

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Nr 1—2/2018

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)
Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa—Wrocław)
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)
Milan Damohorský (Univerzita Karlova, Praha)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny
Małgorzata Piekarska — współredaktor naukowy
Ewa Radecka — sekretarz

Recenzenci

Barbara Iwańska
Monika A. Król
Jerzy Rotko
Elżbieta Ura

Wersją pierwotną (referencyjną) jest wersja elektroniczna



Publikacja jest dostępna w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

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

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/dlibra>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych

www.bazhum.pl

Adres redakcji

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice

www.kpgios.us.edu.pl

kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Od Redakcji (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Klaudia Cholewa Zmiany w zakresie powszechnej ochrony drzew i krzewów w Polsce w 2017 r. . .	11
Aleksander Lipiński Komentarz do art. 13—17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze	23
Filip Nawrot Ocena oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Na- tura 2000	47
Ewa Radecka Kontrola przestrzegania zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody	63
Ewa Radecka Ochrona rezerwatowa w lasach po ostatnich zmianach	81
Gabriel Radecki Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych	97
Sebastian Wójcik-Jackowski Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami geologicznymi niewymaga- jącymi koncesji	113
Monika A. Król Recenzja monografii pt. <i>Rozważania o...</i> , red. G. Dobrowolski. Katowice 2018 .	125
Filip Nawrot Sprawozdanie z konferencji naukowej pt. „Prawne instrumenty ochrony powietrza”, Katowice, 20 kwietnia 2018 r.	135

Contents

Abbreviation list	7
From the Editors (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Klaudia Cholewa	
Changes in the universal protection of trees and shrubs in Poland in 2017	11
Aleksander Lipiński	
Commentary to Art. 13—17 Geological and Mining Act	23
Filip Nawrot	
Environmental impact assessments of the geological and mining projects	47
Ewa Radecka	
Control of compliance with bans on national parks and nature reserves	63
Ewa Radecka	
Reserve protection in forests after recent changes	81
Gabriel Radecki	
Extraction of minerals from surface waters	97
Sebastian Wójcik-Jackowski	
Responsibility for damages with geological works that do not require a concession	113
Monika A. Król	
A review of the monograph entitled <i>Reflection on...</i> Ed. G. Dobrowolski. Katowice 2018	125
Filip Nawrot	
A report from a scientific conference “Legal instruments of the Protection of Air Quality”, Katowice 20th April 2018	135

Содержание

Список сокращений	7
От составителей (<i>Гжегож Добровольский</i>)	9
Клаудия Холева Изменения в сфере всеобщей охраны зеленых насаждений в Польше в 2017 г.	11
Александр Липинский Комментарий к статьям 13—17 Геологического и горного права	23
Филип Наврот Оценка воздействия геологических и горных предприятий на территория Натура 2000	47
Эва Радецка Контроль над соблюдением запретов на территориях природных парков и заповедников	63
Эва Радецка Охрана заповедных лесных территорий после изменений	81
Габриэль Радеcki Добыча полезных ископаемых из поверхностных вод.	97
Себастьян Вуйчик-Яцковски Ответственность за ущерб, нанесенный геологическими работами, не требующими лицензии	113
Моника А. Кроль Рецензия на монографию <i>Размышления о...</i> под ред. Г. Добровольского. Катовице 2018	125
Филип Наврот Отчет о научной конференции «Правовые инструменты для защиты воз- духа», Катовице, 20 апреля 2018 г.	135

Wykaz skrótów*

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
k.k. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
k.p.s.w. — ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.
pr.bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.
pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
pr.wodn. — ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.
u.c.p.g. — ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
u.i.z.e.w. — ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.
u.l. — ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.
u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
u.o.o.ś. — ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.
u.o.z.e. — ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

* Redakcja zdecydowała się odstąpić od zwyczaju podawania w *Wykazie skrótów* roku i numeru publikatora. Jest to spowodowane tym, że w ramach cyklu wydawniczego nie jesteśmy w stanie zawsze uwzględnić pojawiających się bardzo często ujednoliconych tekstów aktów pranych.

- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- u.s.d.g. — ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.
- u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Od Redakcji

W imieniu zespołu redakcyjnego przekazuję Czytelnikom dwa kolejne numery „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Niestety ukazują się one jako „numer łączony” z przyczyn od nas niezależnych. Mamy jednak nadzieję, iż zwiększona objętość wynagrodzi wspomniane zamieszanie.

Obecne wydanie naszego czasopisma zawiera kilka ciekawych artykułów dotyczących, przynajmniej po części, problematyki geologii i górnictwa. Jeden z nich dotyczy wydobywania kopalin z wód powierzchniowych. Autor wskazuje tu na niekorzystne rozwiązania w tym zakresie, związane z tym, że wydobywający kopaliny z wód powierzchniowych powinien uzyskać zarówno pozwolenie wodnoprawne, jak i koncesję. Kolejny „górniczny” tekst dotyczy ocen oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Natura 2000. W pierwszej części tekstu zostały przedstawione podstawowe definicje związane z obszarami Natura 2000. W dalszej kolejności wskazano rodzaje ocen oddziaływania na środowisko, które mogą zostać przeprowadzone przy realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych, omówiono poszczególne procedury. Na zakończenie zostały przedstawione wnioski płynące z tej analizy.

Warto polecić również tekst o odpowiedzialności za szkody wyrządzone robotami geologicznym niewymagającymi koncesji. Tu Autor ukazuje problemy związane z jej poniesieniem na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, występujące wskutek tego, że w przypadku takich robót nie zawsze zespół urzędów ma status zakładu górniczego, a podejmowane działania nie są rozumiane jako jego ruch prowadzony przez przedsiębiorcę. Obiekcje budzi zwłaszcza użyty przez prawodawcę zabieg w postaci wprowadzenia szeregu odesłań. Mają one w założeniu umożliwić szerszego zastosowania reguł dotyczących szkód

wyrządzonych ruchem zakładu górniczego, co jednak zostało przeprowadzone w sposób niezbyt klarowny.

Z zakresu szeroko rozumianej ochrony przyrody warto wskazać na trzy artykuły. Pierwszy z nich dotyczy ochrony rezerwatowej w lasach. Rozważania skupiają się na zmianach, wprowadzonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach. Ciekawie przedstawia się również tekst poświęcony ewolucji powszechnej ochrony drzew i krzewów spowodowanej radosną twórczością ustawodawcy określaną mianem „Lex Szyszko”. Wreszcie trzeci z artykułów przybliży kwestie związane z kontrolą przestrzegania przepisów na terenie dwóch obszarowych form ochronnych, tj. parku narodowego i rezerwatu przyrody.

Dla tych, którzy uczestniczyli, jako wspomnienie, a dla tych, którzy nie uczestniczyli, do wiadomości zostało przygotowane sprawozdanie z konferencji, która odbyła się 20 kwietnia 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Spotkanie to, pod nazwą „Prawne instrumenty ochrony powietrza”, zostało zorganizowane przez Katedrę Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska oraz Koła Naukowe: Prawa Medycznego i Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Śląskiego. Tematyką obrad były właśnie zagadnienia związane z prawnymi sposobami walki z zanieczyszczeniem powietrza.

Z opracowań ogólnych warto zwrócić uwagę na recenzję monografii zatytułowanej *Rozważania o...* (Katowice 2018).

Tradycyjnie Czytelnik znajdzie w czasopiśmie kolejną część komentarza do ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Tym razem do art. 13—17 tego aktu.

Z życzeniami miłej lektury, w imieniu Zespołu Redakcyjnego
Grzegorz Dobrowolski

Klaudia Cholewa
Uniwersytet Śląski
Katowice

Zmiany w zakresie powszechnej ochrony drzew i krzewów w Polsce w 2017 r.

