbudowana w sposób *de facto* uniemożliwiający precyzyjne ustalenie, czym jest „zakład górniczy”. Jedyne, co w świetle jej treści jawi się jako oczywiste, to konstatacja, że zakład taki nie jest podmiotem prawa, lecz zorganizowanym zespołem dóbr, które służą bezpośrednio do wykonywania działalności polegającej m.in. na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla. Ustalenie katalogu tych dóbr, zwłaszcza zaś charakteru prawnego wielu z nich, nastroczać może sporo trudności⁴⁵, szczególnie że w przytoczonej definicji wymieniono je tylko przykładowo, stosując bardzo ogólnikową terminologię, zaczerpniętą m.in. z niektórych definicji ustawowych zawartych w art. 6 ust. 1 p.g.g. (skądinąd przynajmniej w pewnej mierze obarczonych błędami logicznymi)⁴⁶. Mimo wskazanych mankamentów wydaje się bezspeczne, że

⁴⁵ Trafny wydaje się pogląd, że ustalić, co wchodzi w skład „zakładu górniczego”, można wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego (tak A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 166).

⁴⁶ Z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g. wynika, że wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała wskutek robót górniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g. robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą. Nietrudno zauważyć, że definicje wyrobiska górniczego oraz robót górniczych zawierają mankament logiczny określany jako błędne koło pośrednie. Zwrócił na niego uwagę Trybunał Konstytucyjny jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. (zob. wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71). Jeśli chodzi zaś o obiekty budowlane, urządzenia i instalacje, to mimo że te pierwsze doczekały się definicji ustawowej (art. 6 ust. 1 pkt 4 p.g.g.), trudno uznać ją za precyzyjną; natomiast ustalenie, czym są „urządzenia” i „instalacje” jest – moim zdaniem – *in abstracto* niemożliwe.

dobrami wchodzącymi w skład zakładu górniczego są nie tylko nieruchomości, lecz także rzeczy ruchome niestanowiące ich części składowych⁴⁷. Co więcej, właścicielami owych rzeczy mogą być inne podmioty, a przedsiębiorca może z tych dóbr korzystać na podstawie innego tytułu prawnego niż własność.

Bez względu na to, czy w rachubę wchodzi „prawo do nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g.”, czy też „prawo własności zakładu górniczego”, zasadnicze wątpliwości – przede wszystkim natury konstytucyjnej – powstają przy próbie odpowiedzi na pytanie o charakter zdarzenia prawnego określonego w art. 39a ust. 3 p.g.g. jako „przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania”. Takie brzmienie przepisu wyklucza uznanie, że chodzi o jakiś rodzaj wywłaszczenia. Na początek bowiem zauważyć trzeba, że w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP⁴⁸ wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem⁴⁹. Pierwsza z tych przesłanek o tyle zostaje spełniona, że zgodnie z art. 6 pkt 8a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰ poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla jest celem publicznym w rozumieniu ustawy⁵¹.

Niewątpliwie natomiast użycie w art. 39a ust. 3 p.g.g. zwrotu „bez odszkodowania” nie tylko uniemożliwia przyjęcie, że mamy do czynienia z jakimś rodzajem wywłaszczenia, ale też – w moim przekonaniu – rażąco narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Co najmniej pośrednio potwierdza tę konstatację fragment

⁴⁷ Zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*, s. 92–93. Trafny wydaje się jego pogląd, że zakład górniczy w rozumieniu definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. nie stanowi przedsiębiorstwa, którego granice zostały określone o wiele szerzej w art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 769). Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 55¹ k.c. *in principio* przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. W dalszej części tego przepisu w dziewięciu punktach przykładowo wymieniono owe elementy.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁹ Szerzej na ten temat – zob. m.in. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp. Art. 1–29*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 551; P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 95–96, wraz przywołanymi tam literaturą i orzecznictwem.

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm. [dalej: u.g.n.].

⁵¹ Trzeba zatem zwrócić uwagę, że chodzi o regulację dotyczącą wywłaszczenia nieruchomości. W świetle art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 112 ust. 3 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

uzasadnienia projektu nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego z 2013 r., którą wprowadzono do obrotu prawnego art. 39a⁵². We fragmencie tym zaznaczono, że „zapewnienie kontroli i bezpieczeństwa podziemnego składowiska dwutlenku węgla, w szczególności gdy stwierdzone zaniedbania przedsiębiorcy, prowadzące do cofnięcia koncesji, mogłyby mieć negatywny wpływ na środowisko”, wymagało „wprowadzenia regulacji umożliwiającej przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, w obrębie której będzie zlokalizowany zakład górniczy, oraz prawa własności zakładu górniczego”. Autorzy uzasadnienia – zapewne świadomi, iż konstrukcja ta jest co najmniej wielce dyskusyjna – wyjaśnili dalej, że „aby takie przeniesienie praw nie naruszało zasad konstytucyjnych, wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla do wniosku o udzielenie takiej koncesji będzie dołączał oświadczenie, że wyraża zgodę na to, że w przypadku przejęcia [przez Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla – R.M.] odpowiedzialności za podziemne składowisko dwutlenku węgla nastąpi, z mocy prawa, bez odszkodowania, przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa ww. praw” (pomysł ten zrealizowano w art. 27a ust. 2 pkt 3 p.g.g.). Przytoczony fragment uzasadnienia projektu zdaje się wskazywać, że – zdaniem projektodawców – w sytuacji gdy Konstytucja RP wyklucza określone rozwiązanie jako niedopuszczalne, wystarczy wcześniej uzyskać zgodę podmiotu na zastosowanie tego rozwiązania, co skutkuje jego „legalizacją”. Założenia takiego nie sposób komentować.

4. Próba syntezy

Nie ulega wątpliwości, że Polska jako członek Unii Europejskiej miała obowiązek implementować do prawa krajowego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla. W świetle regulacji zawartej w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵³ dyrektywa wiąże bowiem każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Państwa członkowskie zobowiązane są do przyjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 ust. 1 TFUE).

⁵² Zob. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 1493, Sejm VII kadencji, 18.06.2013, Kancelaria Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1493>.

⁵³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm. [dalej: TFUE].

W mojej ocenie sposób, w jaki dokonano implementacji, po części narusza fragment przepisu art. 288 TFUE mówiący o rezultacie, „który ma być osiągnięty”, oraz o pozostawieniu organom krajowym „swobody wyboru formy i środków”. W świetle art. 1 ust. 1 dyrektywy bezdyskusyjnie jej cel polega na ustanowieniu ram prawnych bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania dwutlenku węgla, tak aby przyczynić się do walki ze zmianami klimatu. Z kolei w przywołanym już uzasadnieniu projektu nowelizacji oświadczone, że jej celem „jest implementowanie przepisów dyrektywy CCS do krajowego porządku prawnego przez ustanowienie ram prawnych prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego podziemnego składowania dwutlenku węgla”⁵⁴, a „zakres obowiązków, jakie zostały nałożone w projekcie ustawy, obejmuje wymagania przewidziane w dyrektywie CCS”. Wnikliwa analiza treści dyrektywy nie potwierdza jednak tezy, że wśród wyznaczonych w niej obowiązków znajdują się nawet tylko podobne do tych, które określono w art. 27a ust. 2 pkt 3 oraz art. 39a ust. 3 p.g.g.

Z perspektywy poczynionych ustaleń nie budzi – moim zdaniem – wątpliwości, że przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania, praw, o których mowa w art. 39a ust. 3 p.g.g., nie jest w świetle Konstytucji RP dopuszczalne, skoro ma następować nie dość, że bez słusznego, to wręcz bez jakiegokolwiek odszkodowania. Nie można też przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z nacjonalizacją, która jest *de lege lata* niedopuszczalna⁵⁵. Dla uzupełnienia trzeba dodać, że regulacja zawarta w art. 27a ust. 2 pkt 3 oraz art. 39a ust. 3 p.g.g. nie tylko narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, lecz także nie spełnia wymogu określoności regulacji prawnej, który znajduje konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego⁵⁶. Ocena ta dotyczy w szczególności dwóch zakresów odniesienia. Nie wiadomo

⁵⁴ W uzasadnieniu tym stwierdzono zarazem lapidarnie, że „niektóre mechanizmy, o których mowa w dyrektywie CCS, zostały zmienione i dostosowane do warunków krajowych”, lecz nie sprecyzowano, co należy przez to rozumieć.

⁵⁵ Zob. przypis 49, a także S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 1, s. 87–100, wraz z przywołanymi tam literaturą i orzecnictwem.

⁵⁶ Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej materii jest niezmiernie bogate. Tytułem przykładu można wskazać stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51), w którym Trybunał stwierdził, że art. 2 Konstytucji RP „ma zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego”. Zarazem zwrócił uwagę, że „zasada demokratycznego państwa prawa była przedmiotem wielokrotnego zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który w szeregu orzeczeń zdefiniował jej treść i zakres oraz wynikające z niej zasady szczegółowe, do których między innymi należą zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zawierająca w sobie tak zwaną zasadę przyzwoitej legislacji, i zasada ochrony praw nabytych”.

bowiem – warto powtórzyć – czym w kontekście Konstytucji RP jest zdarzenie prawne określone w art. 39a ust. 3 p.g.g. jako „przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, bez odszkodowania”. Niezależnie od tego nie sposób odpowiedzieć na pytanie, jak należy ustalić katalog dóbr tworzących „zakład górniczy”, którego własność podlega przeniesieniu na rzecz Skarbu Państwa. W moim przekonaniu przy obecnym brzmieniu jego definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. nie jest to *lege artis* możliwe.

Literatura

- Agopszowicz A., *System prawny górnictwa w zarysie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1969.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój a gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 47–56.
- Dobrowolski G., *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla*, w: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. G. Dobrowolski, G. Radecki, Polska Izba Ekologii, Katowice 2014, s. 240–252.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Agencja Reklamowa Top, Katowice 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp. Art. 1–29*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gładysz P. et al., *Rola technologii wychwytu, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej*, „Nowa Energia” 2021, nr 3, s. 31–35.
- Klimek G., *Komentarz do art. 37*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 203–206.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lipiński A., *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa geologicznego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 36–69.
- Mikosz R., *Ustawa z 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1992, t. 15, s. 7–35.
- Pawłowski S., *Wyłączenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 1, s. 87–100.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, *Art. 1–103*, wyd. 2, Salome, Wrocław 2013.
- Tarkowski R., Uliasz-Misiak B., *Podziemne magazynowanie dwutlenku węgla*, „Przegląd Techniczny. Gazeta inżynierska” 2008, z. 23, s. 402–409.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.

Ryszard Mikosz

Kilka uwag w kontekście implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla

Streszczenie

Przedmiotem rozważań zawartych w opracowaniu jest próba oceny sposobu, w jaki implemmentowano do prawa polskiego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla. Akt ten ustanawia ramy prawne bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla, co ma się przyczynić do walki ze zmianami klimatu. Rozległość i złożoność materii normowanej w dyrektywie powoduje, że analizie poddano przede wszystkim kwestie ustanawiania zabezpieczenia finansowego przez podmiot, który prowadzi działalność polegającą na podziemnym magazynowaniu dwutlenku węgla, oraz wykorzystywania zgromadzonych środków. Analiza ta wykazała, że niektóre rozwiązania przyjęte w polskim prawie krajowym trzeba ocenić zdecydowanie krytycznie.

Słowa kluczowe: Prawo geologiczne i górnicze, podziemne składowanie, dwutlenek węgla, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE

Рышард Микош

Некоторые замечания в контексте имплементации Директивы 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г. о геологическом хранении углекислого газа

Резюме

В настоящем исследовании предпринята попытка оценить способ имплементации Директивы 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г. о геологическом хранении углекислого газа в польское законодательство. Этот закон устанавливает правовую основу для безопасного геологического хранения углекислого газа, призванного способствовать борьбе с изменением климата. В связи с обширностью и сложностью вопросов, регулируемых директивой, проанализированы в первую очередь вопросы финансового обеспечения субъектов, осуществляющих деятельность по подземному хранению углекислого газа и использованию собранных средств. Данный анализ показал, что некоторые решения, принятые в польском национальном законодательстве, нуждаются в критической оценке.

Ключевые слова: Геологическое и горное право, подземное хранение, углекислый газ, Директива 2009/31/ЕС Европейского парламента и Совета

Ryszard Mikosz

Alcune osservazioni nel contesto dell'attuazione della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di anidride carbonica

Sommario

Oggetto delle considerazioni contenute nel presente studio è il tentativo di valutare le modalità di recepimento nella legislazione polacca della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sullo stoccaggio geologico del biossido di carbonio. Tale atto istituisce il quadro giuridico per lo stoccaggio geologico sicuro del biossido di carbonio, che dovrebbe contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici. Data l'ampiezza e la complessità della materia disciplinata dalla direttiva, l'analisi ha riguardato principalmente le questioni relative alla costituzione di una garanzia finanziaria da parte del soggetto che svolge attività di stoccaggio sotterraneo di anidride carbonica e all'utilizzo dei fondi raccolti. L'analisi ha dimostrato che alcune soluzioni adottate nella legislazione nazionale polacca devono essere valutate in modo decisamente critico.

Parole chiave: Diritto geologico e minerario, stoccaggio sotterraneo, anidride carbonica, direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio



Filip Nawrot*

 <https://orcid.org/0000-0002-7963-959X>

University of Silesia in Katowice

Poland

Regulations for undertaking geological and mining activities in Czech law

Summary

The main aim of this article is to present regulations on the rationing of undertaking geological and mining activities in the Czech Republic. First, the legal basis for undertaking mineral exploration and mining activities in the Czech Republic was discussed. It was also explained what it means to undertake geological and mining activities. Next, the article indicates and describes decisions needed before undertaking geological and mining activities in the Czech Republic. Finally, the conclusions of the analysis and *de lege ferenda* postulates are presented.

Key words: rationing, geology, mining, undertaking activities

Introduction

The purpose of this article is to present the legal regulations concerning geological and mining activities in the Czech Republic. The choice of Czech law for

* PhD, assistant professor at the Mining Law and Environmental Protection Studies Team at the Faculty of Law and Administration of the University of Silesia in Katowice; assistant professor at the Department of Energy Transition at the Faculty of Spatial Economy and Regions in Transition of the University of Economics in Katowice; Of counsel at the Law Firm BBP Brzóska Poniewski Adwokaci i Radcowie Prawni Sp. p.

discussion is justified because the Czech Republic, like Poland, is a member of the European Union, which means that the legal framework of the regulations is the same and it is EU legislation. Nevertheless, despite many similarities between the regulations in question, there are still a number of differences, which allows them to be compared, better solutions to be indicated and possible postulates *de lege ferenda* to be formulated.

Currently, one can find studies in Polish on Czech law,¹ but they do not discuss the regulation of geological and mining activities. The purpose of this article is to fill this gap.

Legal basis for undertaking activities in the field of mineral exploration and extraction in the Czech Republic

Before discussing the regulatory procedure, it is necessary to briefly discuss the sources of law and the basic concepts related to Czech law. In contrast to the Polish legal system, where one legal act, namely the Geological and Mining Law of 9 June 2011, comprehensively² regulates the issues of geological and mining activities, in Czech law the core in this matter consists of as many as three legal acts.³ These are Act No. 44/1988 Coll. of 19 April 1988 on the Protection and

¹ See, for example: V. Stejskal, *Wprowadzenie do prawa górniczego i geologicznego w relacji do ochrony środowiska oraz przyrody i krajobrazu w Republice Czeskiej*, in: *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (eds.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Kroczyce 2013, pp. 113–126; H. Mullerova, L. Vostra, *Niedawny i oczekiwany rozwój legislacji w dziedzinie prawa górniczego w Republice Czeskiej*, in: *Prawna regulacja górnictwa...*, pp. 22–31; O. Vicha, *Czech Mining Law in a Nutshell*, “Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, no. 2, pp. 1–17.

² Journal of Law of 2023, item 633. Of course, it should be remembered that this is not the only legal act regulating the discussed issue.

³ Interestingly, since the 1990s, the creation of a new, more readable and modern mining code has been postulated, but unfortunately this intention has not been implemented so far (O. Vicha, *Czech Mining Law...*, p. 8). The doctrine indicates that three key causes of this condition can be identified. Firstly, in the Czech public administration, the management of mining issues is divided between several entities, including the Minister of the Environment, the Minister of Industry and Trade, and the mining administration, which gives rise to disputes over competences. Secondly, geological and mining activities instigate multifaceted conflicts of interest, among others, between the state and investors, or between entrepreneurs' intentions and environmental protection principles. Thirdly, in the area of law in question, there is no comprehensive regulation at the level of EU law, whether primary or secondary (O. Vicha, *Czech Mining Law...*, pp. 8–10).