Wstęp

Zagadnienia związane z powszechną ochroną drzew i krzewów cieszyły się szczególnym zainteresowaniem polskiego prawodawcy w 2017 r. Ustawa o ochronie przyrody¹ regulująca te kwestie na przestrzeni zaledwie pół roku była nowelizowana aż dwukrotnie²: najpierw ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach³, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., a następnie ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody⁴, która weszła w życie z dniem 17 czerwca 2017 r. Wprowadzone zmiany skupiały się na problematyce warunków usuwania drzew i krzewów, a w szczególności na kwestii usuwania drzew przez osoby fizyczne z nieruchomości stanowiących ich własność.

W ciągu zaledwie kilku miesięcy obowiązywały zatem trzy reżimy prawne dotyczące warunków usuwania drzew i krzewów:

- do 31 grudnia 2016 r.,
- od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r.,
- od 17 czerwca 2017 r.

¹ Dz.U. 2018, poz. 142 ze zm., dalej u.o.p.

² Niniejszy artykuł nie uwzględnia innych nowelizacji dokonanych w 2017 r., wśród których przede wszystkim należy wymienić ustawę z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1595).

³ Dz.U. 2016, poz. 2249.

⁴ Dz.U. 2017, poz. 1074.

Mimo nowelizacji utrzymano zasadę, iż usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić dopiero po uzyskaniu stosownego zezwolenia. Z wnioskiem o jego wydanie może wystąpić posiadacz nieruchomości za zgodą właściciela nieruchomości albo właściciel urządzeń przesyłowych, jednakże jedynie wtedy, gdy drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Można zatem wyróżnić dwa warianty usuwania drzew i krzewów:

- usunięcie drzewa lub krzewu na wniosek posiadacza nieruchomości, na której rośnie drzewo, a więc przez podmiot posiadający tytuł prawny do tego drzewa lub krzewu,
- usunięcie drzewa lub krzewu na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych, a zatem przez podmiot nieposiadający żadnego tytułu prawnego do tego drzewa i krzewu⁵.

Usunięcie drzewa przez posiadacza nieruchomości wiąże się co do zasady z koniecznością uiszczenia opłaty, natomiast konsekwencją usunięcia drzewa lub krzewu przez właściciela urządzeń przesyłowych jest obowiązek zapłaty odszkodowania właścicielowi nieruchomości.

W dalszych przepisach u.o.p. szczegółowo reguluje procedurę wydawania zezwolenia na usunięcie drzewa i krzewu, zasady dokonywania przesadzeń lub nasadzeń zastępczych, uiszczania opłat oraz określa wyjątki od sformułowanego w art. 83 ust. 1 u.o.p. obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz od ustanowionej w art. 84 ust. 1 u.o.p. zasady ponoszenia przez posiadacza nieruchomości opłat z tytułu usunięcia drzewa lub krzewu.

Ze względu na fakt, że dokonane w 2017 r. zmiany dotyczyły przede wszystkim katalogu wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, a także sytuacji osób fizycznych usuwających drzewa lub krzewy z własnych nieruchomości, dalszej analizie poddane zostaną regulacje prawne odnoszące się do tych dwóch zagadnień.

Stan prawny do 31 grudnia 2016 r.

Wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów określał art. 83f u.o.p. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu na dzień 31 grudnia 2016 r. zezwolenie nie było wymagane w przypadku usuwania m.in.:

- krzewów, których wiek nie przekracza 10 lat,
- drzew owocowych,

⁵ D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień: art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 63.

- drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza:
- a) 35 cm — w przypadku topoli, wierzb, kasztanowca zwyczajnego, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego,
 - b) 25 cm — w przypadku pozostałych gatunków drzew.

Status właściciela nieruchomości, na której rosło drzewo, nie miał tutaj większego znaczenia. Usunięcie drzewa znajdującego się na nieruchomości osoby fizycznej wymagało, co do zasady, uzyskania stosownego zezwolenia.

Sytuacja prawna osób fizycznych zamierzających usunąć drzewo lub krzew była jednak zróżnicowana w zależności od tego, czy drzewo miało być usunięte na cele związane z działalnością gospodarczą, czy też nie. Zgodnie bowiem z ówczesnym brzmieniem art. 86 ust. 1 pkt 2 u.o.p. usunięcie drzew na podstawie zezwolenia uzyskanego przez osobę fizyczną na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej było zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty. Przepisy u.o.p. nie definiowały jednak kluczowego dla stosowania wskazanego przepisu pojęcia „działalność gospodarcza”. Zgodnie z definicją zawartą w nieobowiązującej już ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁶ działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

W praktyce pojawił się problem, jak zaklasyfikować działalność rolniczą. Zgodnie z art. 3 u.s.d.g. do działalności wytwórczej w rolnictwie przepisy tej ustawy nie miały zastosowania. Jak wskazuje się zarówno w doktrynie⁷, jak i w orzecznictwie, fakt, że do działalności rolniczej nie stosuje się przepisów tej ustawy, nie oznacza, że nie jest to działalność gospodarcza. Jak wskazuje W. Radecki, to, że ustawodawca stwierdził, iż konieczne jest wyraźne wyłączenie działalności rolniczej spod zastosowania u.s.d.g., świadczy o tym, że działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą i w przypadku braku stosownego przepisu podlegałaby wskazanej ustawie. Gdyby działalność rolnicza nie była działalnością gospodarczą, wprowadzenie art. 3 u.s.d.g. byłoby zbędne⁸. Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie⁹.

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2017, poz. 2168, dalej u.s.d.g. Akt uchylony z dniem 30 kwietnia 2018 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646).

⁷ Tak W. Radecki w: D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień...*, s. 168. Zob. także: K. GRUSZECKI: *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*. Wrocław 2011, s. 185—186. Odmienne B. RAKOCZY: *Usuwanie drzew i krzewów*. Warszawa 2013, s. 122.

⁸ D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień...*, s. 168; A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015, s. 115—116.

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., LEX nr 1335770; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., II SA/Gd 329/16, LEX nr 2173240; Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007/3/62.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z judykaturą działalność rolnicza nie zawsze miała charakter działalności gospodarczej. Jak wskazał WSA w Gdańsku: „Należy przy tym podkreślić jednak, że działalność rolnicza będzie mogła zostać zakwalifikowana jako działalność gospodarcza jedynie wtedy, gdy będzie miała cechy tej działalności, określone w art. 2 u.s.d.g., a zatem będzie to działalność, której podstawową cechą jest zarobkowy charakter [...]. Nie każde zatem prowadzenie gospodarstwa rolnego jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Jednym bowiem z konstytutywnych, podstawowych elementów pojęcia działalności gospodarczej jest jej zarobkowy charakter”¹⁰. W uzasadnieniu innego orzeczenia sąd wskazał, że „Na gruncie art. 43¹ k.c. rolnik indywidualny prowadzący we własnym imieniu działalność wytwórczą w zakresie upraw o cechach działalności gospodarczej, a więc także działający bez zamiaru osiągnięcia zysku, jest przedsiębiorcą. Do kategorii tej nie należą rolnicy nieuczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspokajające jedynie potrzeby własnej rodziny, wymaganie bowiem uczestnictwa w obrocie polega na realizowaniu swojej działalności przez odpłatne ekwiwalentne świadczenia wzajemne spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych np. umów kontraktacji lub sprzedaży produktów rolnych. Nie ma jednego wzorca określającego w sposób uniwersalny status rolnika jako przedsiębiorcy; zagadnienie to podlega indywidualnemu rozstrzygnięciu przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danego przypadku, pośród których istotne są m.in. zakres prowadzonej działalności rolniczej, jej model oraz stopień organizacyjny”¹¹.

Podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie art. 86 ust. 1 pkt 2 u.o.p. istotne znaczenie miał wyłącznie cel: usunięcie drzewa, a nie sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez posiadacza nieruchomości. Możliwa zatem była sytuacja, gdy niebędący przedsiębiorcą posiadacz nieruchomości dokonywał usunięcia drzewa na cele związane z działalnością gospodarczą, np. w związku z planowaną sprzedażą nieruchomości celem wybudowania na niej jakiegoś obiektu przemysłowego¹².

Nowelizacja z 16 grudnia 2016 r.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu rosnącego na prywatnej nieruchomości osoby fizycznej, zdaniem niektórych, stano-

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., II SA/Gd 329/16, LEX nr 2173240.

¹¹ Wyrok SA w Katowicach z dnia 22 września 2016 r., I ACa 314/16, LEX nr 2115420.

¹² Zob. K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 565 i nast.; IDEM: *Zezwolenie...*, s. 185—186; A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna...*, s. 115—116.

wił nadmierną ingerencję w prawo własności. Między innymi z tego względu 7 grudnia 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw¹³. Projekt ten zakładał znaczną liberalizację przepisów dotyczących wycinki drzew. Jak wskazano w uzasadnieniu proponowanej nowelizacji: „Celem projektowanej ustawy jest dokonanie zmian dostosowujących regulacje dotyczące wycinki drzew i krzewów. Będą one miały na celu istotne zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki oraz wyposażenie jednostek samorządu w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do ich potrzeb”.

W uzasadnieniu projektu wymieniono trzy główne płaszczyzny zmian. Po pierwsze, likwidację dotychczasowego ograniczenia właściciela nieruchomości prywatnej w usuwaniu drzew i krzewów rosnących na jego działce¹⁴. Po drugie, przyznanie gminom kompetencji do wskazania pozaustawowych wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, lub konieczności uiszczenia z tego tytułu opłaty¹⁵. Wreszcie, uproszczenie mechanizmu ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu¹⁶.

Projekt z dnia 7 grudnia 2016 r. spotkał się z poparciem większości sejmowej i został niezwłocznie przyjęty praktycznie bez jakichkolwiek poprawek¹⁷. Pierwsze czytanie w komisjach odbyło się 14 grudnia 2016 r. Drugie czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 grudnia 2016 r. Następnego dnia, tj. 16 grudnia, ustawa zmieniająca u.o.p. została uchwalona przez Sejm¹⁸. W dalszej kolejności projekt został skierowany do Senatu, który nie zgłosił żadnych poprawek, a w dniu 28 grudnia ustawa została podpisana przez Prezydenta. Nowe regulacje weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i w zasadzie natychmiast wzbudziły liczne kontrowersje.

Największe dyskusje toczyły się wokół dodanego art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p., zgodnie z którym usunięcie drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i usuwanych na cele niezwiązane z pro-

¹³ Druk sejmowy nr 1143 Sejmu VIII kadencji. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2215309D5942DAE1C12580880049280A/%24File/1143.pdf> [dostęp: 10.09.2017].

¹⁴ Przede wszystkim do art. 83f ust. 1 dodano pkt 3a, zgodnie z którym usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie wymagało zezwolenia.

¹⁵ Zaproponowano dodanie art. 83f ust. 1a u.o.p. oraz art. 86 ust. 1a u.o.p.

¹⁶ Modyfikacja art. 85 polegająca przede wszystkim na wprowadzeniu maksymalnych stawek opłat za usunięcie krzewu i drzewa (art. 85 ust. 5—6 u.o.p.) oraz przyznanie radom gmin kompetencji do ustalania wysokości opłat za usunięcie drzewa lub krzewu (art. 85 ust. 4a).

¹⁷ Jeżeli chodzi o zmiany u.o.p. — w toku prac legislacyjnych zrezygnowano z dodania ust. 9 do art. 85. W pozostałym zakresie uchwalona ustawa odpowiadała brzmieniu projektu.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. 2016, poz. 2249).

wadzeniem działalności gospodarczej nie wymagało zezwolenia. Liberalizacja przepisów spowodowała znaczny wzrost liczby wycinanych drzew¹⁹.

Niemal natychmiast rozpoczęły się dyskusje nad ponowną zmianą przepisów i ponownym zaostreniem regulacji²⁰. Już po dwóch miesiącach obowiązywania nowej ustawy do Sejmu wpłynęły trzy projekty ustaw zmieniających u.o.p.:

- druk nr 1317, który wpłynął do Sejmu 21 lutego 2017 r.²¹,
- druk nr 1334, który wpłynął do Sejmu 3 marca 2017 r.²²,
- druk nr 1361, który wpłynął do Sejmu 6 marca 2017 r.²³.

W uzasadnieniu projektu objętego drukiem nr 1317 projektodawcy wskazywali na konieczność zaostrenia obowiązujących przepisów pozwalających na swobodne dokonywanie wycinki drzew oraz krzewów w związku z licznymi apelami obywateli, którzy sprzeciwiali się likwidacji starych drzew rosnących w ich okolicy. Projekt ustawy zakładał zasadniczo przywrócenie poprzedniego stanu prawnego. Zgodnie z założeniami projektodawców druku nr 1361 rozwiązaniem problemu masowej wycinki drzew miał być częściowy powrót do regulacji sprzed 1 stycznia 2017 r. Planowano pozostawić art. 83f ust.1 pkt 3a u.o.p., jednakże ograniczyć jego treść do określonych gatunków drzew i krzewów rosnących w skupiskach o powierzchni nieprzekraczających 50 m² ²⁴. Ponadto zaproponowano przywrócenie dotychczasowych zasad ustalania opłat za usunięcie drzew lub krzewów, jednakże przy jednoczesnym zmniejszeniu wysokości stawek tych opłat. Oba opisane wyżej projekty zostały odrzucone na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 kwietnia 2017 r.

Ostatecznie akceptację sejmowej większości zyskał projekt ustawy objęty drukiem nr 1334. W dniu 11 maja 2017 r. — po przeprowadzeniu prac legislacyjnych w obu izbach parlamentu i wniesieniu kilku poprawek — Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie przyrody²⁵. Ustawa ta została

¹⁹ W mediach pojawiały się liczne informacje na temat niekontrolowanej wycinki drzew, m.in. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/56,114944,21441951,przerazajace-efekty-ustawy-szyski-w-calej-polsce-trwa-wycinkowa.html> [dostęp: 20.09.2017].

²⁰ Zob. A. WILK: *Zmiana ustawy o ochronie przyrody w zakresie zezwoleń na wycinkę drzew na nieruchomościach osób fizycznych — Głos w dyskusji*. „Prawo i Środowisko” 2017, nr 2, s. 63—74.

²¹ Druk nr 1317 Sejmu VIII kadencji. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4FDAD0DA7EE321BEC12580D00060E9A7/%24File/1317.pdf> [dostęp: 20.09.2017].

²² Druk nr 1334 Sejmu VIII kadencji. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B7F1620541FAE966C12580DB0050C3D6/%24File/1334.pdf> [dostęp: 20.09.2017].

²³ Druk 1361 Sejmu VIII kadencji. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/DBF33856DE87762BC12580DD004FFC32/%24File/1361.pdf> [dostęp: 30.09.2017].

²⁴ Proponowana treść art. 83f ust. 1 pkt 3a: Przepisów art. 83 ust. 1 nie stosuje się do: „3a) gatunków drzew lub krzewów wymienionych w art. 83f ust. 1 pkt 3a lit. a ustawy, które rosną w skupiskach o powierzchni nie przekraczających 50 m², na nieruchomościach stanowiących własność albo użytkowanie wieczyste osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej”.