Use of Fossil Resources,⁴ Act No. 61/1988 Coll. of 19 April 1988 on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration,⁵ and Act No. 62/1988 Coll. of 19 April 1988 on Geological Works.⁶ All these legal acts remain in force to this day, although they have been amended many times.⁷ However, as M. Franková notes, these were not fundamental amendments.⁸

These acts do not only regulate the conditions for the exploration, appraisal and extraction of mineral deposits, but their scope is broader, as they also refer to the regulation of other activities carried out below the surface.⁹

The Czech Mining Act establishes the principles of protection and economic use of mineral deposits, in particular with regard to their exploration and appraisal, their extraction and subsequent processing and enrichment of minerals, as well as issues related to occupational safety and environmental protection during this activity. It introduced, among others, the legal regime of mining waters, the principles of liability for mining damage and the rules for resolving conflicts of interest.¹⁰

In turn, the Czech Act on Mining Activity defines, among others, the conditions for conducting mining activities and related activities, for instance, traffic safety and human health, conditions for the use of explosives and the organization of state mining administration bodies.¹¹

The last of the above-mentioned legal acts mainly concerns the principles of planning, conducting, and evaluating geological work, including exploration and exploitation of mineral deposits.¹²

Of course, these are not the only legal acts in the field of the discussed issue, it is also necessary to remember about other regulations, to a greater or lesser extent concerning geological and mining activities, both

⁴ Zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) (hereinafter: Czech Mining Act).

⁵ Zákon č. 61/1988 Sb. ohornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (hereinafter: Czech Mining Act).

⁶ Zákon č. 62/1988 Coll. o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu (hereinafter: Czech Geological Works Act).

⁷ O. Vícha, *Czech Mining Law...*, pp. 7–8.

⁸ M. Franková, *Wybrane aspekty ochrony środowiska przy poszukiwaniu i rozpoznawaniu kopalín zastrzeżonych i przy przygotowywaniu ich wydobywania*, in: *Prawna regulacja górnictwa...*, p. 74.

⁹ These include underground sanitation works, works on opening caves, earthworks carried out with the use of tools and explosives to move rocks, and drilling holes not used for mining purposes. O. Vícha, *Szczególne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia*, in: *Prawna regulacja górnictwa...*, p. 32.

¹⁰ O. Vícha, *Czech Mining Law...*, pp. 5–6.

¹¹ Ibidem, pp. 6–7.

¹² Ibidem, p. 7.

statutory¹³ and sub-statutory, which contain executive provisions.¹⁴ These are the Government Regulation No. 354/2023 Coll. of 29 November 2023 on the rates of remuneration from extracted minerals¹⁵ and dozens of executive acts issued in particular by the Czech Mining Authority and the Ministry of the Environment.¹⁶

At this point, it is necessary to indicate the definition of a mineral, which can be found in § 2 of the Mining Act.¹⁷ This definition already partially results in the division into reserved¹⁸ and non-reserved minerals, which is explicitly indicated in § 3 of the Mining Act.¹⁹

Reserved minerals are minerals that, due to their nature or properties, are suitable for industrial exploitation or have a high value. Their list has been changed and updated depending on the importance of a given mineral at different stages of the development of the state, industry, and society. However, as a result of technological advances and the development of mineral processing, the number of types of minerals that were considered the exclusive property of the state continued to grow.²⁰

Pursuant to § 3(2) of the Mining Act, other minerals are classified as non-reserved minerals, but the Act does not even contain an exemplary list of them. The doctrine indicates that these include, for example, gravel, sand, building stone or raw materials for the production of bricks.²¹

¹³ For example, Act No. 157/2009 Coll. of 7 April 2009 on the Management of Mining Waste (Zákon č. 157/2009 Coll. o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů).

¹⁴ M. Frankova, *Wybrane aspekty ochrony środowiska...*, pp. 74–75; V. Stejskal, *Wprowadzenie do prawa górniczego i geologicznego...*, p. 115.

¹⁵ Nařízení vlády č. 354/2023 Sb. kterým se stanoví sazby úhrad z vydobytých nerostů.

¹⁶ O. Vícha, *Dozór zwierzchni organów państwowej administracji górniczej nad przestrzeganiem przepisów górniczych w Republice Czeskiej*, in: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i na Słowacji*, (eds.) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, p. 166.

¹⁷ According to paragraph 1 of the above-mentioned provision, all solid, liquid and gaseous parts of the Earth's crust are considered to be minerals (H. Mullerova, L. Vostra, *Nedawny i oczekiwany rozwój legislaci...*, p. 24). As indicated in the commentary to the Czech Mining Act, this is a very broad positive definition of a mineral and it is supplemented by a negative definition in paragraph 2 of the provision in question, which indicates what does not fall under the concept of a mineral (O. Vícha, *Horní zakon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2017, p. 5).

¹⁸ § 3(1) of the Mining Act contains a catalogue of reserved minerals, for example, radioactive minerals, all types of crude oil and flammable natural gas (hydrocarbons), and all types of coal and bituminous rocks.

¹⁹ O. Vícha, *Horní zakon...*, p. 11.

²⁰ Ibidem, pp. 11–12.

²¹ Ibidem, p. 15.

Decisions regulating the commencement of geological and mining activities in the Czech Republic

At the outset, it is also necessary to define what is meant by undertaking geological and mining activities. For the purposes of this study, it should be assumed that it is a certain complex of activities that consists of a number of stages and certain actions to be taken.

In Czech law, before commencing geological and mining activities, the environmental impact assessment procedure is first carried out, if it is required. Further steps vary depending on whether the activity is undertaken with regard to reserved or non-reserved minerals. In the first case, an organization will have to obtain the following decisions: first, a decision to establish an exploration area pursuant to § 4–4a of the Czech Geological Works Act, and in certain cases, a permit for exploration and exploration of deposits, issued pursuant to § 9 of the Czech Mining Activity Act. Then, the Ministry of the Environment²² issues a certificate of a reserved deposit in accordance with § 6 section 2 of the Mining Act based on § 16 and § 17 of the Mining Act. Finally, the organization must obtain a decision on the establishment of a mining area, issued on the basis of § 24 of the Mining Act (with the prior consent expressed by the Ministry of the Environment in a separate decision) and, finally, a permit for the accessing, preparation, and extraction of the deposit, issued in accordance with § 10 of the Czech Mining Activity Act.

In the case of non-reserved minerals, on the other hand, the procedure is simpler. First of all, you need to conclude an agreement with the owner of the property on which the minerals are located. Next, it is necessary to obtain a decision on development conditions, which is issued on the basis of the provisions of Act 283/2021 Coll. of 13 July 2021 Construction Law.²³ The last step is to apply for a permit to operate using the mining method.

The establishment of an exploration area, apart from obtaining a decision in the environmental impact assessment procedure, is the first chronological

²² What is crucial here, in Czech law, it is the Ministry of the Environment, not the Minister of the Environment, that issues administrative decisions. In addition, the Minister is the authority of the second instance in the case of decisions issued by the Ministry.

²³ Zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon (hereinafter: Czech Construction Law or c.pr.b.). This is a new law that has replaced the previous piece of legislation, namely: Act No. 183/2006 Coll. of 14 March 2006 on Spatial Planning and Building Code (Zákon č. 183/2006 Coll. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)), as of 1 January 2024. The changes introduced by this law are criticized in the Czech doctrine, for more on this and the impact of the new Czech construction law on Czech mining law, see for instance: O. Vícha, *Dopady nového stavebního zákona na české horní právo*, “Acta Iuridica Olomucensia” 2022, vol. 17, no. 3, p. 71 ff.

action that an organization must take. According to § 4 of the Czech Geological Works Act, geological work in the field of exploration and appraisal of reserved mineral deposits and the exploration of exclusive non-reserved mineral deposits may be carried out only in the exploration area which has been designated for a legal person or a natural person authorized to conduct mining activity. An application that meets the requirements set out in § 4 section 2 of the Czech Geological Works Act is submitted to the Ministry of the Environment, which, after conducting the procedure, establishes the exploration area by way of an administrative decision.²⁴ This area is established for the purpose of exploration and exploration of an exclusive deposit.²⁵

In some cases, it will be necessary to obtain a permit for exploration and appraisal of deposits, pursuant to § 9 of the Czech Act on Mining Activities. Along with the application for a permit, the organization should submit certain documentation.²⁶

The Decree of the Czech Mining Authority No. 104/1988 Coll. of 20 May 1988 on the rational use of unique deposits, on the granting of permits and notification of mining activities and on the notification of mining activities²⁷ specifies in which cases the exploration and exploitation of deposits by means of excavations requires a permit from the District Mining Authority, the procedure for issuing such a permit and a permit to secure or liquidate such excavations as well as the required documentation.

If a reserved mineral is found in quantity and quality indicating a reasonable expectation of its accumulation, the Ministry of the Environment issues a certificate of a reserved deposit. This certificate is a declarative administrative act by which the Ministry of the Environment authoritatively confirms the existence of a unique deposit.

A reserved mineral deposit may be considered to be a unique deposit, but first it must meet one of the characteristics specified in § 4 of the Mining Act, which refers to the natural accumulation of minerals as well as the substrate in an underground mine, post-mining excavation, heap or dump, which were created as a result of mining activities and contain a mineral. The condition for issuing the certificate is to prove the discovery of a reserved mineral in quantity and quality allowing for a reasonable expectation of its accumulation.²⁸

As indicated in the doctrine, neither the Mining Act nor its implementing acts specify the details of the certificate of uniqueness of the deposit. *De lege*

²⁴ O. Vícha, *Zákon o geologických pracích. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2020, p. 44.

²⁵ Ibidem, p. 56.

²⁶ O. Vícha, *Horní zakon...*, pp. 576–579.

²⁷ Vyhláška č. 104/1988 Sb. Českého báňského úřadu o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem – hereinafter: Decree No. 104/1988 Coll.

²⁸ O. Vícha, *Horní zakon...*, p. 18.

ferenda, it would be advisable to specify these requirements in a statute or in executive regulations.²⁹

The next step is to ensure, pursuant to § 16 of the Mining Act, the protection of the reserved deposit against preventing or hindering extraction by establishing a protected deposit area. It covers land where buildings and equipment unrelated to the extraction of the reserved deposit could prevent or hinder the extraction of the reserved deposit. It is established for this deposit at the stage of exploration or appraisal, after the issuance of a certificate of a reserved deposit, in accordance with § 6 of the Mining Act. The purpose of designating a protected area is to ensure increased protection of mineral resources (i.e. reserved mineral deposits owned by the state).³⁰

Pursuant to Section 17 of the Mining Act, the protected deposit area is established by the Ministry of the Environment of the Czech Republic, after consultation with the regional authority, by way of a decision issued in consultation with the Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic, the District Mining Authority, and the Territorial Planning Office and the Building Authority.

The procedure for the designation of a protected deposit area begins on the basis of a request from an organization or at the request of a state administration body. The application is based on a reserved deposit certificate and a proposal for the boundaries of the protected deposit area.³¹

Only the organization that submitted the application participates in the procedure for the designation of a protected deposit area. The Ministry of the Environment of the Czech Republic notifies the relevant state administration bodies, spatial planning offices and the Building Authority about the commencement of proceedings. The Ministry of the Environment of the Czech Republic organizes the oral procedure (hearing), if necessary together with the local investigation, and at the same time draws attention to the fact that the positions of the above-mentioned state administration bodies and the comments and proposals of the participants may be accepted no later than during the hearing, otherwise the Ministry of the Environment of the Czech Republic does not have to take them into account. The boundaries of the protected area of the deposit are entered into the spatial planning documentation.

Details of the establishment, amendment or abolition of a protected area and its records will be determined by the Ministry of the Environment of the Czech Republic by means of a generally applicable regulation.³² Further provisions

²⁹ Ibidem, p. 19.

³⁰ Ibidem, p. 87.

³¹ Ibidem, p. 90.

³² Currently, it is Regulation No. 364/1992 OJ of the Ministry of the Environment of the Czech Republic of 29 May 1992 on protected areas of deposits (Vyhláška č. 364/1992 Sb. ministerstva životního prostředí České republiky ze dne 29. května 1992 o chráněných ložiskových územích).

of the Act contain restrictions on undertaking activities in the areas of the protected deposit.³³

According to Article 24 § 1 of the Mining Act, the authorization of an organization to extract a reserved deposit arises as a result of the demarcation of a mining area. An organization may commence mining in a designated mining area only after obtaining a permit from the district mining authority, which is issued pursuant to § 27 of the Mining Act. Importantly, the District Mining Authority may combine the administrative proceedings for the designation of a mining area and the procedure for the issuance of a mining permit, which is issued on the basis of § 10 of the Czech Act on Mining Activities.

However, before submitting an application for the demarcation of a mining area, an organization must obtain a prior permit from the Ministry of the Environment of the Czech Republic, issued after consultation with the Ministry of Trade and Industry. The Ministry of the Environment may make the issuance of such prior approval conditional on the meeting of the creation of a uniform raw materials policy of the Czech Republic and on the return of funds spent from the state budget on the exploration and exploration of reserved deposits. These conditions must be specified in the decision on the delimitation of the mining area.

The above provision sets out the necessary administrative processes leading to the extraction of reserved deposits, distinguishing the determination of a mining area from a mining permit. The Czech Mining Act provides that the establishment of a mining area (in accordance with the procedure specified in § 25–28 of the Mining Act) gives an organization a permit to mine a reserved deposit. However, an organization may commence the extraction of a reserved deposit in a specific mining area only after a mining permit has been issued (in accordance with the procedure set out in sections 10, 17, and 18 of the Czech Act on Mining Activities).

As indicated, the mining area and its amendments are established by the district mining authority in consultation with the authorities concerned. It is determined on the basis of the results of deposit surveys in accordance with the range, distribution, shape, and thickness of the unique deposit, taking into account its resources and storage conditions, so that the deposit can be economically exploited. The determination of the mining area is based on the designated area of the reserved deposit in accordance with § 16 *et seq.* Czech Act on Mining and also the exploitation of neighbouring deposits and the impact of exploitation are taken into account. A mining area may include one or more unique deposits or, if possible due to the size of the deposit, only a part thereof. The decision on the establishment of a mining area also specifies the date of commencement

³³ For example, in order to protect mineral resources, structures and equipment not related to the extraction of the exclusive deposit may be erected in the area of the protected deposit only on the basis of a binding opinion of the authority in accordance with this Act.

of extraction of the unique deposit. The validity of the decision to designate a production area is not limited in time, unless the decision provides otherwise.

The last of the decisions discussed is the permission to open, prepare, and acquire the deposit. Pursuant to § 10(1) of the Czech Act on Mining Activities, the District Mining Authority must approve the accessing, preparation, and extraction of reserved deposits by way of a permit. Along with the application for its issuance, the organization submits a plan for accessing, preparation, and extraction of deposit(s) along with specific documentation. Without a permit from the district mining authority, it is inadmissible to start operations.³⁴

The detailed procedure in force in the Czech Republic for granting permits for access, preparation, and extraction of reserved deposits, for securing mining works and excavation, and for decommissioning the mining workings and excavation, as well as the required documentation, are specified by the Mining Authority in the Czech Republic in a generally applicable legal regulation. In the current legal situation, this is the aforementioned Decree No. 104/1988 Coll.

In accordance with the provisions of the above-mentioned decree, the permit in question is required for certain types of mining activities, in the first place for the exploration and appraisal of an exclusive deposit by means of excavation, namely, vertical excavations with a depth of more than 40 metres, horizontal or inclined excavations with a length of more than 100 metres, and even shorter excavations referred to above, if additional excavations result from them, and their length, including the excavations, exceeds 100 metres. A permit is also required to secure and liquidate such excavations. In addition, such a permit is needed for the accessing, preparation, and extraction of the unique deposit, as well as for the protection of excavations and quarries and the liquidation of the excavations and quarries.

Also, special interference with the Earth's crust requires a permit, including exploration and research carried out by excavations for such purposes, provided that the scope of these works corresponds to the conditions referred to above.

Finally, such a decision is necessary to secure and liquidate old mine workings, including their examination, provided that the survey is carried out by the mine workings to the extent referred to above.

Paragraph 10 item 2 of the Act on Mining Activities provides that plans for opening, preparation and extraction are to be drawn up for the entire reserved deposit or for a part thereof. In the case of a newly established or reopened mine or quarry, these plans may be drawn up gradually, according to the various stages of the permissible opening, preparation or extraction works. A component of the plans for access, preparation and extraction is the determination of the assumed

³⁴ O. Vícha, *Horní zákon...*, p. 581.

costs of liquidation of anticipated mining damage as well as reclamation and revitalization works of areas affected by the extraction of reserved deposits.³⁵

Interestingly, the circle of parties to the proceedings has been defined differently than in Polish law. These are the applicant, namely, the organization, natural and legal persons whose rights, legally protected interests or obligations may be affected by the permit, and the municipality in whose territorial area the mining activity is to be³⁶ conducted.

A different decision is the permit issued on the basis of § 11 for special interferences with the Earth's crust, which have already been mentioned. They are issued by the regional mining authority, on the basis of an application submitted together with specific documentation. If specific interference with the Earth's crust could prevent or hinder the extraction of the reserved deposit by another organization, the application should be accompanied by the opinion of that organization.

Further details on the procedure for issuing the above-mentioned decisions can be found in § 17 *et seq.* of the Act on Mining Activities. The Czech Administrative Code applies to this type of administrative procedure as a general regulation (*lex generalis*), and the Czech Mining Act provides for derogations from these provisions.³⁷ The application must clearly state what the applicant is requesting or seeking. It must be clear who submits it, what matter it concerns and what is proposed in it.³⁸ The organization submits an application for a mining permit together with the required documentation and supporting evidence to the district mining office no later than three months before the planned commencement of work. If the submitted application and documentation do not constitute a sufficient basis for the assessment of the proposed mining activity, or if the application for a mining permit pursuant to § 10 of the Act on the Mining Act does not meet the conditions set out in the decision on the designation of a reserved deposit area and a mining area, the district mining authority shall request the organization to supplement the application within a specified period or to bring it into compliance with these decisions. The same applies if the application does not contain all documents on the resolution of the conflict of interest. The District Mining Authority decides on the application within two months of its submission or possibly of the supplement referred to above.³⁹

In the case of non-reserved minerals, the first step is to conclude an agreement with the owner of the property with which the minerals are related. Then, the organization must obtain a decision on development conditions and finally a permit to conduct mining operations is required.

³⁵ Ibidem, pp. 585–586.

³⁶ Ibidem, p. 630.

³⁷ Ibidem, p. 621.

³⁸ Ibidem, p. 623.

³⁹ Ibidem, pp. 621 ff.

The permit is issued on the basis of § 19 of the Czech Act on Mining Activities and the competent authority is the District Mining Authority. Before obtaining this decision, it is not possible to start an activity in this area. One of the obligatory attachments to the application for this permit is the above-mentioned decision on development conditions. The second is the deposit exploitation plan, the elements of which are specified in the Regulation of the Czech Mining Authority No. 175/1992 Coll. on the conditions for the exploitation of non-reserved fossil deposits. The deposit exploitation plan consists of a text and graphic part and is subject to approval by the plant manager.⁴⁰ To the procedure for a permit to extract a non-reserved mineral deposit, § 17 and 18 of the Act on the Mining of a Mineral Deposit shall apply accordingly.

Czech mining laws do not contain any specific regulations with regard to the exploration or production of hydrocarbons. Interestingly, however, lower-level legal acts interfere quite significantly in the issue of starting business related to natural gas.

The Government of the Czech Republic Resolution No. 115 of 20 February 2013 on the assessment of the current status and expected effects of unconventional natural gas production and on the further procedure for designating exploration areas is currently in force in this respect.⁴¹ According to its content, the main public interest in this matter is environmental protection. The Czech government has ordered the Ministry of the Environment not to establish a production area for the exploration and exploration of unconventional sources of natural gas if the protection of the public interest is not consistently respected, which the government considers in this case mainly environmental protection.⁴²

Conclusions

A number of conclusions can be drawn from the analysis of Czech law presented above. First of all, it should be emphasized that Czech regulations in

⁴⁰ O. Vícha, *Horní zakon...*, pp. 646–647.

⁴¹ Usnesení Vlády České Republiky ze dne 20. února 2013 č. 115 o zhodnocení aktuálního stavu a o předpokládaných dopadech těžby nekonvenčních zdrojů zemního plynu a o dalším postupu ve věci stanovování průzkumných území.

⁴² For more on this topic, see O. Vícha, *New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons*, in: *Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten Years After. The Czech Society for Environmental Law*, (eds.) M. Damohorský, V. Stejskal, Eva Rozkotová, Beroun 2014, pp. 57–73; P. Šponar, O. Vícha, *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*, ABF-nakladatelství ARCH, Praha 2005, pp. 31–37.

the field of geology and mining are scattered in as many as three main laws. This makes it significantly more difficult to navigate this system of standards and use them in practice, even for specialists in this field. As indicated in the Czech literature on the subject, these regulations are also quite outdated and, despite numerous amendments, there is an urgent need to create a geological and mining code that would regulate these issues more comprehensively.

The regulation of geological and mining activities in the Czech Republic is dispersed into several different decisions, in addition issued by different authorities. Moreover, the provisions on individual decisions are scattered among three Czech laws, namely, the Mining Act, the Mining Activity Act and the Geological Work Act. For comparison, in Poland the procedure is much more simplified and in fact boils down to obtaining a license required to conduct a given activity. The concession contains the very content which in the Czech Republic is divided between individual decisions. In this aspect, Polish regulations should be assessed as much more convenient, as most of them are not only found in the Geological and Mining Law, but also require a single decision.

One of the solutions to the above-defined problems would be to replace all of the above decisions with one or at most two decisions, following the example of the Polish concession. It would also be worth considering replacing three outdated laws with one modern one, although, as it was pointed out, this postulate has not been implemented for years.

Bibliography

- Frankova M., *Wybrane aspekty ochrony środowiska przy poszukiwaniu i rozpoznawaniu kopalin zastrzeżonych i przy przygotowywaniu ich wydobywania*, in: *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (eds.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Kroczyce 2013, pp. 73–87.
- Mullerova H., Vostra L., *Niedawny i oczekiwany rozwój legislacji w dziedzinie prawa górniczego w Republice Czeskiej*, in: *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (eds.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Kroczyce 2013, pp. 22–31.
- Šponar P., Vicha O., *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*, ABF-nakladatelství ARCH, Praha 2005.
- Stejskal V., *Wprowadzenie do prawa górniczego i geologicznego w relacji do ochrony środowiska oraz przyrody i krajobrazu w Republice Czeskiej*, in: *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (eds.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Kroczyce 2013, pp. 113–126.
- Vicha O., *Czech Mining Law in a Nutshell*, “Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, no. 2, pp. 1–17.
- Vicha O., *Dopady nového stavebního zákona na české horní právo*, “Acta Iuridica Olomucensia” 2022, vol. 17, no. 3, pp. 71–91.

- Vícha O., *Dozór zvierzchni orgánov państwowej administracji górniczej nad przestrzeganiem przepisów górniczych w Republice Czeskiej*, in: *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i na Słowacji*, (eds.) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, pp. 164–178.
- Vícha O., *Horní zakon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2017.
- Vícha O., *New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons*, in: *Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten Years After. The Czech Society for Environmental Law*, (eds.) M. Damohorský, V. Stejskal, Eva Rozkotová, Beroun 2014, pp. 57–73.
- Vícha O., *Szczególne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia*, in: *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (eds.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Infomax, Kroczyce 2013, pp. 32–47.
- Vícha O., *Vývojové tendence v organizaci státní správy hornictví a geologie*, in: *Organizace státní správy – vývojové tendence*, (eds.) K. Frumarová, P. Melotíková, Leges, Praha 2014, pp. 64–77.
- Vícha O., *Zákon o geologických pracích. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2020.

Filip Nawrot

Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej w prawie czeskim

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji dotyczących reglamentowania podejmowania działalności geologicznej i górniczej w Republice Czeskiej. W pierwszej kolejności omówione zostały prawne podstawy podejmowania działalności w zakresie poszukiwania i wydobywania kopalin w Czechach. Wyjaśniono także co oznacza podejmowanie działalności geologicznej i górniczej. Następnie wskazano jakie decyzje są potrzebne przed podejmowaniem działalności geologicznej i górniczej w Czechach oraz je opisano. Na zakończenie zaprezentowano wnioski z przeprowadzonej analizy oraz postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: reglamentacja, geologia, górnictwo, podejmowania działalności

Филип Наврот

Регулирование геологической и горнодобывающей деятельности в чешском законодательстве

Резюме

Цель данной статьи – представить нормативные акты, регламентирующие начало геологической и горнодобывающей деятельности в Чешской Республике. В первую очередь

рассматривается правовая основа осуществления деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых в Чешской Республике. Также объясняется, что означает осуществление геологической и горнодобывающей деятельности. Далее указаны и описаны решения, необходимые перед началом осуществления геологической и горнодобывающей деятельности в Чешской Республике. В заключение представлены выводы из проведенного анализа, а также постулаты *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона).

Ключевые слова: регламентирование, геология, горнодобывающая промышленность, осуществление деятельности

Filip Nawrot

Regolamentazione delle attività geologiche e minerarie nella legislazione ceca

Sommario

Lo scopo del presente articolo è quello di illustrare le norme che regolano l'avvio di attività geologiche e minerarie nella Repubblica Ceca. In primo luogo vengono illustrate le basi giuridiche per l'avvio di attività di prospezione e estrazione di minerali in Repubblica Ceca. Viene inoltre spiegato cosa si intende per avvio di attività geologiche e minerarie. Successivamente, vengono indicate e descritte le decisioni necessarie prima di intraprendere attività geologiche e minerarie nella Repubblica Ceca. Infine, vengono presentate le conclusioni dell'analisi effettuata e le proposte *de lege ferenda*.

Parole chiave: regolamentazione, geologia, industria mineraria, intraprendere attività



Liudmyla Savanets*

 <https://orcid.org/0000-0002-0051-8905>

West Ukrainian National University, Ukraine

EU sales law and sustainable consumption of goods

Summary

The article attempts to define a new approach in EU contract law to regulate the consumers sales contract in the view to protect environment, sustainability and the circular economy. One of the key aspects of ensuring sustainable consumption of goods is to extend their lifespan by encouraging consumers to choose to repair a non-conforming goods over replacement. The author analyzes new approaches to amend EU sales law in the light of sustainable consumption of goods. Special attention is focused on the analysis of the environmental friendliness of remedies for lack of conformity and their impact for circular economy. By ensuring policies of environmental efficiency, circular economy and sustainable development, the right to repair non-conforming goods plays a key role in consumer rights protection. The author assumes that the European legislator has chosen the option of introducing soft measures that would encourage consumers to repair non-conforming goods rather than replacement.

Key words: EU sales law, sustainable consumption of goods, right to repair, remedies in consumer law, replacement of goods, right to proportionate reduction in the price, circular economy

* PhD (law), associate professor, Head of the Department of International and European Law, West Ukrainian National University, Ukraine.

Introduction

EU sales law has traditionally focused largely on consumer rights protection. However, in a number of EU regulations and directives adopted over the past few years, the new approach for consumers sales law in the view to protect environment, sustainability and the circular economy is implemented. It is the result of realizing the EU action plan for the Circular Economy¹ and European Green Deal² within Sustainable Development Goals proposed by the UN General Assembly.³ At the same time, sustainable consumption of goods is identified as one of the priority areas of consumer protection in the EU.⁴ One of the key aspects of ensuring sustainable consumption of goods is to extend their lifespan by encouraging consumers to choose to repair non-conforming goods over replacement. Results of the European Commission's public consultations "Sustainable consumption of goods – promoting repair and reuse" demonstrated that the main reasons for the reduction in the useful life of consumer goods are the difficulty of self-repairing the goods (54%), unavailability of repair services (50%) and their high cost (47%).⁵ Thus, EU consumer sales law begins to play significant role in stimulating sustainability and the circular economy. It is important to assess the environmental effectiveness of sales law and to maintain a balance between promoting sustainability, consumer rights protection, and properly allocating risks for performance of obligations in current European contract law.

¹ European Commission, *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy* (Communication) COM(2015) 614 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8e-f5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF [accessed 20 October 2025]; European Commission, *A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe* (Communication) COM(2020) 98 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF [accessed 20 October 2025].

² European Commission, *The European Green Deal* (Communication) COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0640> [accessed 20.10.2025].

³ *The Sustainable Development Goals developed by the UN General Assembly*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-goals/> [accessed 20 October 2025].

⁴ European Commission, *New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery* (Communication) COM/2020/696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0696> [accessed 20 October 2025].

⁵ European Commission, *Sustainable consumption of goods – promoting repair and reuse (Public consultation)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13150-Sustainable-consumption-of-goods-promoting-%20repair-and-reuse/public-consultation_en [accessed 20 October 2025].

New approaches to amend EU sales law in the light of sustainable consumption of goods

In recent years, the European legislator has been applying a new approach to regulate contractual relations with an emphasis on environmental protection, green transition, sustainability, and circular economy. For the first time, the provision on sustainability and circular economy for EU sales law was established in Directive 2019/771 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods⁶ (hereafter: Sale of Goods Directive). According to its recital 32, ensuring a longer lifespan for goods will lead to the achievement of more sustainable consumption patterns and a circular economy. The objective requirements for conformity of goods also include its durability, that is, the ability to maintain its basic functions and performance during normal use, typical of goods of the corresponding type. This feature must meet the reasonable expectations of the consumer given the intended purpose of the goods, including the possibility of its further maintenance, for example, by conducting regular inspections or replacing filters in a car. This also takes into account public statements by the seller or producer regarding the characteristics of the goods. Giving consumer the right to demand repair of goods in the event of lack of conformity will contribute to increasing the durability of goods and broadly understood sustainability. The choice between repair and replacement may only be restricted in cases when the chosen remedy is legally or practically impossible to implement, or when it entails disproportionate costs for the seller compared to other available remedies (recital 48 Sale of Goods Directive). At the same time, immediately after the adoption of the Sale of Goods Directive, what was pointed out in the legal doctrine was the insufficient effectiveness of its provisions in achieving the goal of “greening” consumer markets and potentially promoting sustainability, and also discussions were held and proposals were put forward to amend it. Key ideas for reforming contract law include encouraging the repair of goods instead of replacement in the event of lack of conformity, and the purchase and use of second-hand and refurbished goods.⁷

⁶ Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC (OJ L 136, 22 May 2019), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/771/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

⁷ V. E. Gool, A. Michel, *The new consumer sales Directive 2019/771 and sustainable consumption: a critical analysis*, “Journal of European Consumer and Market Law” 2021, vol. 10, no. 4, p. 136; A. de Franceschi, *Consumer’s remedies for defective goods with digital elements*, “Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law” 2021, vol. 12, no. 2, p. 152; V. Mak, E. Terryn, *Circular economy and consumer protection:*

In order to increase the environmental efficiency of the legal regulation of sales contracts, two academic projects were developed to amend EU sales law.⁸ Both proposals aim to encourage the implementation of the requirement for repair of goods as a remedy in the event of lack of conformity of the goods, and to give it, in compliance with the principle of proportionality, priority in the hierarchy of remedies defined in the Sale of Goods Directive. Based on this, projects that provide for the renewal of the seller's liability period after repairs are carried out as well as for the period during which the burden of proof is to be shifted to the consumer. The projects also establish the same legal regime for new and refurbished goods, in connection with supporting the circular economy at the macro level.⁹

Among the key differences between academic projects to amend EU consumers sales law is worth highlighting the proposed levels of harmonization and the possibility of covering not only consumers contracts, but also business contracts, the specifics of exercising the right to repair non-conforming goods, the implementation of a price reduction requirement as a way to protect a violated right, determining the criterion of goods durability, the seller's liability period, and the possibility of introducing direct producer liability.¹⁰

With a view to promoting the circular economy in 2024, a number of EU secondary law were adopted, in particular: Directive 2024/1799 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules promoting the repair of goods (hereafter: Right to Repair Directive),¹¹ Directive 2024/825 as regards empowering consumers for the green transition through better protection

the consumer as a citizen and the limits of empowerment through consumer law, "Journal of Consumer Policy" 2020, vol. 43, p. 236, <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09435-y>.

⁸ F. Zoll, J. Watson, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, G. Richter, J. Estifanos, *Academic proposal for amending the Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contract for the sale of goods*, "Transformacje Prawa Prywatnego" 2022, no. 4, pp. 109–159; S. Augenhöfer, *EC's public consultation on sustainable consumption – promoting repair and reuse, response of the European Law Institute*, Austria 2022, pp. 7–18, https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Response_Sustainable_Consumption_of_Goods.pdf [accessed 20 October 2025].