²⁵ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. 2017, poz. 1074).

podpisana przez Prezydenta w dniu 29 maja 2017 r. i weszła w życie 17 czerwca 2017 r.

Stan prawny po 17 czerwca 2017 r.

Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. utrzymała dotychczasową treść art. 83f ust. 1 pkt 3a, wprowadziła jednak nowe instrumenty, które miały na celu umożliwienie weryfikacji tego, czy wycinka drzew jest przeprowadzana w celu niezwiązanym z działalnością gospodarczą, czy też nie²⁶. Najważniejszym z tych instrumentów jest obowiązek zgłoszenia wycinki drzew.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p. usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie wymaga zezwolenia. Jednakże stosownie do treści art. 83f ust. 4, jeżeli obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 5 cm przekracza:

- 80 cm — w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego,
- 65 cm — w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego,
- 50 cm — w przypadku pozostałych gatunków drzew,

to właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa do organu właściwego do wydania zezwolenia²⁷.

W przypadku usunięcia drzewa o obwodzie pnia mniejszym niż wskazany powyżej, nie jest wymagane ani zezwolenie, ani zgłoszenie²⁸.

Podobnie jak w przypadku art. 86 ust. 1 pkt 2 u.o.p. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2017 r., przy zastosowaniu art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p. kluczowe

²⁶ Jak wskazano w projekcie (druk 1334) — projekt ten „wprowadza przepisy, które dawać będą możliwość weryfikacji, czy wycinka była rzeczywiście przeprowadzona w celach niezwiązanych z działalnością gospodarczą”.

²⁷ Co do zasady organem tym jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 83a ust.1 u.o.p.). Ponadto zezwolenie może wydać wojewódzki konserwator zabytków, gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków (art. 83a ust.1 *in fine* u.o.p.) oraz starosta lub marszałek województwa w sytuacji, o której mowa w art. 90 u.o.p.

²⁸ Zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3 zezwolenie nie jest wymagane w przypadku usunięcia drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza:

- a) 80 cm — w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego,
- b) 65 cm — w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego,
- c) 50 cm — w przypadku pozostałych gatunków drzew.

znaczenie ma określenie celu usunięcia drzewa lub krzewu. W tym zakresie aktualne pozostają przedstawione wyżej rozważania na temat pojęcia działalności gospodarczej i konieczności każdorazowej oceny rzeczywistego celu usunięcia drzewa. Z jednej strony sam fakt, że właściciel nieruchomości prowadzi działalność gospodarczą, nie przesądza jeszcze o tym, że drzewo jest usuwane w celu związanym z tą działalnością, a z drugiej — nieprowadzenie działalności gospodarczej przez właściciela nieruchomości nie wyklucza tego, że usunięcie drzewa ma nastąpić w celu związanym z taką działalnością. Każda taka sytuacja powinna podlegać indywidualnej ocenie. Jest to szczególnie istotne w przypadku działalności rolniczej, która, w zależności od okoliczności, może mieć charakter zarobkowy lub nie²⁹. Warto tutaj zwrócić uwagę na treść art. 83f ust. 1 pkt 3b, zgodnie z którym zezwolenie nie jest wymagane w przypadku drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. Zatem wycinka drzew przez osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą wymaga zgłoszenia, jeżeli drzewo usuwane jest na cele prywatne, natomiast jeżeli usunięcie drzewa ma na celu przywrócenie gruntów do użytkowania rolniczego, to nie wymaga ani zezwolenia, ani zgłoszenia.

Wyjątek, o którym mowa w art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p., dotyczy jedynie drzew rosnących na nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej. Jak wskazał projektodawca³⁰, wprowadzenie tego przepisu miało na celu zaprzestanie ograniczania właściciela nieruchomości prywatnej w usuwaniu drzew i krzewów rosnących na jego działce. Należy zwrócić uwagę na to, że analizowany przepis dotyczy wyłącznie nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych. Z tego też względu przepis ten nie znajdzie zastosowania do nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych.

Zgodnie z art. 83f ust. 4 u.o.p. zgłoszenie wycinki drzewa jest wymagane w przypadku gdy osoba fizyczna, zwolniona z obowiązku uzyskania zezwolenia na podstawie art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p., planuje usunąć drzewo, którego obwód pnia przekracza parametry określone w tym przepisie. Powstaje jednak pytanie, czy określenie w omawianym ustępie długości obwodu pnia drzew jest rzeczywiście konieczne. Wskazane długości obwodu drzew są tożsame z tymi, które są wymienione w art. 83f ust. 1 pkt 3 u.o.p. Zatem usunięcie drzewa, którego obwód pnia jest mniejszy niż określony w art. 83f ust. 4 u.o.p., stanowi jednocześnie wyjątek ustanowiony w art. 83f ust. 1 pkt 3 u.o.p. i na tej podstawie podlega zwolnieniu z obowiązku uzyskania zezwolenia. Zastanowić się zatem można, jak w świetle analizowanego przepisu wygląda sytuacja prawna oso-

²⁹ Zob. A. SUCHOŃ: *Z prawnej problematyki gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych jako składników gospodarstwa rolnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2017, nr 15, s. 85—100; J. GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA: *Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą (aspekty prawne)*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 11—128.

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy. Druk nr 1143 Sejmu VIII kadencji.

by fizycznej wycinającej na cele prywatne z jej własnej nieruchomości drzewo owocowe, którego obwód pnia przekracza 50 cm. Samo usunięcie drzewa owocowego nie wymaga ani uzyskania zezwolenia³¹, ani zgłoszenia. Podmiot usuwający takie drzewo może powołać się wyłącznie na art. 83f ust. 1 pkt 5 u.o.p., podobnie jak w przypadku usunięcia drzewa o obwodzie pnia mniejszym niż wskazany w art. 83f ust. 4 u.o.p., kiedy to wystarczające jest przywołanie art. 83f ust.1 pkt 3 u.o.p. Przepis art. 83f ust. 4 u.o.p. nie zwalnia jednak z obowiązku zgłoszenia usunięcia drzewa owocowego. Czy zatem fakt, że dany stan faktyczny wypełnia jednocześnie hipotezę art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p. oraz innego wyłączenia wskazanego w art. 83f u.o.p., wyklucza możliwość powołania się na ten inny przypadek? Taka wykładnia prowadziłaby do absurdalnych rezultatów, kiedy to usunięcie drzewa w celach prywatnych musiałoby spełniać bardziej restrykcyjne wymagania niż usunięcie takiego samego drzewa przez przedsiębiorcę dla celów związanych z prowadzoną działalnością. Co ciekawe, zgodnie z pierwotnym projektem ustawy (druk 1334) art. 83f ust. 4 u.o.p. nie miał zawierać dodatkowego zastrzeżenia dotyczącego parametrów drzewa. Fragment ten został dodany w trakcie II czytania³², a ostateczne brzmienie jest wynikiem poprawek Senatu³³. Uzasadniając zgłoszone poprawki, nie wskazywano jednak na chęć zaostrzenia regulacji prawnych względem osób fizycznych. Podkreślono jedynie konieczność odniesienia się również do art. 83f ust. 1 pkt 3³⁴.

Biorąc zatem pod uwagę to, że intencją prawodawcy było zmniejszenie restrykcji związanych z wycinką drzew względem osób fizycznych, należy przyjąć, że zgłoszenie usunięcia drzewa jest wymagane wyłącznie w sytuacji, kiedy jedyną podstawą dla zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia jest art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p. Jeżeli zatem usunięcie drzewa wypełnia hipotezę art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p., a jednocześnie stanowi również inny wyjątek od obowiązku uzyskania zezwolenia, to nie jest wymagane ani zezwolenie, ani zgłoszenie.

Organem właściwym w sprawie zgłoszeń jest organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Zgodnie z art. 83f ust. 5 u.o.p.

³¹ Jest to wyjątek określony w art. 83f ust.1 pkt 5 u.o.p.

³² Zob. druk nr 1337-A Sejmu VIII kadencji.

³³ Zob. druk nr 1518 Sejmu VIII kadencji.

³⁴ W trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 6 kwietnia 2017 r. poseł W. Skurkiewicz wskazał jedynie na konieczność zwrócenia uwagi na treść art. 83f ust. 1 pkt 3 oraz dodał, że „a. Wprowadzamy zasadę, że jeżeli taka osoba ma drzewo o obwodzie powyżej 100 cm w przypadku topoli i wymienionych dalej gatunków, albo powyżej 50 cm w przypadku tych gatunków, które określiłbym najprościej jako szlachetne, to musi wystąpić do urzędu gminy w formie zgłoszenia, żeby urząd gminy też uczestniczył w tym postępowaniu. To jest tylko to. To jest ta kwestia”. Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 65). <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/5A91B2E31C940034C12580FB0046B63E/%24File/0179308.pdf> [dostęp: 30.09.2017].

zgłoszenie zawiera imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte, oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. W terminie 21 dni od dnia dokonania zgłoszenia organ dokonuje oględzin w celu ustalenia gatunku drzewa i obwodu jego pnia. Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że ustawa nie przewiduje żadnych konsekwencji z tytułu przekroczenia wskazanego terminu. W terminie 14 dni od dnia oględzin organ może wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku:

- lokalizacji drzewa na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
- lokalizacji drzewa na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zieleń lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- lokalizacji drzewa na terenach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1—5 u.o.p.,
- spełnienia przez drzewo kryteriów uznania za pomnik przyrody.

Wniesienie sprzeciwu jest obligatoryjne, gdy zgłoszenie dotyczy usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie oraz w przypadku nieuzupełnienia braków zgłoszenia pomimo wezwania.

W tym samym terminie organ może wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, co wyłącza możliwość późniejszego wniesienia sprzeciwu. Wydanie opisanego w zdaniu poprzednim zaświadczenia uprawnia wnioskodawcę do usunięcia drzewa.

W przypadku niepodjęcia przez organ żadnych działań w terminie 14 dni od dnia oględzin, wnioskodawca może usunąć drzewo. Wycinki drzewa należy dokonać w terminie 6 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia. Zgodnie z art. 83f ust. 17 u.o.p., jeżeli w terminie 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, organ, o którym mowa w art. 83a ust. 1 u.o.p., uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, nakłada na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa.

W doktrynie sygnalizuje się obecnie kilka problemów związanych z omówioną regulacją. Po pierwsze, kwestia celu usunięcia drzewa, o czym mowa wyżej. Wątpliwości praktyczne budzi również obowiązek mierzenia obwodu pnia drzewa na wysokości 5 cm. Pojawia się bowiem pytanie, czy istnieją w ogóle drzewa wielopienne rozgałęziające się na tak niskiej wysokości. Po drugie, wskazuje się na to, że w zgłoszeniu nie jest konieczne wskazanie tytułu prawnego do nieruchomości, a wśród przesłanek odmowy nie został wymieniony brak zgody właściciela nieruchomości. Z tego względu możliwa jest sytuacja, że zgłoszenia wycinki dokona podmiot niebędący właścicielem nieruchomości i bez wiedzy tego właściciela, a organ nie będzie miał prawnej możliwości pod-

jęcia jakichkolwiek działań w tym zakresie. Pojawia się również problem relacji przepisów u.o.p. dotyczących zgłoszenia z instytucją milczącego załatwienia sprawy wprowadzoną do KPA z dniem 1 czerwca 2017 r.³⁵

Przedstawiona wyżej instytucja nie jest jedyną istotną zmianą dokonaną nowelizacją przepisów u.o.p., która weszła w życie w dniu 17 czerwca 2017 r., jednakże z uwagi na ograniczony zakres niniejszego opracowania pozostałe zmiany nie zostaną poddane szerszej analizie. Warto w tym miejscu zasignalizować, że omawiana nowela zrezygnowała z przyznanych wcześniej radom gmin uprawnień w zakresie określania wyjątków od obowiązku uzyskania zezwoleń i decydowania o wysokości stawek za usunięcie drzewa lub krzewu. Obecnie kwestie te są ustalane na szczeblu krajowym.

Podsumowanie

Rok 2017 był niewątpliwie bardzo ciekawy, jeżeli chodzi o rozwój regulacji z zakresu powszechnej ochrony drzew i krzewów. Początek roku przebiegał pod znakiem znacznej liberalizacji przepisów, a w kraju toczyła się żywa dyskusja na temat sposobu przejęcia chociażby częściowej kontroli nad wycinką drzew bez jednoczesnego nadmiernego ingerowania w prawo własności.

Wprowadzona obecnie instytucja zgłoszenia budzi oczywiście pewne wątpliwości i można rozważyć wprowadzenie modyfikacji do tych przepisów. Podnoszone są postulaty, by m.in. rozszerzyć katalog danych wymaganych w zgłoszeniu o tytuł prawny do nieruchomości, czy też ustalić inną wysokość, na której mierzony jest obwód pnia drzew. Czas pokaże, w jaki sposób omawiane regulacje będą funkcjonować w praktyce i jak będzie kształtowało się orzecznictwo sądowe w tym zakresie.

Literatura

- DANECKA D., RADECKI W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień: art. 78—90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2016.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J.: *Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą (aspekty prawne)*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 11—128.
- GRUSZECKI K.: *Art. 83(f)*. W: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna).

³⁵ K. GRUSZECKI: *Art. 83(f)*. W: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna).

- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- GRUSZECKI K.: *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*. Wrocław 2011.
- HABUDA A., RADECKI W.: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015.
- RAKOCZY B.: *Usuwanie drzew i krzewów*. Warszawa 2013.
- SUCHOŃ A.: *Z prawnej problematyki gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych jako składników gospodarstwa rolnego*. „Studia Iuridica Agraria” 2017, nr 15, s. 85—100.
- WILK A.: *Zmiana ustawy o ochronie przyrody w zakresie zezwoleń na wycinkę drzew na nieruchomościach osób fizycznych — Głos w dyskusji*. „Prawo i Środowisko” 2017, nr 2, s. 63—74.

Klaudia Cholewa

Changes in the universal protection of trees and shrub in Poland in 2017

Summary

This paper presents the most important changes in the field of universal protection of trees and shrubs in Poland that were made in 2017 and their consequences, especially the problem of removing trees from real property belonging to natural persons for purposes not related to economic activity and the new institutions introduced in June 2017.

Key words: protection of trees and shrubs, tree removal, nature protection

Клаудия Холева

Изменения в сфере всеобщей охраны зеленых насаждений в Польше в 2017 г.

Резюме

В данном докладе рассмотрены основные изменения, произошедшие в сфере всеобщей охраны зеленых насаждений в Польше в 2017 году. Особое внимание уделено требованиям, предъявляемым к вырубке деревьев физическими лицами. В течение полугода правовое регулирование по этому вопросу изменялось трижды: первый вариант действовал до 31 декабря 2016 года, второй с 1 января 2017 года до 16 июня 2017 года, третий вступил в силу с 17 июня 2017 года. Были проанализированы основные направления, в которых произошли изменения, а также последствия нововведений.