⁹ F. Zoll et al., *Academic proposal...*, pp. 135–137; S. Augenhöfer, *EC's public consultation...*, p. 11; M. Bujalski, *How to amend the Sales of Goods Directive with a view to promote the circular economy? In search for final shape of ecological sales law*, in: *Milestones of law in Central Europe*, (ed.) V. Ťažká, Vydavateľstvo Univerzity Komenského, Bratislava 2024, pp. 840–841.

¹⁰ F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, M. Bujalski, *Various approaches to 'greening' consumer sales law*, in: *Routledge handbook of private law and sustainability*, (eds.) M. S. Silva, A. Nicolussi, Ch. Wendehorst, P. S. Coderch, M. Clément, F. Zoll, Routledge, London and New York 2024, p. 103, <https://doi.org/10.4324/9781032662046-8>.

¹¹ Directive (EU) 2024/1799 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules promoting the repair of goods and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directives (EU) 2019/771 and (EU) 2020/1828 (OJ L 2024/1799, 10 July 2024), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1799/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

against unfair practices and through better information,¹² and Regulation 2024/1781 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products.¹³

Within the framework of this study, the scientific interest is the analysis of the Right to Repair Directive. After all, on the one hand, it establishes uniform rules for the repair of consumers goods both within and outside the seller's responsibility. In the impact assessment, the European Commission concluded that most defects appear after the expiry of the legal guarantee and therefore the potential for increased demand for repairs is highest in the period after the expiry of the legal guarantee.¹⁴ On the other hand, the Right to Repair Directive amends the Sale of Goods Directive, which establishes uniform rules for the sale of consumer goods, and their rights protection for non-conforming goods within the framework of the legal guarantee.

The Right to Repair Directive aims to improve the quality of the environment in accordance with Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by promoting sustainable consumption of goods and thereby reducing the negative environmental impact of premature disposal of viable goods, encouraging the development of repair services in the internal market (recital 47).

The main changes introduced to the Sale of Goods Directive by Right to Repair Directive and aimed at encouraging consumers of goods to prefer repair of goods over replacement include the introduction of the obligation of the seller to inform the consumer about his right to choose between repair and replacement, as well as about the possible extension of the liability period, the extension of the seller's liability period in addition to the general two-year shelf life for another 12 months in the case of repair of the goods, the provision by the seller to the consumer of a similar good for the period of repair of the non-conforming good, the criterion of repairability of the goods as one of the objective requirements for conformity.

¹² Directive (EU) 2024/825 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2024 amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and through better information (OJ L 2024/825, 6 March 2024.), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

¹³ Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC (OJ L 2024/1781, 28 June 2024) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1781/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

¹⁴ Explanatory memorandum, COM(2023) 155 final (Proposal for a Directive on common rules promoting the repair of goods), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0155> [accessed 20 October 2025].

New EU ecodesign law also aims to encourage the exercise of the right to repair goods. Although it does not provide consumers with substantial legal remedies and is aimed at the production of environmentally sustainable consumer goods, it does establish an obligation for producers to supply spare parts for products for several years after they have been on the market and to provide them within 15 days of receipt of a request from consumers or independent repairers. Producers are also required to provide independent repairers and, in the future, consumers themselves with information about repairs.

Remedies for the lack of conformity and circular economy

The Sale of Goods Directive establishes the following remedies for the lack of conformity of goods: repair, replacement, proportionate reduction of the price, and termination of the sales contract (Article 13). The consumer can choose appropriate remedy based on the following conditions. In general, the consumer should not have the right to an immediate price reduction or termination of the contract, but should allow the seller a reasonable time to repair or replace the non-conforming goods (recital 50). The consumer may terminate the contract immediately and demand a price reduction in a number of cases, including where the lack of conformity is particularly flagrant and where it arises after a previous attempt to remedy the lack of conformity. Thus, in a number of cases provided for in Article 13 (4) of the Sale of Goods Directive, the consumer may exercise the right to terminate the contract without first exercising the right to repair or replacement the goods. The question arises whether the lack of hierarchy in remedies for the lack of conformity will have a negative impact on the circular economy and sustainability.

An analysis of Article 13(2) of the Sale of Goods Directive provides grounds for the assertion that the consumer is free to choose between repair and replacement of the non-conforming goods. The consumer's preference for replacement of goods over repair is due to a number of circumstances. Firstly, it is the absence of the consumer's temporary inconvenience of being without the goods that have been handed over to the seller for repair throughout the entire repair period. In the case of exercising the right to the replacement of goods, the consumer has the goods he or she needs from the moment of exercising this right. Secondly, in the case of replacement, the consumer receives new goods that have not undergone normal depreciation of goods in value,¹⁵ and therefore the probability of their service for

¹⁵ M. Loos, *Repairing consumer sales law*, "European Review of Private Law" 2024, no. 6, pp. 950–951, <https://doi.org/10.54648/erpl2025010>; M. A. Golobardes, *Revisiting European con-*

a longer time than the goods that were in the consumer's use is significantly higher. Thirdly, in the case of goods repair, the risk of its failure remains high. Fourth, the consumer's preference for replacement results from the "fashion obsolescence" of the goods,¹⁶ which leads to the loss of their attractiveness due to the appearance on the market of new goods with the latest design features and higher functionality. Fifth, it is caused by the lack of a law requirement for sellers to have spare parts necessary to repair the goods. The presence of spare parts is not directly mentioned as an element of objective conformity in Article 7 of the Sale of Goods Directive, therefore, if the parties have not agreed on this in the contract, their absence will not qualify as a lack of conformity of the goods with the contract.

The seller may refuse the consumer the right to replacement if the replacement is impossible or causes disproportionate costs for the seller compared to the costs of repair (Article 13(3) of the Sale of Goods Directive). The burden of proving the disproportionate costs of replacement of the goods compared to repair lies with the seller of the goods. When determining whether the costs are disproportionate, consideration is given to the value the goods would have if they were free from any non-conformity, the importance of the defect itself, and whether an alternative remedy could be offered without causing substantial inconvenience to the consumer. The mere fact that repair is cheaper as such is not sufficient for the seller to deny the consumer's demand for replacement.¹⁷ Environmental costs related to the impact of goods replacement on the environment, circular economy, and sustainability are not taken into account. In order to green the consumer sales law, it would be appropriate to supplement the criteria for assessing the disproportionality of the chosen remedy for lack of conformity impact on the environment and to amend Article 13(2) of the Sale of Goods Directive.

According to Article 14(1) of the Sale of Goods Directive, repair must be carried out not only free of charge for the consumer, but also "within a reasonable period of time" and "without significant inconvenience" for the consumer. The European legislator does not define these valuation concepts. Ultimately, establishing general rules without assessing the specifics of each goods group seems impossible. The response of the European Law Institute proposes to provide a similar good on loan for the duration of the repair if the repair lasts longer

sumer protection through the lens of sustainable markets, in: *Routledge handbook of private law and sustainability*, (eds.) M. S. Silva et al., Routledge, London and New York 2024, p. 164; I. Jokanović, *Lack of conformity of goods with the contract and sustainability issue – Directive (EU) 2019/771*, "Central European Academy Law Review" 2023, no. 1, p. 89, <https://doi.org/10.62733/2023.1.93-102>.

¹⁶ E. Terryn, *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, "European Review of Private Law" 2019, no. 4, p. 854, <https://doi.org/10.54648/erpl2019044>.

¹⁷ D. Looschelders, *Comments 46 and 48 to Art. 13 Sale of Goods Directive*, in: *EU Digital Law, article-by-article commentary*, (eds.) R. Schulze, D. Staudenmayer, Bloomsbury Publishing, Nomos, Baden-Baden 2024, pp. 463–464.

than an average of two weeks.¹⁸ This problem was solved in the amendments to the Sale of Goods Directive provided for by the Right to Repair Directive. However, unlike the doctrinal proposal, the legislative amendment does not link the consumer's right to receive a similar good for temporary use with any time limits. The consumer's exercise of this right depends on the specifics of the relevant category of goods and his or her need to constantly have such goods in stock. In this case, the seller can transfer both new and repaired goods to the buyer for temporary use. However, the proposed legislative solution to this problem may have negative consequences for economic competition in the EU internal market. Granting to the consumer the right to temporary use of the goods while the non-conforming goods are being repaired will oblige sellers to have a significant number of spare goods. This can lead to increased consumption of goods and their corresponding production, in addition to putting small businesses in a weaker position. I support the proposal expressed in the doctrine regarding an alternative method of protecting consumer rights in this situation – a claim for compensation for damages, including through legal proceedings. In practice, it may be more convenient for the buyer to demand compensation for the costs incurred for renting a similar goods during the repair of the non-conforming one. The advantage of this approach is seen in its environmental friendliness, as it would avoid the obligation incurred by sellers to constantly have a certain amount of goods in stock for the purpose of transferring them for temporary use.¹⁹

In order to ensure the policy of eco-efficiency, circular economy and sustainability, the European Commission, in a number of new legal acts, distinguishes the right to repair goods as an independent legal remedy,²⁰ and assigns it one of the key roles in consumer rights protection. After all, repair in comparison to other remedies causes significantly lower environmental costs.²¹ This is due to the reduction in the amount of waste and the costs associated with its disposal,²² as well as for the reason of reducing the costs of repairing the goods compared to the costs associated with producing a new product.²³ Given the above, it is reasonable to suggest that giving the right to repair priority in the system of remedies in the event of the lack of conformity of goods and enshrining this in

¹⁸ S. Augenhöfer, *EC's public consultation...*, p. 10.

¹⁹ F. Zoll et al., *Various approaches...*, p. 106.

²⁰ E.V. Gool, A. Michel, *The new consumer...*, p. 145; E. Terry, *A right to repair...*, pp. 851, 858.

²¹ K. Klimkiewicz, A. Dubel, K. Południak-Gierz, *Supporting environmentally conscious consumer sales law by life-cycle thinking*, "Contemporary Economics" 2023, vol. 17, p. 174, <https://doi.org/10.5709/ce.1897-9254.505>.

²² M. Bujalski, *How to amend...*, p. 839; E. V. Gool, A. Michel, *The new consumer...*, p. 144; K. Kryla-Cudna, *Sales contracts and the circular economy*, "European Review of Private Law" 2020, no. 6, p. 1213, <https://doi.org/10.54648/erpl2020073>; A. Perzanowski, *The right to repair: reclaiming the things we own*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, pp. 27–28.

²³ F. Zoll et al., *Various approaches...*, p. 105.

the Sale of Goods Directive would lead to a significant environmental effect and sustainability in the consumption of goods in the future through a reduction in the production of goods and saving resources. However, such categorical stance could lead to a number of negative consequences. First, regarding the priority given to protecting the rights of the consumer who chooses a quick replacement rather than a long-term repair over the advantage of sustainability. Secondly, leaving environmentally harmful goods on the market will have a negative impact on environmental friendliness and may be more harmful from a sustainability perspective than replacement.

Giving priority to the repair of goods among remedies is appropriate for those goods whose repair is not truly environmentally beneficial, and also taking into account the fact that the economic and environmental costs of the seller associated with the repair of the goods should not exceed the costs associated with the replacement of the goods. That is why, in our opinion, the European legislator chose the option of introducing soft measures that would encourage consumers to repair goods rather than replace them. This follows from an analysis of amendments to the Sale of Goods Directive introduced by the Right to Repair Directive. This applies in particular to Article 13(2(a)) thereof, which amends the Sale of Goods Directive and establishes an obligation to inform the consumer of his or her right to choose between repair and replacement, as well as of the possible extension of the liability period by 12 months if the consumer chooses repair. And also Article 14(1), which amends the Sale of Goods Directive and sets up the possibility of offering consumers free replacement of goods on loan for the duration of the repair, in order to reduce the inconvenience caused by the repair. Those do not necessarily have to be new goods, but can also be refurbished goods. Encouraging increased use of second-hand and refurbished goods can also lead to sustainable consumption of goods. In order to promote repair, the amendments to the Sale of Goods Directive introduced “repairability” as a criterion for assessing the conformity of goods and an element of the durability of the goods.

Price reduction can play a significant role in ensuring the sustainability of contract law. Firstly, it is the most environmentally neutral legal remedy. It differs from all other remedies under the Sale of Goods Directive in that it does not entail any direct environmental costs: no packaging or transportation of the goods is required, the defective goods are not disposed of, and no replacement is required. Instead, the money transfer is carried out through the digital banking system. From this perspective, its advantage over contract termination seems obvious, and if the analysis were to end there, it could be concluded that promoting price reductions compared to other remedies is a very effective way of greening consumer law. However, this general assumption about the environmental friendliness of price reductions can be misleading.²⁴ The consumer may

²⁴ F. Zoll et al., *Various approaches...*, pp. 107–108.

choose between the aforementioned remedies provided that the continued use of the non-conforming goods does not pose a risk of harm to the environment. However, even if price reduction as a protective measure in itself achieves environmental neutrality, its environmental consequences can sometimes be harmful.²⁵ This is the case when the non-conformity of goods is related to their impact on the environment. A price reduction can indirectly cause unnecessary environmental costs: goods that should be repaired or removed from the market due to the increased environmental costs of their use remain on the market.

Conclusions

Current EU sales law is characterized by a shift in emphasis in legal regulation, taking into account the interests of not only consumers and their protection, but also the protection of the environment, circular economy and sustainable consumption of goods. This is evidenced by the priority given to goods repair both within the legal guarantee and seller's liability, and outside it, within the scope of producer's liability. Recent changes to the Sale of Goods Directive confirm the desire to establish sustainable consumption of goods. Goods repair really seems to be one of the optimal requirement for greening consumer sales law. However, the question remains open whether current regulation motivates consumers to choose repair rather than replacement in case of non-conformity goods.

The main changes introduced to the Sale of Goods Directive by Right to Repair Directive and aimed at encouraging consumers of goods to prefer repair of goods over replacement include the seller's obligation to inform the consumer about his right to choose between repair and replacement, the extension of the seller's liability period, along with the general two-year shelf life, for another 12 months in the case of repair of goods, the introduction of the criterion of repairability of the goods as one of the objective requirements for conformity, as well as the seller's provision of a similar goods to the consumer for temporary use during the repair of the non-conforming goods.

To achieve the goal of sustainable consumption of goods, it is crucial that the right to repair, along with other means that promote sustainability, be applied not only to consumers sales law and also for business to business contracts. To this end, the proposed EU law model could serve as a source of inspiration for national legislators. This would provide legal certainty for sales contracts with a view to promoting the circular economy and protecting the environment.

²⁵ F. Zoll et al., *Academic proposal...*, pp. 109, 143.

Bibliography

- Bujalski M., *How to amend the Sales of Goods Directive with a view to promote the circular economy? In search for final shape of ecological sales law*, in: *Milestones of law in Central Europe*, (ed.) V. Ťažká, Vydavateľstvo Univerzity Komenského, Bratislava 2024, pp. 838–848.
- Golobardes M. A., *Revisiting European consumer protection through the lens of sustainable markets*, in: *Routledge handbook of private law and sustainability*, (eds.) M. S. Silva, A. Nicolussi, Ch. Wendehorst, P. S. Coderch, M. Clément, F. Zoll, Routledge, London and New York 2024, pp. 154–176.
- Gool V. E., Michel A., *The new consumer sales Directive 2019/771 and sustainable consumption: a critical analysis*, “Journal of European Consumer and Market Law” 2021, vol. 10, no. 4, pp. 136–147.
- de Franceschi A., *Consumer’s remedies for defective goods with digital elements*, “Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law” 2021, vol. 12, no. 2, pp. 143–155.
- Jokanović I., *Lack of conformity of goods with the contract and sustainability issue – Directive (EU) 2019/771*, “Central European Academy Law Review” 2023, no. 1, pp. 83–102, <https://doi.org/10.62733/2023.1.93-102>.
- Klimkiewicz K., Dubel A., Południak-Gierz K., *Supporting environmentally conscious consumer sales law by life-cycle thinking*, “Contemporary Economics” 2023, vol. 17, pp. 174–196, <https://doi.org/10.5709/ce.1897-9254.505>.
- Kryla-Cudna K., *Sales contracts and the circular economy*, “European Review of Private Law” 2020, no. 6, pp. 1207–1230, <https://doi.org/10.54648/erpl2020073>.
- Loos M., *Repairing consumer sales law*, “European Review of Private Law” 2024, no. 6, pp. 945–978, <https://doi.org/10.54648/erpl2025010>.
- Looschelders D., *Comments 46 and 48 to Art. 13 Sale of Goods Directive*, in: *EU Digital Law, article-by-article commentary*, (eds.) R. Schulze, D. Staudenmayer, Bloomsbury Publishing, Nomos, Baden-Baden 2024, pp. 463–484.
- Mak V., Terryn E., *Circular economy and consumer protection: the consumer as a citizen and the limits of empowerment through consumer law*, “Journal of Consumer Policy” 2020, vol. 43, pp. 227–248, <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09435-y>.
- Perzanowski A., *The right to repair: reclaiming the things we own*, Cambridge University Press, Cambridge 2022.
- Terryn E., *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, “European Review of Private Law” 2019, no. 4, pp. 851–873, <https://doi.org/10.54648/erpl2019044>.
- Zoll F., Południak-Gierz K., Bańczyk W., Bujalski M., *Various approaches to ‘greening’ consumer sales law*, in: *Routledge handbook of private law and sustainability*, (eds.) M. S. Silva, A. Nicolussi, Ch. Wendehorst, P. S. Coderch, M. Clément, F. Zoll, London and New York, Routledge 2024, pp. 103–122, <https://doi.org/10.4324/9781032662046>.
- Zoll F., Watson J., Południak-Gierz K., Bańczyk W., Richter G., Estifanos J., *Academic proposal for amending the Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contract for the sale of goods*, “Transformacje Prawa Prywatnego” 2022, no. 4, pp. 109–159.

Internet sources

- Augenhofer S., *EC’s public consultation on sustainable consumption – promoting repair and reuse, response of the European Law Institute*, Austria 2022, <https://www.europeanlawin->

stitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Response_Sustainable_Consumption_of_Goods.pdf [accessed 20 October 2025].

Legally binding and non-legally binding documents and legislation

Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC (OJ L 136, 22 May 2019), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/771/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

Directive (EU) 2024/1799 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules promoting the repair of goods and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directives (EU) 2019/771 and (EU) 2020/1828 (OJ L 2024/1799, 10 July 2024), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1799/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

Directive (EU) 2024/825 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2024 amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and through better information (OJ L 2024/825, 6 March 2024.), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

European Commission, *A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe* (Communication) COM(2020) 98 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF [accessed 20 October 2025].

European Commission, *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy* (Communication) COM(2015) 614 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF [accessed 20 October 2025].

European Commission, *New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery* (Communication) COM/2020/696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0696> [accessed 20 October 2025].

European Commission, *The European Green Deal* (Communication) COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0640> [accessed 20.10.2025].

European Commission, *Sustainable consumption of goods – promoting repair and reuse* (Public consultation), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13150-Sustainable-consumption-of-goods-promoting-%20repair-and-reuse/public-consultation_en [accessed 20 October 2025].

Explanatory memorandum, COM(2023) 155 final (Proposal for a Directive on common rules promoting the repair of goods), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0155> [accessed 20 October 2025].

Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC (OJ L 2024/1781, 28 June 2024), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1781/oj/eng> [accessed 20 October 2025].

The Sustainable Development Goals developed by the UN General Assembly, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-goals/> [accessed 20 October 2025].

Liudmyla Savanets

Europejskie prawo sprzedaży i zrównoważona konsumpcja towarów

Streszczenie

W artykule podjęto próbę zdefiniowania nowego podejścia w prawie umów UE do regulacji umów sprzedaży konsumenckiej w kontekście ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednym z kluczowych działań, które mogą zapewnić zrównoważoną konsumpcję towarów, jest wydłużenie ich żywotności poprzez zachęcanie konsumentów do wyboru naprawy towaru niezgodnego z umową zamiast jego wymiany.

Autorka analizuje nowe podejścia do zmiany prawa sprzedaży UE w świetle zrównoważonej konsumpcji towarów. Szczególną uwagę poświęcono analizie przyjazności dla środowiska środków zaradczych w przypadku braku zgodności oraz ich wpływu na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Dzięki zapewnieniu polityki efektywności środowiskowej, gospodarki o obiegu zamkniętym i zrównoważonego rozwoju prawo do naprawy towarów niezgodnych z umową odgrywa kluczową rolę w ochronie praw konsumentów. Autorka przyjmuje, że ustawodawca europejski wybrał wprowadzenie środków o charakterze miękkim, mających na celu skłonienie konsumentów do naprawy towarów niezgodnych zamiast ich wymiany.

Słowa kluczowe: europejskie prawo sprzedaży, zrównoważona konsumpcja towarów, prawo do naprawy, środki ochrony konsumentów, wymiana towaru, prawo do proporcjonalnego obniżenia ceny, gospodarka o obiegu zamkniętym

Людмила Саванец

Европейское право купли-продажи и устойчивое потребление товаров

Резюме

В статье сделана попытка определить новый подход в договорном праве ЕС к регулированию потребительских договоров купли-продажи в контексте охраны окружающей среды, устойчивого развития и экономики замкнутого цикла. Одним из ключевых действий, которые могут обеспечить устойчивое потребление товаров, является продление их срока службы путем поощрения потребителей выбирать ремонт товаров, несоответствующих договору, вместо их замены.

Автор анализирует новые подходы к внесению изменений в законодательство ЕС о купле-продаже в свете устойчивого потребления товаров. Особое внимание уделено анализу экологичности средств правовой защиты в случае несоответствия товаров и их влиянию на экономику замкнутого цикла. Благодаря обеспечению политики экологической эффективности, экономике замкнутого цикла и устойчивого развития, право на ремонт товаров, несоответствующих договору, играет ключевую роль в защите прав потребителей. Автор исходит из того, что европейский законодатель принял решение ввести мягкие меры, направленные на поощрение потребителей к ремонту товаров, несоответствующих договору, вместо их замены.

Ключевые слова: европейское право купли-продажи, устойчивое потребление товаров, право на ремонт, меры защиты прав потребителей, обмен товаров, право на пропорциональное снижение цены, экономика замкнутого цикла

Liudmyla Savanets

Diritto europeo della vendita e consumo sostenibile dei beni

Sommario

Il presente articolo cerca di definire un nuovo approccio nel diritto contrattuale dell'UE alla regolamentazione dei contratti di vendita al consumatore nel contesto della protezione dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e dell'economia circolare. Una delle misure chiave che possono garantire un consumo sostenibile dei beni è l'estensione della loro durata di vita, incoraggiando i consumatori a scegliere la riparazione di un bene non conforme al contratto piuttosto che la sua sostituzione.

L'autrice analizza i nuovi approcci alla modifica del diritto di vendita dell'UE alla luce del consumo sostenibile dei beni. Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi dell'impatto ambientale delle misure correttive in caso di non conformità e al loro effetto sull'economia circolare. Grazie alla garanzia di una politica di efficienza ambientale, di economia circolare e di sviluppo sostenibile, il diritto alla riparazione dei beni non conformi al contratto svolge un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti dei consumatori. L'autrice ritiene che il legislatore europeo abbia scelto di introdurre misure di natura soft, volte a incoraggiare i consumatori a riparare i beni non conformi piuttosto che a sostituirli.

Parole chiave: diritto europeo della vendita, consumo sostenibile dei beni, diritto alla riparazione, misure di tutela dei consumatori, sostituzione dei beni, diritto alla riduzione proporzionale del prezzo, economia circolare



Jan Sobuś

 <https://orcid.org/0009-0007-3885-6575>

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Polska

Wybrane problemy podatkowe w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych

Selected tax issues in the operational practice of mining enterprises

Summary

The article examines selected tax issues related to the operations of mining companies in Poland, in particular the tax aspects of mining damage, as well as doubts concerning expenditure on the implementation of corporate social responsibility (CSR), public law subsidies and property tax. The study aims to identify the solutions to these problems endorsed by jurisprudence and interpretative practice, while assessing the internal consistency of the positions taken by the tax administration and administrative courts. The author employs the dogmatic-legal method, based on an analysis of legal provisions, court rulings, and individual tax interpretations from 2020–2025.

The findings indicate that tax authorities often adopt a restrictive stance, e.g., regarding the classification of CSR expenditures as tax-deductible costs, whereas courts tend to favor a more flexible approach. In the case of mining damages, the study confirms the possibility of recognizing repair costs as tax-deductible expenses, while in the context of subsidies, it demonstrates differences in expenditure classification depending on the form of support. The author argues that, given the growing importance of CSR in business operations, official tax guidelines should be issued regarding the tax treatment of expenditures related to its implementation. The role of internal consistency of tax authorities' positions regarding the assessment of identical issues is also emphasised.

Key words: tax, mining, sustainable development, environmental damage

1. Wprowadzenie

Pomimo że w przestrzeni publicznej wciąż pojawiają się informacje o zamiarze jego częściowego wygaszenia, górnictwo nadal pozostaje istotnym sektorem polskiej gospodarki. Przedsiębiorstwa górnicze w swoim codziennym funkcjonowaniu napotykają liczne problemy, m.in. o charakterze podatkowym. Oprócz uiszczania podatków typowych dla każdej działalności gospodarczej, takich jak podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od towarów i usług czy podatek od nieruchomości, część przedsiębiorstw górniczych płaci również podatek od wydobycia niektórych kopalin. Jego konstrukcja jest stosunkowo zrozumiała i nie budzi większych wątpliwości praktycznych, o czym świadczy fakt, że od momentu wejścia w życie tego podatku w 2012 r. wydano zaledwie 17 dotyczących go interpretacji indywidualnych (najnowszą – w 2020 r.)¹. W wypadku pozostałych podatków istnieją niejasności, których wyjaśnienie jest bardzo ważne dla funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych.

Kwestie podatkowe występujące w sektorze górnictwie nie były dotychczas przedmiotem analizy w piśmiennictwie. Głównym problemem badawczym podjętym w artykule jest ocena spójności stanowisk organów podatkowych i sądów administracyjnych w sprawie wybranych kluczowych problemów podatkowych przedsiębiorstw górniczych w Polsce oraz identyfikacja kierunku rozstrzygnięć preferowanego przez judykaturę. Według autora można postawić hipotezę, iż w zakresie problemów właściwych przedsiębiorstwom górniczym organy podatkowe zajmują restrykcyjne stanowisko i dokonują wykładni przepisów w sposób niekorzystny dla podatnika i nieprzystający do realiów prowadzenia działalności gospodarczej, a owo stanowisko następnie korygują sądy administracyjne. Przyjęcie takiej hipotezy uzasadniają badania wskazujące na znaczną wartość wskaźnika uchyleń decyzji organów podatkowych oraz interpretacji indywidualnych przez wojewódzkie sądy administracyjne, a także na jego tendencję wzrostową w latach 2017–2023².

Aby zweryfikować hipotezę, wyselekcjonowano cztery istotne problemy podatkowe na podstawie wyroków i interpretacji wydawanych w latach 2020–2025, celem autora pracy było bowiem skoncentrowanie się na kwestiach, które dotyczą obecnie funkcjonujących przedsiębiorstw górniczych. W doborze analizowanych zagadnień kierowano się również takim kryterium, że do danego problemu powinno się odnosić przynajmniej kilka wyroków lub interpretacji podatkowych,

¹ Stan z 17.07.2025 r. według informacji zamieszczonych w systemie EUREKA – zob. <https://eureka.mf.gov.pl/> [dostęp: 17.07.2025].

² J. Sobuś, *Zgodność rozstrzygnięć organów podatkowych z prawem w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych: analiza regionalnych i czasowych zróżnicowań (2013–2023)*, w: *Prawo i społeczeństwo we współczesnych wyzwaniach*, red. M. Budnik-Minierska, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2025, s. 81–97.

nie zaś pojedyncze źródło. W badaniach wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną, czyli analizę powszechnie obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz interpretacji indywidualnych wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (KIS). Jeżeli chodzi o potencjalne problemy praktyczne z omawianego zakresu, które nie zostały wprost poruszone w judykatach ani praktyce interpretacyjnej, autor sformułował własne uwagi i postulaty, opierając się na wykładni językowej przepisów prawa, orzecznictwie dotyczącym podobnej tematyki i poglądach doktryny. Niniejszy artykuł może stanowić źródło przydatnych informacji nie tylko dla środowiska naukowego, lecz także dla praktyków, w szczególności osób odpowiedzialnych za rozliczenia podatkowe i finansowe w sektorze górnictwa.

2. Podatkowe aspekty szkód górniczych

Działalność wydobywcza jest powszechnie zaliczana do rodzajów działalności gospodarczej charakteryzujących się negatywnym wpływem na środowisko naturalne. W zewnętrznym otoczeniu przedsiębiorstwa górniczego często występują szkody wywołane jego funkcjonowaniem. Zgodnie z art. 144 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego³ właściciel nieruchomości, chociaż nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, jeżeli nie są one sprzeczne z ustawą, to jednak jest uprawniony do żądania od przedsiębiorstwa górniczego naprawy powstałej szkody. Należy podkreślić, że przy odpowiedzialności za szkodę górniczą nie odgrywa roli kwestia winy, gdyż przyjmuje się, że szkoda taka stanowi normalne następstwo działalności zakładu i powinna zostać naprawiona, o ile między ową działalnością a szkodą występuje związek przyczynowy⁴. Właściciel rzeczy, w której powstała szkoda, musi znieść skutki działalności górniczej i nie może żądać jej zaniechania, pod warunkiem że odbywa się ona w sposób zgodny z prawem. Może jedynie wymagać, aby przedsiębiorstwo górnicze na swój koszt naprawiło szkodę. Do naprawienia szkody górniczej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego⁵, chyba że uregulowania Prawa geologicznego i górniczego stanowią inaczej⁶. Samemu sposobowi naprawienia takiej szkody jest poświęcony art. 147 ust. 1 p.g.g., w myśl którego

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.).

⁴ A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Przedmiot szkody i jej powstanie*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 644.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).

⁶ M. Tyburek, *Komentarz do art. 145*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 752–754.

może ono nastąpić poprzez przywrócenie stanu poprzedniego, w szczególności poprzez dostarczenie gruntów, obiektów budowlanych, urządzeń, lokali, wody lub innych dóbr tego samego rodzaju, przy czym może się to odbyć zarówno własnymi siłami przedsiębiorstwa górniczego odpowiedzialnego za szkodę, jak i poprzez czynności samego poszkodowanego w zamian za zapłatę ze strony przedsiębiorstwa i za jego zgodą (art. 147 ust. 3 p.g.g.).

Aby rozważyć podatkowe skutki naprawy szkód górniczych, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, czy wydatki na taką naprawę mogą stanowić koszt uzyskania przychodu w podatkach dochodowych. Organy podatkowe często kwestionują możliwość zaliczenia różnych opłat sankcyjnych do tej kategorii kosztów przez przedsiębiorców. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷ kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów ze źródła przychodów lub w celu zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej w interpretacji indywidualnej stanął na stanowisku, że wydatki na naprawę szkód górniczych mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Występowanie tego typu szkód jest bowiem nieodłącznie związane z działalnością przedsiębiorstw zajmujących się wydobywaniem surowców, a w razie ich spowodowania istnieje prawny obowiązek usunięcia ich skutków⁸. Zdaniem organu interpretacyjnego mowa więc o integralnym elemencie działalności górniczej oraz bez wątpienia o koszcie poniesionym w celu zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów. Przedsiębiorstwo górnicze musi bowiem ów koszt ponosić w toku swojej działalności na podstawie przepisów prawa, a zatem ewentualne zaniechanie w tym zakresie stanowiłoby zagrożenie dla źródła przychodu, jakim jest działalność górnicza, która powinna być prowadzona zgodnie z prawem. Warto w tym miejscu zauważyć, że o ile organy podatkowe często kwestionują możliwość zaliczenia różnych wydatków o charakterze sankcji w koszty uzyskania przychodów, uzasadniając to zawinieniem po stronie podatnika, o tyle w przypadku usuwania szkód górniczych nie ma istotnego elementu zawinienia, gdyż – jak już wspomniano – odpowiedzialność za szkodę górniczą nie jest związana z zasadą winy.

Podobne stanowisko wyrażono również w starszych interpretacjach indywidualnych⁹. W żadnej z nich nie odniesiono się natomiast wprost do zagadnienia

⁷ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm. [dalej: u.p.d.o.p.].

⁸ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 28 września 2021 r., nr 0111-KDIB1-1.4010.310.2021.1.SG, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib1-1-4010-310-2021-1-sg-koszty-uzyskania-185175766> [dostęp: 6.10.2025].