Ключевые слова: всеобщая охрана зеленых насаждений, вырубка деревьев, охрана природы

Aleksander Lipiński

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza
Częstochowa

Komentarz do art. 13—17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Art. 13.

1. Ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy zawartej na piśmie pod rygorem nieważności.

1a. Umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego staje się skuteczna z dniem uzyskania koncesji.

2. *(uchylony)*

3. W umowie, o której mowa w ust. 1, określa się wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty.

4. Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowi dochód budżetu państwa.

5. Umowę, o której mowa w ust. 1, w odniesieniu do użytkowania górniczego dla podziemnego składowania odpadów promieniotwórczych zawiera się na czas nieokreślony.

6. W przypadku niezyskania koncesji w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, umowa ta wygasa.

7. Użytkowanie górnicze wygasa w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę.

1. *De lege lata* użytkowanie górnicze może powstać wyłącznie w drodze umowy zawartej pomiędzy Skarbem Państwa (jako podmiotem prawa własności górniczej) oraz przyszłym użytkownikiem górniczym. Brak podstaw do zawarcia takiej umowy w odniesieniu do nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot prawa własności Skarbu Państwa, w granicach której występuje

złóże kopaliny nieobjęte własnością górnictwem. Rozporządzenie prawem do wydobywania takiego złoża następuje z zastosowaniem powszechnie obowiązujących wymagań dotyczących gospodarowania nieruchomościami gruntowymi (np. w drodze sprzedaży, dzierżawy itp.). Jeżeli jednak w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, bez względu na to, czyją będzie ona własnością, występować będzie złożo stanowiące przedmiot prawa własności górnictwem, jego poszukiwanie (rozpoznawanie) oraz wydobywanie wymagać będzie ustanowienia użytkowania górnictwem.

2. Stronami umowy o ustanowieniu użytkowania górnictwem są Skarb Państwa (w imieniu którego działają organy wskazane w art. 12 ust. 2 pr.g.g.) oraz przyszły użytkownik górnictwem. Dla działalności koncesjonowanej musi on być przedsiębiorcą co najmniej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców¹, który zamierza podjąć działalność podlegającą koncesjonowaniu na podstawie komentowanej ustawy. W przypadku działalności niekoncesjonowanej (zob. art. 2 pr.g.g.), teoretycznie rzecz biorąc, o ustanowienie użytkowania górnictwem może ubiegać się każdy podmiot prawa. W praktyce, przede wszystkim ze względu na kapitałochłonność działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem, użytkowanie górnictwem przeważnie ustanawiane będzie na rzecz spółek kapitałowych. W niektórych sytuacjach ustanowienie użytkowania górnictwem może być poprzedzone przetargiem (art. 14 oraz komentarz do tego przepisu).

3. Pod rygorem nieważności umowa w przedmiocie ustanowienia (zmiany) użytkowania górnictwem musi być zawarta na piśmie (forma *ad solemnitatem*). Źródłem wątpliwości dotyczących powstania wspomnianego prawa są zmiany wprowadzone tzw. nowelą węglowodorową², zwłaszcza dotyczące relacji pomiędzy użytkowaniem górnictwem oraz koncesją. Przede wszystkim ustawa nie określa sekwencji związanych z tym działań. Powstaje pytanie, czy (dla działalności podlegającej koncesjonowaniu) umowa (w sprawie ustanowienia użytkowania górnictwem) powinna poprzedzać koncesję, czy też może zostać zawarta dopiero po jej uzyskaniu. Co do zasady nie można wykluczyć żadnego z tych rozwiązań, aczkolwiek ustawa zdaje się preferować pierwsze z nich. Sformułowanie art. 13 ust. 1a komentowanej ustawy uzasadnia ocenę, że w istocie umowa zawarta przed uzyskaniem koncesji musi mieć charakter warunkowy, a przewidziany nią skutek (powstanie użytkowania górnictwem) zaistnieje dopiero „z dniem uzyskania koncesji”. Prawodawca uchylił się jednak od odpowiedzi, czy tym ostatnim ma być dzień podjęcia decyzji koncesyjnej, jej ostateczności

¹ Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnictwem oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2014, poz. 1133.

czy wykonalności. Biorąc pod uwagę funkcję omawianego rozwiązania, należy przyjąć, że chodzi tu co najmniej o dzień, w którym koncesja uzyskała cechę wykonalności³. Wiadomo natomiast, że jeżeli w terminie roku od dnia zawarcia takiej umowy przedsiębiorca nie uzyska koncesji (a ściśle rzecz biorąc nie uzyska ona cechy wykonalności), umowa wygasa. Literalnie rzecz biorąc, nie ma przy tym znaczenia przyczyna, która spowodowała brak koncesji. Można wprawdzie zakładać, że celem tego rozwiązania jest zdyscyplinowanie przedsiębiorcy, niemniej jednak ten ostatni ma niewielki wpływ na to, kiedy dojdzie do wydania decyzji koncesyjnej. Nawet jeżeli wniosek koncesyjny spełnia wszystkie wymagania prawa, postępowanie koncesyjne może trwać dłużej niż rok. Przykładami mogą być postępowania, w których występują strony (podmioty na prawach strony) o spornych interesach, przedłużające się postępowania dotyczące współdziałania z innymi organami administracji czy wreszcie opieszałość organów koncesyjnych⁴. Co prawda w świetle art. 35 § 5 k.p.a. do terminów załatwienia spraw nie liczy się m.in. opóźnień powstałych z przyczyn niezależnych od organu administracji, to jednak rozwiązanie to nie dotyczy sfery stosunków cywilnoprawnych. Inaczej mówiąc, do obliczania terminu określonego w art. 13 ust. 6 pr.g.g. kodeks postępowania administracyjnego nie znajduje zastosowania. Zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze nie jest bowiem indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej załatwianą w drodze decyzji administracyjnej. W sprawach regulowanych działem II komentowanej ustawy organ koncesyjny nie działa władczo, a wyłącznie reprezentuje Skarb Państwa (jako osobę prawną). Nie można jednak wykluczyć, że zaistnienie skutku określonego w art. 13 ust. 6 komentowanej ustawy może zostać ocenione jako niezgodne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.).

4. Nie można wykluczyć dopuszczalności zawarcia umowy zobowiązującej do ustanowienia użytkowania górniczego, w dodatku w określonym terminie. Przedstawione wyżej wątpliwości w zasadzie stają się natomiast bezprzedmiotowe w razie zawarcia umowy w sprawie ustanowienia użytkowania górniczego po podjęciu decyzji koncesyjnej.

³ Zdaniem B. Rakoczego chodzi tu o „ostateczność i prawomocność” decyzji koncesyjnej, do czego brak jednak podstaw (*Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 86; B. RAKOCZY: *Użytkowanie górnicze.* W: *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016, s. 65). Przede wszystkim czym innym jest ostateczność, a czym innym prawomocność decyzji. Nie sposób zaś odmawiać możliwości przystąpienia do wykonywania działalności w razie nadania decyzji rygору natychmiastowej wykonalności. Gdyby więc w takiej sytuacji oczekiwać na „ostateczność i prawomocność”, wspomniana wykonalność nie powodowałaby żadnych skutków.

⁴ Zob. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI: *Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych.* Warszawa 2013; NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI: *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego.* Warszawa 2017 (www.nik.gov.pl).

5. Do niezbędnych elementów takiej umowy należy m.in. określenie:
- granic przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym (co wymaga wskazania lokalizacji punktów załamania granic rzutu wspomnianej przestrzeni, jak i przebiegu tych granic we wnętrzu skorupy ziemskiej, w tym również w poziomie),
 - celu, w jakim prawo to ma być ustanowione (co następuje przede wszystkim przez określenie rodzaju działalności),
 - czasu trwania użytkowania górniczego,
 - wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia wspomnianego prawa oraz sposobu jego zapłaty (np. jednorazowo bądź w ratach).