⁹ Zob. interpretację indywidualną Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 21 września 2016 r., nr IBPB-1-1/4510-256/16-1/ZK, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/ibpb-1-1-4510-256-16-1-zk-ustalenie-mozliwosci-zaliczenia-184871498> [dostęp: 6.10.2025]; interpretację indywidualną Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 13 sierpnia 2014 r., nr ILPB3/423-223/14-4/PR,

ewentualnego zastosowania do wydatków na naprawę szkód górniczych wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów zawartego w art. 16 ust. 1 pkt 19 u.p.d.o.p., więc jego potencjalne zastosowanie warto poddać pogłębionej analizie. Kosztu uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych zgodnie ze wskazanym unormowaniem nie stanowią kary, opłaty i odszkodowania z tytułu nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, niewykonania nakazów właściwych organów nadzoru i kontroli dotyczących uchybień w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, a także odsetki od tego rodzaju zobowiązań. W ocenie autora wydatki na naprawę szkód górniczych nie mogą być uznane za wydatki z tytułu nieprzestrzegania przepisów ochrony środowiska. Istota szkody górniczej polega bowiem na tym, że jej wystąpienie nie wiąże się z działaniem nielegalnym czy jakimś naruszeniem prawa, ale jest normalnym następstwem technicznym legalnego ruchu górniczego¹⁰. W samym art. 144 ust. 1 p.g.g. określono, że do szkody górniczej podlegającej reżimowi Prawa geologicznego i górniczego dochodzi wówczas, gdy wyrządzona została ona „ruchem zakładu górniczego prowadzonym zgodnie z ustawą”. Nie można zatem przyjąć, że w takim wypadku nie przestrzegano przepisów w zakresie ochrony środowiska, a więc brak przesłanek, aby na mocy art. 16 ust. 1 pkt 19 u.p.d.o.p. wykluczyć wydatki na naprawę szkód górniczych z podatkowych kosztów uzyskania przychodów.

Nie sposób również wykluczyć tych wydatków z kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p., w myśl którego za owe koszty nie można uznać kar umownych i odszkodowań z tytułu wad dostarczonych towarów, wykonanych robót i usług oraz zwłoki w dostarczeniu towaru wolnego od wad albo zwłoki w usunięciu wad towarów albo wykonanych robót i usług. Wydatki na naprawę szkód górniczych nie są wszak ani karą umowną, ani odszkodowaniem z tytułu żadnej ze wskazanych kategorii, tylko wykonaniem szczególnego rodzaju zobowiązania przewidzianego w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie stoi na stanowisku, że art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p. odnosi się jedynie do wymienionych w nim wprost wadliwie wykonanych zobowiązań, które wynikają z cywilnoprawnych stosunków obligacyjnych, i rozszerzanie jego zakresu na wszelkiego rodzaju odszkodowania czy kary umowne jest niedopuszczalne¹¹.

Ze względu na związek pomiędzy usunięciem szkody górniczej a działalnością gospodarczą należy dopuścić również odliczenie przez przedsiębiorstwo górnicze naliczonego podatku od towarów i usług zakupionych po to, aby usunąć szkodę. Organy podatkowe uważały, że gdy przedsiębiorstwo górnicze w ramach

<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/ilpb3-423-223-14-4-pr-pismo-wydane-przez-izba-skarbowa-w-184790193> [dostęp: 6.10.2025].

¹⁰ Wyrok SN z dnia 12 września 2019 r., sygn. V CSK 256/18, LEX nr 2734422.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2024 r., sygn. II FSK 209/22, LEX nr 3836165; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2024 r., sygn. II FSK 409/22, LEX nr 3829988.

naprawy szkody ma obowiązek wybudowania wodociągu i przeniesienia nieodpłatnie jego własności na gminę, prawo do odliczenia mu nie przysługuje, gdyż nabycie nie wiąże się z działalnością opodatkowaną. Stanowisko to zakwestionował w jednym ze swoich wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Jego zdaniem nie można ograniczać się do kwestii bezpośredniego przekazania powstałej budowli tytułem naprawy szkody – które będzie nieodpłatne i nieopodatkowane podatkiem od towarów i usług – ale trzeba spojrzeć na szerszy kontekst całokształtu działalności gospodarczej przedsiębiorstwa górniczego, z którą jest związana naprawa szkód i która oznacza wykonywanie czynności opodatkowanych, nawet jeżeli konkretne świadczenia realizowane w ramach naprawy szkody nie stanowią czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług¹².

Kolejne istotne zagadnienie praktyczne obrazuje sytuacja, w której przedsiębiorstwo górnicze miało oddać gminie do użytkowania swoje środki trwałe, mianowicie studnie odwodnieniowe, co było formą wykonania obowiązku likwidacji szkody. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. c u.p.d.o.p. za koszty uzyskania przychodów nie uważa się odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych oddanych do nieodpłatnego używania – za miesiące, w których były one oddane w to używanie. Na kanwie owego stanu faktycznego wywiązał się spór między podatnikiem a Dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej dotyczący tego, czy środki trwałe użyczane gminie w celu naprawy szkody górniczej są „oddane do nieodpłatnego używania”, a zatem – czy przedsiębiorstwo górnicze może włączyć naliczone odpisy amortyzacyjne od rzeczonych środków do podatkowych kosztów uzyskania przychodów. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego o oddaniu w nieodpłatne użytkowanie można mówić wtedy, gdy świadczenie takie ma charakter nieekwiwalentny. Chodzi tu o sytuację, gdy korzyść podmiotu, któremu został udostępniony środek trwały, nie odpowiada żadnej korzyści podmiotu, który go udostępnia. W analizowanej sprawie NSA stwierdził: „Skoro spółka użyczyła gminie środek trwały (studnię odwodnieniową) w ramach stosownego porozumienia odnośnie do naprawy szkody górniczej, której skutki wiążą się z ustawową odpowiedzialnością spółki (negatywne konsekwencje finansowe), to znaczy, że owo użyczenie przysparza spółce korzyści w postaci ograniczenia zakresu jej odpowiedzialności odszkodowawczej (okoliczność bezsporna)”¹³. Tym samym, w ocenie sądu, stanowisko podatnika było słuszne i jest on uprawniony do amortyzacji podatkowej środków trwałych oddanych gminie do użytkowania w ramach likwidacji szkody górniczej, gdyż oddanie takie nie ma charakteru nieodpłatnego.

¹² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. I SA/Łd 926/21, LEX nr 3317931.

¹³ Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2025 r., sygn. II FSK 646/22, LEX nr 3849149.

3. Wydatki przedsiębiorstwa górniczego związane z koncepcją CSR

Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) jest współcześnie popularną koncepcją zarządzania, zgodnie z którą przedsiębiorstwa w swojej działalności powinny uwzględniać elementy społeczne, ekonomiczne i ekologiczne¹⁴. Aby realizować założenia CSR, trzeba poddać analizie m.in. stosunki z pracownikami, wpływ przedsiębiorstwa na społeczności lokalne, przestrzeganie praw człowieka czy troskę o środowisko naturalne¹⁵. Realizacja tej koncepcji wymaga szczególnych nakładów w branżach takich jak górnictwo, gdzie istnieje wysokie ryzyko negatywnego wpływu działalności gospodarczej na społeczności lokalne i środowisko. Obecnie polskie przedsiębiorstwa górnicze podejmują szereg działań z zakresu CSR, które są finansowane z posiadanych funduszy. Za każdym razem należy dokonać podatkowej oceny tego typu wydatków. Pojawia się bowiem pytanie, czy można je zakwalifikować jako podatkowe koszty uzyskania przychodów w podatku dochodowym, a także czy dopuszczalne jest odliczenie przez przedsiębiorcę podatku naliczonego przy zakupie towarów i usług potrzebnych do realizacji projektów z zakresu CSR. Generalnie w odniesieniu do wydatków na takie zarządzanie (nie tylko w branży górniczej) przyjmuje się, że aby w ogóle rozważać ich klasyfikację jako kosztu uzyskania przychodu, podatnik musi informować na zewnątrz o działaniach w ramach CSR. Potencjalne przełożenie strategii CSR na przychód polega bowiem na budowaniu pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa, a w tym celu konieczna jest świadomość otoczenia, że podejmuje się takie działania¹⁶.

Jedno z przedsiębiorstw górniczych zdecydowało o rekompensowaniu wpływu swojej działalności na społeczności lokalne za pomocą pewnych kwot przelewanych na rachunek gminy, w której prowadzi działalność, z przeznaczeniem na realizację zadań własnych przez tę gminę. W ocenie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej wydatki takie nie mogą stanowić kosztu uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych. Po pierwsze, są one darowizną, a darowizny na mocy art. 16 ust. 1 pkt 14 u.p.d.o.p. zostały wyłączone z kosztów uzyskania przychodów. Po drugie, wnioskując o wydanie interpretacji, przedsiębiorstwo posłużyło się tylko ogólną argumentacją i nie wykazało szczegółowo, w jaki sposób owe wydatki mogłyby się przełożyć na uzyskanie przez nie przychodu (co stanowi warunek konieczny, aby mówić o uznaniu za koszt uzyskania

¹⁴ W. Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną społeczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 114.

¹⁵ D. Zuzek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu a zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, t. 21, nr 2, s. 199, <https://doi.org/10.25944/znmwse.2012.02.197207>.

¹⁶ T. Janicki, *Wydatki „nieoczywiste” jako koszty uzyskania przychodów*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 3, s. 8.

przychodu)¹⁷. Nie należy jednak interpretacji tej traktować jako definitywnego wykluczenia zaliczania wydatków na CSR do omawianych kosztów. Przedsiębiorstwo popełniło istotne błędy w formułowaniu wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, polegające na nazwaniu przekazania środków „darowizną” i braku uzasadnienia jego pośredniego przełożenia się na osiągnięcie przychodu.

W praktyce dużym problemem może być odróżnienie darowizn od podobnych świadczeń, które jednak darowiznami nie są. W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że celem umowy darowizny jest dokonanie na rzecz innego podmiotu „aktu szczodropliwości bez gospodarczego ekwiwalentu”¹⁸. Świadczenie będące darowizną nie daje stronie, która go dokonuje, prawa do domagania się jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego ani w danej chwili, ani w przyszłości. Za cechę znamioną dla umowy darowizny uważa się *animus donandi*, czyli wolę obdarowania stanowiącą subiektywny zamiar darczyńcy. Nie każde świadczenie nieodpłatne występujące w obrocie prawnym charakteryzuje się istnieniem *animus donandi*, a co za tym idzie – nie każde świadczenie tego typu zostanie uznane za darowiznę¹⁹.

Warto zaznaczyć, że Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej wydający interpretację indywidualną jest związany opisem stanu faktycznego podanym we wniosku. Określenie w nim danego wydatku jako darowizny *de facto* automatycznie powoduje konieczność stwierdzenia przez organ interpretacyjny wyłączenia go z kosztów uzyskania przychodów. Przedsiębiorstwo górnicze, które chce otrzymać interpretację potwierdzającą możliwość zaliczenia wydatku na CSR do takich kosztów, powinno w pierwszej kolejności uzasadnić jego bezpośredni lub pośredni związek z uzyskaniem, zachowaniem lub zabezpieczeniem źródła przychodu. Następnie – opisać cechy szczególne świadczenia i wykazać w kontekście *essentialia negotii* umowy darowizny, że dany wydatek nie jest darowizną w rozumieniu przepisów prawa. Należy pamiętać, że możliwość uwzględniania pewnych wydatków na CSR została wprost dopuszczona przez Naczelny Sąd Administracyjny. Według niego wydatki na nabycie towarów i usług poniesione w ramach realizowania społecznej odpowiedzialności biznesu mogą być kwalifikowane jako wydatki o charakterze marketingowym. Mogą zatem mieć związek z działalnością prowadzoną przez podatnika i przekładać się bezpośrednio na wizerunek firmy, a pośrednio – na generowanie przychodu²⁰.

¹⁷ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 1 grudnia 2023 r., nr 0111-KDIB1-3-4010-496-2023.1.JG, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib1-3-4010-496-2023-1-jg-wydatki-na-spoieczna-185240537> [dostęp: 6.10.2025].

¹⁸ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 6 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 388.

¹⁹ M. Balwicka-Szczyrba, *Komentarz do art. 888*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 1451.

²⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., sygn. II FSK 363/20, LEX nr 3564410.

Dla przykładu: w innym wniosku o interpretację indywidualną przedsiębiorstwo górnicze zwróciło się o ocenę, czy do kosztów uzyskania przychodów może zaliczyć wydatki na funkcjonowanie orkiestry górniczej. Taką kwalifikację uzasadniano, po pierwsze, wieloletnią tradycją pracowniczą w górnictwie, będącą normą społeczną, a po drugie, pozytywnym wpływem na motywację pracowników. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej zgodził się z tą argumentacją i uznał stanowisko podatnika za prawidłowe²¹. Niemniej warto podkreślić, że w innej interpretacji organ zajął stanowisko przeciwne, czyli nie pozwolił zaliczyć wydatków na funkcjonowanie orkiestry górniczej do podatkowych kosztów uzyskania przychodów. Interpretację tę jednak uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – orzekł on, że w analizowanej sytuacji „nie ma znaczenia, czy Spółka posiada spisany program CSR. Istotne jest to, że poprzez stałe zlecanie koncertów zapewnia funkcjonowanie orkiestr górniczych, których występy są nie tylko celem samym w sobie, lecz [także – J.S.] pozytywnie oddziałują na lokalną społeczność i sprzyjają propagowaniu określonych wartości i przekazywaniu ich następnym pokoleniom”²². W cytowanym wyroku zauważono również, iż dzięki finansowaniu orkiestr górniczych przedsiębiorstwo buduje swoją markę wśród kontrahentów i pracowników, co ma przełożenie na efekty prowadzonej działalności gospodarczej.

Trzeba pamiętać, że związek pomiędzy wydatkami na CSR a uzyskaniem przychodu musi być racjonalnie uzasadniony z punktu widzenia konkretnych okoliczności ekonomicznych, w których działa przedsiębiorstwo. Według autora na taką racjonalność może w szczególności wskazywać popularność jakiegoś sposobu realizacji założeń CSR w branży. Jeżeli strategię społecznej odpowiedzialności stosuje konkurencja i otoczenie ją dostrzega, to realia prowadzenia działalności gospodarczej wymagają, aby także dane przedsiębiorstwo podjęło podobne działania. Uzasadniając spełnienie ogólnych cech kosztu uzyskania przychodu z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. przez konkretny wydatek na CSR, warto również uwypuklić znaczenie korzystnej reputacji w oczach opinii publicznej dla poziomu generowanych przychodów oraz potencjalne korzyści marketingowe związane z rozpowszechnieniem się informacji o społecznie użytecznych działaniach, które podejmuje dane przedsiębiorstwo, wśród grupy docelowych klientów. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że pracownicy firm stosujących politykę CSR w większym stopniu są lojalni wobec swojego pracodawcy, co umożliwia zatrzymanie najbardziej wartościowych spośród nich²³. Wysoki

²¹ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 25 lipca 2023 r., nr 0111-KDIB1-1.4010.266.2023.3.KM, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib1-1-4010-266-2023-3-km-wydatki-na-orkiestre-185230893> [dostęp: 6.10.2025].

²² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. I SA/Gl 343/24, LEX nr 3743205.

²³ E. Leśna-Wierszołowicz, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu jako element budowania przewagi konkurencyjnej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 43/1, s. 59–60, <https://doi.org/10.18276/sip.2016.43/1-05>.

poziom i jakość pracy kadry przekładają się zaś na generowanie przychodów. Coraz częściej na stopień realizacji postulatów podobnej do CSR koncepcji ESG przez przedsiębiorstwo zwracają uwagę również banki, inwestorzy i kontrahenci²⁴. Nie podlega dyskusji, że pozyskanie przychylności tych grup podmiotów jest bezwzględnie warunkiem osiągania przychodów z działalności gospodarczej i jej dalszego rozwoju.

Wątpliwości praktyczne dotyczą też podatku od towarów i usług. Kwestią sporną pozostaje tutaj fakt, czy przedsiębiorstwa górnicze mogą skorzystać z prawa do odliczenia w przypadku nabytych towarów i usług związanych z CSR. Chociaż organy podatkowe często opowiadają się za ograniczeniem owego prawa, to jednak w orzecznictwie wyrażane jest stanowisko bardziej przychylne podatnikom. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który uchylił niekorzystną dla podatnika interpretację Dyrektora KIS. O jej wydanie wystąpiła spółka będąca od dziesięcioleci światowym producentem i dostawcą metali, które wydobywa i które znajdują zastosowanie w wielu branżach. Chciała ona odliczyć podatek naliczony od zakupów związanych z organizacją wydarzeń z okazji jubileuszu powstania firmy, które wpisywały się w założenia strategii społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) wobec osób niebędących pracownikami lub były dla nich przeznaczone, takich jak koncerty, konkursy, turnieje sportowe, audycje radiowe i telewizyjne, iluminacje i murale na budynkach. Z uczestnictwa w wydarzeniach mieli skorzystać członkowie rodzin pracowników, emerytowani pracownicy, przedstawiciele władz i społeczność lokalna, kontrahenci oraz obecni i potencjalni inwestorzy. Zdaniem WSA we Wrocławiu wydatki na organizację tego typu wydarzeń co najmniej pośrednio wiążą się z działalnością opodatkowaną wykonywaną przez spółkę, zatem przysługuje od nich prawo do odliczenia naliczonego podatku od towarów i usług²⁵.

W innej interpretacji Dyrektor KIS stwierdził, że przedsiębiorstwo nie może odliczyć podatku naliczonego od nakładów na promocję ochrony środowiska, nasadzenia nowych drzew czy uczestnictwo w akcjach prozdrowotnych, gdyż nie mają one związku z profilem prowadzonej działalności. Równocześnie dopuścił prawo do odliczenia wydatków na akcje edukacyjne, ich celem było bowiem pozyskiwanie przyszłych pracowników, co pośrednio przekładało się na obrót z tytułu działalności górniczej opodatkowany podatkiem od towarów i usług. Interpretacja ta została jednak uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który zarzucił organowi dokonanie wykładni prawa w sposób anachroniczny i bez wzięcia pod uwagę realiów gospodarczych. Według sądu Dyrektor KIS przed wydaniem interpretacji powinien był

²⁴ E. Szpak, *ESG: kto nie raportuje, ten ginie*, „Puls Biznesu” [online], <https://www.pb.pl/esg-kto-nie-raportuje-ten-ginie-1248304> [dostęp: 6.10.2025].

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2023 r., sygn. I SA/Wr 387/23, LEX nr 3655493.

przeanalizować stan faktyczny oraz uwzględnić najnowsze metody promocji, reklamy działalności gospodarczej i budowania pozytywnego wizerunku firmy powszechnie przyjęte w gospodarkach rozwiniętych. Jako nieuprawniony oceniono wniosek organu, który uznał, że wydatki na CSR nie wykazują związku z działalnością gospodarczą²⁶.

Podsumowując tę część rozważań, należy zaznaczyć, że obszar wydatków ponoszonych na wdrażanie omawianego modelu zarządzania i ich kwalifikacja podatkowa mogą stanowić przedmiot sporu pomiędzy organami podatkowymi a przedsiębiorstwami górnictwami. Restrykcyjne podejście organów do CSR zdaje się nie przystawać do współczesnych realiów prowadzenia działalności gospodarczej, w których zrównoważony rozwój i odpowiedzialność społeczna firm odgrywają coraz większą rolę. Aby móc uwzględnić wydatki na CSR w rachunku podatkowym, ich związek z działalnością gospodarczą i uzyskiwaniem przychodu musi być dobrze uzasadniony. W razie negatywnej interpretacji warto rozważyć wejście w spór sądowy, gdyż sądy prezentują stanowisko bardziej przyjazne podatnikom niż organy podatkowe.

4. Wątpliwości w zakresie dopłat

W związku z postępującymi zmianami klimatycznymi i dążeniem do osiągnięcia neutralności klimatycznej przez kraje Unii Europejskiej pojawiają się głosy o szkodliwości wydobywania węgla dla środowiska. W Polsce podjęto decyzję polityczną o stopniowym wygaszaniu górnictwa węgla kamiennego, czego wyraz stanowi nowy system wsparcia dla przedsiębiorstw górniczych, przewidujący w szczególności dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych w branży węglowej²⁷. Główną podstawą prawną tych działań jest ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego²⁸. Zgodnie z jej art. 5f ust. 3 dopłatę przekazuje się w formie dotacji z budżetu państwa lub podwyższenia kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia skarbowymi papierami wartościowymi przez Skarb Państwa. Czynności te dokonywane są poprzez umowę o przyznanie dotacji na finansowanie dopłaty lub umowę o podwyższeniu kapitału zakładowego, którą minister właściwy do spraw

²⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2024 r., sygn. I SA/Łd 433/24, LEX nr 3758450.

²⁷ B. Barszczowska, *Nowy system wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego – istota i wyzwania związane z monitoringiem i kontrolą systemu dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2024, nr 112, s. 94.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1383.

gospodarki surowcami energetycznymi zawiera z przedsiębiorstwem górniczym objętym systemem wsparcia.

Jeżeli dopłata przyjmie formę dotacji z budżetu państwa, to w myśl art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. jej otrzymanie będzie stanowiło przychód zwolniony z opodatkowania. Równocześnie jednak na mocy art. 16 ust. 1 pkt 58 u.p.d.o.p. wydatki bezpośrednio sfinansowane z tej dotacji nie będą należały do kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym. Stanowisko to, wynikające wprost z przepisów ustawy, znajduje potwierdzenie w interpretacjach organów podatkowych²⁹. Bardziej interesująca jest z kolei sytuacja, w której dopłata przyjmuje formę wniesienia przez Skarb Państwa wkładu niepieniężnego mającego podwyższyć kapitał zakładowy przedsiębiorstwa górniczego. We wniosku o interpretację indywidualną jedna ze spółek działających w sektorze górniczym zapytała, czy również wydatki sfinansowane z dopłaty w formie wkładu niepieniężnego będą podlegały wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów. Dyrektor KIS zaaprobował pogląd podatnika, że skoro dopłata w formie wkładu niepieniężnego nie stanowi dotacji, to sfinansowane z niej wydatki nie mogą być wyłączone z kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 58 u.p.d.o.p., gdyż hipoteza tego przepisu odnosi się wyraźnie do pojęcia dotacji. Ponadto samo wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci obligacji skarbowych nie spowoduje powstania przychodu podatkowego po stronie spółki, gdyż wkłady wniesione zarówno na kapitał zakładowy, jak i na kapitał zapasowy nie stanowią – zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 4 i 11 u.p.d.o.p. – przychodu podlegającego opodatkowaniu. Spółka w momencie sprzedaży obligacji wniesionych do niej aportem będzie mogła także, zdaniem Dyrektora KIS, pomniejszyć przychód o koszt jego uzyskania w wysokości wartości rynkowej obligacji ustalonej na dzień wniesienia ich aportem, na którą złożą się wartość nominalna tych obligacji i agio emisyjne³⁰.

Określone zdarzenie gospodarcze, np. zakup towarów czy usług, może sprawić, że w przedsiębiorstwie górniczym powstanie koszt uzyskania przychodu, a dopiero później przedsiębiorstwo otrzyma dopłatę w formie dotacji, z której dokona zapłaty z tytułu tego zdarzenia. Ponieważ wydatki pokryte z dotacji nie stanowią kosztu uzyskania przychodu, pojawia się konieczność skorygowania owych kosztów, gdyż uprzednio zaliczono do nich kwoty, które nie powinny

²⁹ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 24 lipca 2024 r., nr 0111-KDIB1-3.4010.291.2024.3.PC, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib1-3-4010-291-2024-3-pc-zwolnienie-z-cit-dotacji-185261025> [dostęp: 6.10.2025]; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 11 października 2022 r., nr 0111-KDIB2-1.4010.441.2022.1.AP, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib2-1-4010-441-2022-1-ap-rozliczenia-cit-w-zwiazku-185205845> [dostęp: 6.10.2025].

³⁰ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 20 kwietnia 2023 r., nr 0111-KDIB1-3.4010.146.2023.1.IZ, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdib1-3-4010-146-2023-1-iz-rozliczanie-cit-w-zwiazku-185223870> [dostęp: 6.10.2025].

znajdować się w tej kategorii ze względu na ich sfinansowanie z dotacji. Zgodnie z art. 15 ust. 4i u.p.d.o.p., jeżeli korekta kosztu uzyskania przychodów, w tym odpisu amortyzacyjnego, nie jest spowodowana błędem rachunkowym lub inną oczywistą omyłką, korekty dokonuje się poprzez zmniejszenie lub zwiększenie kosztów uzyskania przychodów poniesionych w okresie rozliczeniowym, w którym otrzymano fakturę korygującą lub, w przypadku braku faktury, inny dokument potwierdzający przyczyny korekty. Dyrektor KIS w jednej ze swoich interpretacji uznał, że gdy mowa o przedsiębiorstwie górniczym, które dostało dotację, korektę kosztu uzyskania przychodu należy zrobić od razu, w momencie zapłaty danego kosztu. Dokumentem potwierdzającym przyczynę korekty będzie w takiej sytuacji dowód przelewu³¹. W innej interpretacji indywidualnej wyrażono jednak stanowisko odmienne, mianowicie dokumentem potwierdzającym przyczynę korekty będzie umowa o przyznaniu dopłaty i to w okresie rozliczeniowym, w którym została ona zawarta – a nie w okresie, w którym otrzymano dopłatę lub wydano ją na pokrycie kosztów uzyskania przychodów – powinna nastąpić korekta owych kosztów³². Warto, aby podatnicy mieli świadomość rozbieżności interpretacyjnej dotyczącej momentu korekty i jeśli pojawi się duże ryzyko podatkowe (np. w razie wątpliwości co do roku podatkowego, do którego należy przypisać korektę kosztu uzyskania przychodu), powinni występować o własną interpretację indywidualną.

5. Szczególne sytuacje związane z podatkiem od nieruchomości

Wiele elementów infrastruktury kopalnianej wykorzystywanej przez przedsiębiorstwa górnicze, np. rurociągi, podziemne linie kablowe, torowiska czy trakcje, uznaje się za „budowle” na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości³³. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁴ podatkowi od nieruchomości podlegają budowle i ich części związane z działalnością gospodarczą. Podstawą opodatkowania tym podatkiem w przypadku budowli jest zaś, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., ich wartość początkowa ustalana – zgodnie z regulacjami ustaw o podatkach dochodowych – na dzień 1 stycznia roku podatkowego, będąca podstawą naliczania

³¹ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 24 lipca 2024 r., nr 0111-KDIB1-3.4010.291.2024.3.PC.

³² Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 11 października 2022 r., nr 0111-KDIB2-1.4010.441.2022.1.AP.

³³ Wskazane obiekty infrastruktury są wprost zakwalifikowane do kategorii budowli zgodnie z załącznikiem nr 4 do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 707 [dalej: u.p.o.l.].

odpisów amortyzacyjnych w danym roku i niepomniejszona o dokonane odpisy amortyzacyjne. Podkreślenia wymaga fakt, że również budowle całkowicie zamortyzowane podlegają rzeczonemu opodatkowaniu, a jego podstawę stanowi wówczas wartość początkowa budowli z 1 stycznia ostatniego roku podatkowego, w którym dokonano od tej budowli odpisu amortyzacyjnego³⁵. Może się zdarzyć, że dana budowla nie jest amortyzowana na potrzeby przepisów o podatkach dochodowych. W tej sytuacji podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi, zgodnie z art. 4 ust. 5 u.p.o.l., wartość rynkowa określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego.

W praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych pojawiał się problem, jak w świetle przepisów o podatku od nieruchomości kwalifikować kopalnie znajdujące się w fazie likwidacji. Jeżeli bowiem dana kopalnia stopniowo wygasza działalność, a często nawet w ogóle nie prowadzi czynności wydobywczych, to zasadne wydaje się pytanie, czy budowle wchodzące w jej skład są nadal związane z działalnością gospodarczą, co stanowi warunek *sine qua non* ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Kwestia ta była szeroko analizowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że prowadzenie działalności gospodarczej obejmuje nie tylko bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa i tworzenie nowych wartości użytkowych, lecz także procesy związane z fizyczną likwidacją składników majątku służących uprzednio prowadzeniu działalności. Zdaniem tego sądu budowle w likwidowanych kopalniach dalej są elementem działalności gospodarczej, której częścią składową jest likwidacja, a cel likwidacji kopalni ani utrata zarobkowego charakteru nie mają znaczenia dla oceny, czy budowla wiąże się z działalnością gospodarczą³⁶. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że skoro działalność w zakresie likwidacji kopalni jest finansowana z dotacji kwalifikowanych jako pomoc publiczna, to stanowi ona działalność gospodarczą³⁷.

Warto też zwrócić uwagę na utrwalony w orzecznictwie NSA pogląd, że jeżeli jedyną formą działalności danego przedsiębiorcy jest prowadzenie działalności gospodarczej, to samo posiadanie przez niego nieruchomości wystarczy, aby uznać ją za związaną z działalnością gospodarczą³⁸. Nie istnieje rozbieżność między owym poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego a wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., zgodnie z którym art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. rozumiany w ten sposób, że o związku gruntu, budynku lub budowli

³⁵ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 162.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2024 r., sygn. I SA/Gl 1564/23, LEX nr 3743988.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2025 r., sygn. III FSK 1196/24, LEX nr 3830106.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 11 września 2024 r., sygn. III FSK 1386/22, LEX nr 3844266; wyrok NSA z dnia 4 marca 2021 r., sygn. III FSK 895/21, ONSAiWSA 2021, nr 4, poz. 67.

z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest sprzeczny z przepisami Konstytucji³⁹. Jak stwierdził NSA w uzasadnieniu jednego ze swoich wyroków (wydanych już po opublikowaniu orzeczenia TK): „Skład orzekający NSA zna, rzecz jasna, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r. (SK 39/19), w którym sąd konstytucyjny uznał, że opodatkowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości gruntów lub budynków – niewykorzystywanych i niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej – wyłącznie ze względu na posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą Trybunał uznaje za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Użyte przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu ww. wyroku zwroty »niewykorzystywanych« oraz »niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi« zostały połączone funktorem koniunkcji »i«, co sugeruje konieczność łącznego uwzględniania tych wypowiedzi przy dokonywaniu analizy okoliczności faktycznych decydujących o rodzaju stosowanej stawki opodatkowania. Po wydaniu przez TK ww. wyroku w judykaturze ukształtowało się stanowisko (por. m.in. wyrok NSA z 4 marca 2021 r., sygn. akt III FSK 895/21), że jeżeli jedyną formą aktywności podatnika/przedsiębiorcy, w posiadaniu którego znajduje się nieruchomość, jest wykonywanie działalności gospodarczej, uznać należy, że wyłącznym przejawem jego działania jest prowadzenie przedsiębiorstwa. W takim przypadku już tylko samo posiadanie nieruchomości oznacza, że jest ona związana z prowadzeniem działalności gospodarczej»⁴⁰.

W ocenie autora ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego trzeba się zgodzić. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swojego wyroku, charakter niekonstytucyjny ma sytuacja, gdy przedsiębiorcy są obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej. Niemniej jeżeli dany przedsiębiorca prowadzi wyłącznie taką działalność i nie wykonuje żadnej innej działalności, to posiadane przez niego nieruchomości muszą być niejako automatycznie związane z działalnością gospodarczą. Owa zależność dotyczy większości spółek, których jedynym celem statutowym jest prowadzenie działalności gospodarczej. Inaczej wygląda sprawa w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy poprzez wycofanie posiadanych nieruchomości do majątku prywatnego spowodują, że nie będą one mogły zostać uznane za związane z działalnością gospodarczą. I do takich właśnie sytuacji powinien mieć zastosowanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Podsumowując, należy przyjąć, że konieczność ponoszenia ciężaru zapłaty podatku od nieruchomości będzie spoczywać na przedsiębiorcy górniczym także w fazie likwidacji kopalni

³⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK-A 2021, nr 14.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 11 września 2024 r., sygn. III FSK 1386/22, LEX nr 3844266.

aż do momentu faktycznego zakończenia działalności przedsiębiorstwa lub też likwidacji określonej budowli.

Kolejny interesujący problem na gruncie podatku od nieruchomości może wynikać z faktu, że poszczególne budowle w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie zawsze są odrębnymi środkami trwałymi przedsiębiorcy górniczego. W księgach rachunkowych w branży górniczej zdarza się, że pod jednym środkiem trwałym w rozumieniu Klasyfikacji Środków Trwałych⁴¹ jest umieszczonych kilka budowli (a często jeszcze inne elementy), które się na niego składają. Wówczas nie sposób ustalić podstawy opodatkowania analizowanym podatkiem, biorąc za punkt odniesienia wartość początkową budowli, będącą podstawą obliczania amortyzacji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawę opodatkowania poszczególnych budowli w tej sytuacji powinna stanowić ich wartość rynkowa określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego⁴². Nie należy jednak ustalać jej całkowicie arbitralnie, według własnego uznania. Organy podatkowe mogą bowiem w trakcie postępowania podatkowego zweryfikować prawidłowość takiej wyceny, mianowicie powierzyć to zadanie biegłemu rzeczoznawcy majątkowemu. Gdy opierając się na danych porównawczych, nie sposób wycenić wartości budowli, ponieważ brakuje ofert rynkowych dotyczących tożsamyh lub podobnych budowli, właściwą metodą wyceny jest metoda zamortyzowanego kosztu odtworzenia⁴³. Polega ona na tym, że wartość budowli ustala się jako wysokość bieżących kosztów, które trzeba by przeznaczyć na jej odtworzenie lub zastąpienie, pomniejszonych o zużycie fizyczne oraz inne czynniki powodujące jej przestarzałość lub zmniejszenie użyteczności⁴⁴. Przedsiębiorstwa górnicze powinny więc rzetelnie podejść do wyznaczenia wartości rynkowej nieruchomości i w razie konieczności skorzystać z pomocy specjalistów. Jeżeli bowiem wycena, której dokona biegły powołany przez organ w postępowaniu podatkowym, będzie wyższa co najmniej o 33% od wartości podanej przez podatnika, to zgodnie z art. 4 ust. 7 u.p.o.l. koszty ustalenia wartości przez biegłego ponosi podatnik.