6. Jedną z podstawowych zasad prawa zobowiązań jest tzw. swoboda umów (art. 353¹ k.c.). Oznacza ona, że „strony zawierające umowę mogą ułożyć swój stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. Z punktu widzenia tematu oznacza to m.in., że treścią umowy w sprawie ustanowienia użytkowania górniczego mogą być również inne elementy, w tym np. rozwiązania nakładające na użytkownika górniczego obowiązki nieprzewidziane ustawą. Mogą one np. dotyczyć powiadamiania Skarbu Państwa (organu koncesyjnego) o niektórych zdarzeniach związanych z sytuacją użytkownika górniczego, dopuszczalności przedterminowego rozwiązania umowy, kar umownych itd. Jednym z elementów zasady swobody umów jest również swoboda decyzji w przedmiocie zawarcia umowy. Inaczej mówiąc, Skarb Państwa co do zasady (z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 15 pr.g.g.) może odmówić zawarcia wspomnianej umowy bez podawania przyczyn.

7. W praktyce jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów umowy w przedmiocie ustanowienia użytkowania górniczego jest określenie wysokości wynagrodzenia z tego tytułu. Ustawa nie zawiera w tej mierze jakichkolwiek wskazówek. Wypada przyjąć, że wynagrodzenie to powinno odpowiadać wartości ustanawianego prawa. Szczegóły mogą natomiast być niezwykle trudne do ustalenia. Warunki występowania złóż tej samej kopaliny mogą bowiem być niezwykle zróżnicowane, co bezspornie wpływa na wartość złoża. Dodatkowym czynnikiem mogą być zmieniające się relacje ekonomiczne, a nawet prawne. Przykładem tych ostatnich mogą być ograniczenia w zakresie wydobywania kopaliny stanowiące konsekwencje ustanowienia form ochrony przyrody czy też planowania przestrzennego. Bezspornie bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony dla terenu górniczego, ustanawiając filar ochronny (a więc już po uzyskaniu koncesji), może wprowadzić zakaz wydobywania kopaliny bądź ograniczenia w tym zakresie (art. 104 ust. 5 pr.g.g.). Warto wreszcie zwrócić uwagę, że przestrzeń objęta użytkowaniem górniczym stanowi przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa, w granicach której znajdują się

nieodnawialne elementy środowiska. Bezspornie własność górnicza jest elementem mienia państwowego; należy nią zatem zarządzać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵). Co do zasady wysokość wynagrodzenia powinna korespondować z rynkową wartością użytkowania górniczego. Obowiązkiem organów administracji publicznej, które gospodarują mieniem Skarbu Państwa (*stationes fisci*), jest m.in.:

- zapewnienie wyceny tego mienia,
- zabezpieczenie tego mienia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 5 ust. 1 pkt 1—2 cyt. ustawy).

Ani prawo geologiczne i górniczne, ani wspomniana ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. nie zawierają jakichkolwiek rozwiązań określających sposób wyceny przedmiotu przyszłego użytkowania górniczego (złoża kopaliny, innej przestrzni we wnętrzu skorupy ziemskiej⁶). Warto też zwrócić uwagę, że wszelkie związane z tym szacunki dokonywane na etapie zawierania umowy mogą być obciążone znacznym błędem. Przeważnie do zawarcia umowy dojdzie w sytuacji, w której wiedza o budowie danego wycinka górotworu (w tym np. o złożu kopaliny) będzie przybliżona, ale wystarczająca do uzyskania koncesji. Dalsza wiedza dotycząca przedmiotu użytkowania górniczego powstaje dopiero w toku działalności polegającej na wykorzystywaniu go np. w toku wydobywania kopaliny ze złoża prowadzącego do bardziej dokładnego rozpoznania tego ostatniego.

8. Próbę rozwiązania niektórych związanych z tym problemów podjął Minister Środowiska, określając w dniu 3 września 2015 r. „zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego”⁷. Tytułem przykładu, wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego z tytułu wydobywania kopaliny ze złóż składa się z części:

- stałej, płatnej corocznie i zależnej od iloczynu wartości użytkowej złoża oraz ustalonego wskaźnika (od 0,005‰ do 1,0‰),
- zmiennej, płatnej corocznie i stanowiącej iloczyn wysokości opłaty eksploatacyjnej należnej za rok poprzedni i przyjętego wskaźnika (od 5 do 50%).

Opisane wyżej „zasady” są klasycznym przykładem wytycznych sformułowanych przez organ administracji, tyle że działający w imieniu Skarbu Państwa. Co prawda nie mają one charakteru powszechnie obowiązującego, jednak zasada swobody umów prowadzi również do wniosku, że Skarb Państwa (z wyjątkiem sytuacji, w której wnioskodawcy przysługuje „pierwszeństwo” do ustanowienia użytkowania górniczego), może uchylić się od zawarcia umowy o ustanowie-

⁵ Dz.U. 2016, poz. 2259 ze zm.

⁶ Zob. POLSKIE STOWARZYSZENIE WYCENY ZŁÓŻ KOPALIN: *Kodeks Wyceny Złóż Kopaliny POL VAL*. Kraków 2008.

⁷ <https://www.mos.gov.pl> [dostęp: 30.03.2018].

nie wspomnianego prawa. Obowiązek zawarcia umowy może bowiem wynikać albo z ustawy, albo z wcześniejszego zobowiązania. Wbrew obiegowym zapartywaniami w omawianej sprawie nie zachodzi żadna z tych sytuacji. Wspomniane „zasady” nie mają wprawdzie charakteru powszechnie obowiązującego, niemniej jednak w praktyce przedsiębiorca ubiegający się o zawarcie umowy w przedmiocie ustanowienia użytkownika górniczego nie dysponuje instrumentami, na podstawie których mógłby wymusić na Skarbie Państwa odstąpienie od rozwiązań określonych wspomnianymi zasadami.

9. Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego bezspornie stanowi dochód Skarbu Państwa. We wpływach z tego tytułu nie uczestniczą ani Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ani żadna spośród miejscowo właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Z dalszych przepisów (art. 17 pr.g.g.) wynika, że w sytuacjach ustawą nieuregulowanych do użytkownika górniczego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dzierżawy. Pozwala to traktować wspomniane wynagrodzenie jako *sui generis* odpowiednik czynszu. Niedopuszczalne jest natomiast ustanowienie użytkownika górniczego pod tytułem darmym. Ustalenie wysokości wynagrodzenia oraz sposobu jego zapłaty należy do przedmiotowo istotnych elementów umowy. Skoro jednak przepisów o użytkowniku górniczym nie stosuje się do niekoncesjonowanych robót geologicznych (art. 12 ust. 4), to w konsekwencji ten, które je wykonuje, nieodpłatnie korzysta z przedmiotu własności górniczej.

10. W praktyce pojawiła się wątpliwość, czy wspomniane wynagrodzenie obciążone jest podatkiem VAT. Problem ten stał się przedmiotem interpretacji indywidualnych dokonanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi⁸ (1061-IP TPP1.4512.119.2016.2.ŻR), gdzie przyjęto, że „ustanowienie prawa użytkownika górniczego, dokonane na podstawie umowy cywilnoprawnej, przez czynnego podatnika VAT, za które, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, przysługuje wynagrodzenie, jako świadczenie usług, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, będzie podlegało opodatkowaniu podatkiem VAT, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy”.