Omawiając wpływ zagadnień związanych z podatkiem od nieruchomości na funkcjonowanie przedsiębiorstw górniczych, należy wspomnieć o ważnej nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która weszła w życie 1 stycznia 2025 r. Rzeczona nowelizacja przyniosła zmianę definicji legalnej pojęcia budowli i została uchwalona w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego,

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz.U. z 2016 r. poz. 1864).

⁴² Wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., sygn. III FSK 2862/21, LEX nr 3644109; wyrok NSA z dnia 11 marca 2025 r., III FSK 1496/23, LEX nr 3876351.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 11 września 2024 r., sygn. III FSK 1386/22, LEX nr 3844266.

⁴⁴ J. Filipiak, *Wartość odtworzeniowa*, w: *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, red. J. Dydenko, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 616–617.

w którym poprzednio obowiązującą definicję budowli uznano za niekonstytucyjną. Owa definicja zawierała w swojej treści odesłania do przepisów prawa budowlanego, co zdaniem TK było odesłaniem nieprecyzyjnym i godzącym w zasadę autonomii prawa podatkowego. Wszelkie bowiem istotne elementy stosunku podatkowego powinny wynikać z ustawy podatkowej⁴⁵. Nowa definicja pojęcia budowli jest rozbudowana w porównaniu z poprzednią i ma charakter definicji przez wyliczenie, a szczególną rolę odgrywa w niej załącznik nr 4 do ustawy, zawierający wykaz obiektów, które w każdym przypadku będą uznawane za budowlę. Należy jednak pamiętać, że nie tylko one mogą zostać uznane za budowlę na potrzeby podatku od nieruchomości, lecz także inne obiekty, opisane w sposób o wiele bardziej nieostry w art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. b–e u.p.o.l.

Dokładne omówienie zmian w definicji budowli przekracza ramy niniejszego opracowania i stanowiło już przedmiot rozważań w doktrynie⁴⁶. Na podkreślenie zasługuje tutaj fundamentalne znaczenie tej definicji dla opodatkowania różnego rodzaju obiektów i urządzeń podatkiem od nieruchomości, gdyż od uznania ich za budowlę zależy to, czy i w jakiej wysokości zostaną nim opodatkowane. Po 1 stycznia 2025 r. przedsiębiorstwa górnicze były zobowiązane do szczegółowej analizy posiadanych obiektów przez pryzmat spełniania nowej definicji budowli. Może się bowiem zdarzyć, że obiekty nieuznawane dawniej za budowle powinny zostać za takowe uznane lub też obiekty klasyfikowane dawniej jako budowle teraz nie powinny być zaliczane do tej kategorii. Także każdy kolejny obiekt oraz każde urządzenie przyjęte do użytku po 1 stycznia 2025 r. i wykorzystywane w działalności przedsiębiorstw górniczych należy analizować pod kątem spełniania definicji budowli.

Ocena taka może nastroczać trudności i wymagać zasięgnięcia opinii specjalistów z dziedziny nauk technicznych. Dodatkowym utrudnieniem dla przedsiębiorstw górniczych jest nowość regulacji, która skutkuje brakiem orzecznictwa sądowego w tym zakresie oraz jedynie nielicznymi interpretacjami indywidualnymi, którymi można się posługiwać, próbując sklasyfikować konkretny obiekt lub konkretne urządzenie. Co również problematyczne, interpretacje indywidualne dotyczące podatku od nieruchomości nie są wydawane przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, lecz przez poszczególnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) na obszarze ich właściwości. Może to oznaczać niejednolitość stosowania przepisów na terenie całego kraju, którą będzie mogło zniwelować dopiero orzecznictwo sądów administracyjnych.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. SK 14/21, OTK-A 2023, nr 59.

⁴⁶ Zob. A. Kałużny, W. Morawski, *Zmiana definicji budynku i budowli w podatku od nieruchomości – próba jak nigdy, efekt jak zawsze?*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2, s. 7–16.

6. Wnioski

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w branży górniczej napotykają w toku swojego funkcjonowania szereg istotnych problemów podatkowych. Zjawisko to nie dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw górniczych, gdyż działalność gospodarcza w którejkolwiek branży przynosi określone skutki podatkowe i rodzi specyficzne dla niej wątpliwości praktyczne. Aby rozwiązać owe wątpliwości, podatnicy występują o wydanie interpretacji indywidualnych. Interpretacja taka ma charakter ochronny dla podatnika i gwarantuje mu zabezpieczenie przed ryzykiem podatkowym. W świetle omawianych przykładów można jednak zauważyć, że nie zawsze jej uzyskanie oznacza dla przedsiębiorstwa górniczego rozwiązanie problemu. Organy podatkowe nieraz wyrażają poglądy niekorzystne dla podatnika, który musi dochodzić swoich praw w sądzie. Sądy administracyjne w części spraw korygują stanowisko organów, ponieważ na ogół wykazują się lepszym zrozumieniem realnych uwarunkowań gospodarczych. Zdarzają się również sytuacje, w których w odniesieniu do analogicznego problemu Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej zajmuje dwa zupełnie odmienne stanowiska. Skutkuje to znaczną niepewnością dla podatnika – występując z wnioskiem o interpretację, nie może on bowiem nawet przypuszczać, który z poglądów wybierze organ interpretacyjny. Wobec tego zasadne jest postulowanie większej refleksyjności organów podatkowych, dzięki czemu wydawane interpretacje mogą stać się bardziej spójne z innymi podobnymi, a także z orzecznictwem sądowym.

Jako szczególnie ważny obszar, w którym występują rozbieżności między poglądami Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej i sądów administracyjnych, jawią się wydatki związane z koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Współcześnie zdecydowanie wzrosło jej znaczenie i wydatków takich nie należy wyłączać z kosztów uzyskania przychodów, ponieważ stanowią racjonalny element działalności przedsiębiorstwa. Ze względu na liczne wątpliwości oraz na wagę koncepcji CSR – nie tylko dla przedsiębiorstw z branży górniczej, ale dla całego środowiska biznesowego – Ministerstwo Finansów powinno rozważyć wydanie objaśnień podatkowych, które mogłyby pomóc przedsiębiorcom prawidłowo kwalifikować wydatki przeznaczane na CSR.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że postawiona na wstępie hipoteza została zweryfikowana pozytywnie. Na przykładzie omówionych zagadnień ujawniono istotne obszary rozbieżności pomiędzy stanowiskami sądów administracyjnych oraz organów podatkowych. Bezsprzecznie podejście tych drugich do klasyfikacji podatkowej wydatków na CSR można ocenić również jako nieodzowne dla współczesnych realiów prowadzenia działalności gospodarczej.

Niezwykle ważna dla samych przedsiębiorstw górniczych jest świadomość nie tylko norm prawa podatkowego, lecz także sposobu jego wykładni w praktyce organów stosujących prawo. Aby rozwiązać problemy podatkowe, jakie pojawiają

się w toku działalności, nie wystarcza już dzisiaj znajomość przepisów i aktów prawnych, ale niezbędna jest dodatkowo znajomość orzecznictwa sądowego i praktyki interpretacyjnej. Przedsiębiorstwa górnicze powinny więc na bieżąco monitorować sprawy dotyczące ich branży. Warto również w trosce o podatkowy *compliance* sięgać wówczas, gdy to konieczne, po pomoc specjalistów z dziedzin technicznych, ponieważ wiedza ekspertów pozwoli ograniczyć ryzyko podatkowe. Obrazuje to chociażby kłopot z prawidłową wyceną budowli wchodzących w skład kopalni czy też z klasyfikacją obiektów jako budowli zgodnie ze nowelizowaną definicją.

Przedstawiona w niniejszym artykule analiza zagadnień podatkowych, które są istotne z punktu widzenia przedsiębiorstw górniczych, nie ma charakteru wyczerpującego. Z uwagi na ograniczoną objętość pracy zdecydowano się jedynie na ich selektywne omówienie. Warto wskazać na potrzebę dalszych badań nad problemami podatkowymi właściwymi *stricto* branży górniczej, jest to bowiem temat rzadko poruszany w literaturze przedmiotu. Za sugerowane kierunki eksploracji uznać można kwestię zastosowania ulg innowacyjnych w podatkach dochodowych przez przedsiębiorstwa górnicze, problematykę rozliczania w czasie kosztów uzyskania przychodów charakterystycznych dla branży, zagadnienie obowiązków w zakresie podatku u źródła związanych z wynajmem urządzeń górniczych od nierezydentów czy też skutki podatkowe powszechnego w sektorze górniczym wynagradzania pracowników w formie deputatów węglowych. Po upływie pewnego czasu od wejścia w życie nowelizacji przepisów dotyczących podatku od nieruchomości ważnymi tematami badań mogą być również terytorialna rozbieżność stanowisk organów interpretacyjnych w odniesieniu do definicji budowli oraz ewentualne korekty tych stanowisk wymuszone orzecznictwem sądów administracyjnych.

Literatura

- Balwicka-Szczyrba M., *Komentarz do art. 888, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 1451–1453.
- Barszczowska B., *Nowy system wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego – istota i wyzwania związane z monitoringiem i kontrolą systemu dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2024, nr 112, s. 93–101.
- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 6 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

- Filipiak J., *Wartość odtworzeniowa*, w: *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, red. J. Dydenko, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 615–618.
- Janicki T., *Wydatki „nieoczywiste” jako koszty uzyskania przychodów*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 3, s. 7–9.
- Kałążny A., Morawski W., *Zmiana definicji budynku i budowli w podatku od nieruchomości – próba jak nigdy, efekt jak zawsze?*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2, s. 7–16.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Przedmiot szkody i jej powstanie*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 644.
- Leśna-Wierszołowicz E., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu jako element budowania przewagi konkurencyjnej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 43/1, s. 55–63, <https://doi.org/10.18276/sip.2016.43/1-05>.
- Sobuś J., *Zgodność rozstrzygnięć organów podatkowych z prawem w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych: analiza regionalnych i czasowych różnicowań (2013–2023)*, w: *Prawo i społeczeństwo we współczesnych wyzwaniach*, red. M. Budnik-Minierska, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2025, s. 81–97.
- Szpringer W., *Spoleczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną społeczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Tyburek M., *Komentarz do art. 145*, w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 752–754.
- Zuzek D., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu a zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, t. 21, nr 2, s. 197–207, <https://doi.org/10.25944/znmwse.2012.02.197207>.

Źródła internetowe:

- Szpak E., *ESG: kto nie raportuje, ten ginie*, „Puls Biznesu” [online], <https://www.pb.pl/esg-kto-nie-raportuje-ten-ginie-1248304> [dostęp: 6.10.2025].

Jan Sobuś

Wybrane problemy podatkowe w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych

Streszczenie

W artykule przeanalizowano wybrane problemy podatkowe związane z działalnością przedsiębiorstw górniczych w Polsce, zwłaszcza podatkowe aspekty szkód górniczych, a także wątpliwości dotyczące wydatków na realizację idei społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), dopłat publicznych oraz podatku od nieruchomości. Celem pracy jest identyfikacja sposobu rozwiązania owych problemów zaaprobowanego w orzecznictwie i praktyce interpretacyjnej wraz z oceną wewnętrznej spójności stanowisk Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej i sądów administracyjnych. Autor wykorzystuje metodę dogmatyczno-prawną, by poddać analizie przepisy prawa, orzecznictwo sądowe oraz interpretacje indywidualne z lat 2020–2025. Wskazuje, że organy podatkowe często przyjmują restrykcyjne stanowisko, np. w kwestii kwalifikacji wydatków na CSR jako kosztów uzyskania przychodów, podczas gdy sądy skłaniają się ku elastyczniejszemu podejściu. W przypadku szkód górniczych autor potwierdza możliwość uznania kosztów

ich naprawy za podatkowe koszty uzyskania przychodów, a w kontekście dopłat wykazuje różnice w kwalifikacji wydatków w zależności od formy wsparcia. Postuluje, aby z uwagi na rosnące znaczenie koncepcji CSR w prowadzeniu działalności gospodarczej opublikować objaśnienia w sprawie podatkowej oceny wydatków związanych z jej wdrażaniem. Podkreśla również rolę spójności wewnętrznej stanowisk organów podatkowych, gdy oceniają one tożsame zagadnienia.

Słowa kluczowe: podatki, górnictwo, zrównoważony rozwój, szkody w środowisku

Ян Собусь

Отдельные налоговые проблемы в практике функционирования горнодобывающих предприятий

Резюме

В данной статье рассматриваются отдельные налоговые вопросы, связанные с деятельностью горнодобывающих компаний в Польше, в частности, налоговые аспекты ущерба от добычи полезных ископаемых, а также сомнения, касающиеся расходов на реализацию идеи корпоративной социальной ответственности (КСО), государственных дотаций и налога на недвижимость. Цель работы – выявить способ решения этих проблем, утвержденный в судебной практике и практике толкования, а также оценить внутреннюю согласованность позиций директора Национальной службы налоговой информации и административных судов. Автор использует метод догматической юриспруденции для анализа правовых положений, судебных решений и индивидуальных толкований за период 2020–2025 годов. Он указывает, что налоговые органы часто занимают ограничительную позицию, например, в отношении классификации расходов на КСО как уменьшающих налоговую базу, в то время как суды, как правило, придерживаются более гибкого подхода. В случае ущерба от добычи полезных ископаемых автор подтверждает возможность признания расходов на возмещение ущерба как уменьшающих налоговую базу, а в контексте субсидий демонстрирует различия в классификации расходов в зависимости от формы поддержки. Учитывая растущую важность КСО в предпринимательской деятельности, автор предлагает опубликовать разъяснения относительно налоговой оценки расходов, связанных с ее реализацией. Также подчеркивается важность внутренней согласованности позиций налоговых органов при оценке одних и тех же вопросов.

Ключевые слова: налоги, горнодобывающая промышленность, устойчивое развитие, ущерб окружающей среде

Jan Sobuś

Problemi fiscali selezionati nella pratica operativa delle imprese minerarie

Sommario

L'articolo analizza alcuni problemi fiscali legati all'attività delle imprese minerarie in Polonia, in particolare gli aspetti fiscali dei danni minerari, nonché i dubbi relativi alle spese per l'attuazione dell'idea di responsabilità sociale d'impresa (CSR), ai sussidi pubblici e all'imposta sugli immobili. Lo scopo del lavoro è identificare il modo di risolvere tali problemi approvato nella giurisprudenza e nella pratica interpretativa, insieme alla valutazione della coerenza interna delle posizioni del Direttore dell'Informazione Fiscale Nazionale e dei tribunali amministrativi. L'autore utilizza il metodo dogmatico-giuridico per analizzare le disposizioni di legge, la giurisprudenza e le interpretazioni individuali degli anni 2020–2025. Egli sottolinea che le autorità fiscali assumono spesso una posizione restrittiva, ad esempio in materia di qualificazione delle spese per la CSR come costi deducibili, mentre i tribunali propendono per un approccio più flessibile. Nel caso dei danni minerari, l'autore conferma la possibilità di considerare i costi di riparazione come costi fiscalmente deducibili e, nel contesto dei sussidi, evidenzia le differenze nella qualificazione delle spese a seconda della forma di sostegno. Chiede che, data la crescente importanza del concetto di CSR nella conduzione delle attività economiche, vengano pubblicate delle spiegazioni sulla valutazione fiscale delle spese relative alla sua attuazione. Sottolinea inoltre l'importanza della coerenza interna delle posizioni delle autorità fiscali quando valutano questioni identiche.

Parole chiave: imposte, industria mineraria, sviluppo sostenibile, danni ambientali

Redakcja tekstów polskich – Katarzyna Szkaradnik
Redakcja tekstów angielskich – Krystian Wojcieszuk
Korekta – Marzena Marczyk
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 – Paulina Charko-Klekot

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. H. Jordana 18, 40-043 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 10,0. Ark. wyd. 12,0.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej informacji