11. Ustawa nie wskazuje, na jaki czas może zostać ustanowione użytkownika górnicze. Powiązanie go z koncesją oznacza, że w zasadzie nie może on być dłuższy niż 50 lat (art. 21 ust. 4). Wyjątkami są:

- podziemne składowanie odpadów promieniotwórczych, kiedy to użytkownika górnicze ustanawia się na czas nieoznaczony (art. 13 ust. 5),
- podziemne składowanie dwutlenku węgla, kiedy to użytkownika górnicze ustanawia się na czas uwzględniający obowiązek prowadzenia, po zamknię-

⁸ Z dnia 17 grudnia 2014 r. (IPTPP1/443-647/14-4/MH) oraz z dnia 6 maja 2016 r. (1061-IP TPP1.4512.119.2016.2.ŻR). Tak samo przyjął Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach (interpretacja indywidualna z dnia 3 kwietnia 2013 r. (IBPP1/443-4/13/AW)).

ciu takiego składowiska, jego monitoringu przez czas nie krótszy niż 20 lat (art. 21 ust. 4a),

— wydobywanie węglowodorów, kiedy to czas ten nie może być dłuższy niż 30 lat (art. 49t).

W odniesieniu do działalności niekoncesjonowanej nie ma przeszkód do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze na czas nieoznaczony.

12. Zob. także art. 206 odnoszący się do:

— użytkowania górniczego powstałego na podstawie poprzednio obowiązujących wymagań; począwszy od 1 stycznia 2012 r. podlega ono wymaganiom określonym komentowaną ustawą (w tym np. odpowiednio stosuje się do niego przepisy dotyczące dzierżawy). Jeżeli jednak użytkowanie górnicze powstało w drodze koncesji⁹, brak podstaw do obciążania takiego użytkownika górniczego obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia,

— tych przedsiębiorców, którzy przed 1 stycznia 2012 r. wykonywali działalność niewymagającą ustanowienia użytkowania górniczego (np. wydobywali kopaliny, które dotychczas objęte były prawem własności gruntowej, a po wejściu w życie komentowanej ustawy stały się przedmiotem własności górniczej). Nałożono na nich obowiązek uzyskania użytkowania górniczego, zależnie od szczegółów, odpowiednio w terminie jednego bądź dwóch lat od wejścia w życie ustawy.

13. Utrata użytkowania górniczego (bez względu na przyczynę) uprawnia organ koncesyjny do cofnięcia koncesji, bez odszkodowania (art. 37 ust. 7).

Art. 14.

1. Z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz w dziale III w rozdziale 3, ustanowienie użytkowania górniczego może być poprzedzone przetargiem, w szczególności gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden podmiot.

2. O zamiarze ustanowienia użytkowania górniczego w drodze przetargu organ koncesyjny każdorazowo powiadamia w drodze obwieszczenia.

3. Warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i opierać się na następujących kryteriach:

1) technicznych i finansowych możliwościach oferenta;

2) proponowanej technologii prowadzenia prac;

3) proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób zamieszczania obwieszczeń o przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego,

⁹ Co miało miejsce pod rządami ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. nr 31, poz. 128.

informacje zamieszczane w obwieszczeniu, wymagania dotyczące oferty, termin składania ofert oraz zakończenia przetargu, tryb organizowania i przeprowadzania przetargu, w tym powoływania i pracy komisji przetargowej, kierując się potrzebą przedstawienia w obwieszczeniu wyczerpujących informacji o przetargu, a także zapewnienia przejrzystych i niedyskryminujących warunków postępowania oraz ochrony konkurencji, w tym sprawiedliwej oceny złożonych ofert.

1. O tym, czy użytkowanie górnicze będzie poprzedzone przetargiem, w zasadzie rozstrzyga wola Skarbu Państwa, reprezentowanego przez organy wskazane w art. 12 ust. 2 komentowanej ustawy. Nie dotyczy to jednak:

- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 (z wyłączeniem węglowodorów),
- poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz ich wydobywania.

Pomimo milczenia ustawy należy również przyjąć, że przetarg jest niedopuszczalny w razie istnienia roszczenia dającego pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego.

2. Użytkowanie górnicze może być poprzedzone przetargiem zwłaszcza wówczas, gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden wnioskodawca. Warunki przetargu nie mogą preferować żadnego inwestora (grupy inwestorów). Muszą one być niedyskryminujące oraz zostać oparte na kryteriach dotyczących:

- technicznych i finansowych możliwości oferentów (inwestorów),
- proponowanej (w istocie zamierzonej) technologii prowadzenia prac,
- proponowanej (w istocie oferowanej) wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego.

Szczegóły określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego¹⁰. Obwieszczenie w omawianej sprawie zamieszcza się w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie organu koncesyjnego oraz w jego stronie (podmiotowej) w Biuletynie Informacji Publicznej. Treścią obwieszczenia jest określenie:

- 1) nazwy i siedziby organu koncesyjnego,
- 2) przedmiotu przetargu,
- 3) sposobu uzyskania szczegółowych warunków przetargu,
- 4) miejsca i terminu składania ofert,
- 5) miejsca i terminu otwarcia ofert (§ 2).

Celem przetargu jest wybór najkorzystniejszej oferty na ustanowienie użytkowania górniczego, a także określenie kolejności pozostałych ofert spełniających wymagania zawarte w szczegółowych warunkach przetargu (§ 10 ust. 1).

¹⁰ Dz.U. 2012, poz. 101.

3. Na pisemny wniosek zainteresowanego ustanowieniem użytkowania górniczego (oferenta) organ koncesyjny udostępnia szczegółowe warunki przetargu obejmujące zwłaszcza:

- określenie przedmiotu przetargu,
- wymagania dotyczące treści oferty,
- wymagania, jakie powinien spełniać podmiot zainteresowany ustanowieniem użytkowania górniczego,
- informacje o dokumentach, jakie ma dostarczyć podmiot zainteresowany ustanowieniem użytkowania górniczego w celu potwierdzenia spełniania wymaganych warunków, w tym wypis z rejestru przedsiębiorców oraz oświadczenie, że podmiot zainteresowany ustanowieniem użytkowania górniczego spełnia przedstawione wyżej wymagania,
- obiektywne kryteria oceny ofert, o których mowa w art. 14 ust. 3 pr.g.g., oraz określenie ich znaczenia zapewniające spełnienie zasad uczciwej konkurencji,
- określenie miejsca i terminów składania i otwarcia ofert,
- pouczenie o środkach odwoławczych przysługujących podmiotowi zainteresowanemu ustanowieniem użytkowania górniczego w toku postępowania o ustanowienie użytkowania górniczego,
- wzór umowy o ustanowienie użytkowania górniczego.

4. Nie później niż na 14 dni przed upływem terminu składania ofert przedsiębiorca zainteresowany ustanowieniem użytkowania górniczego może zwrócić się do organu koncesyjnego o wyjaśnienie szczegółowych warunków przetargu. W takiej sytuacji organ koncesyjny niezwłocznie przesyła treść wyjaśnienia wszystkim zainteresowanym ustanowieniem użytkowania górniczego (czyli uczestnikom przetargu), nie ujawniając jednak źródła zapytania. Dokonane w tym trybie wyjaśnienie jest wiążące dla wszystkich oferentów. W uzasadnionych przypadkach organ koncesyjny może w każdym czasie, przed upływem terminu składania ofert, zmienić treść szczegółowych warunków przetargu. Dokonaną w ten sposób zmianę przekazuje się niezwłocznie wszystkim podmiotom zainteresowanym ustanowieniem użytkowania górniczego. Jest ona dla nich wiążąca. W przypadku zmiany treści szczegółowych warunków przetargu organ koncesyjny przedłuża odpowiednio termin składania ofert w celu umożliwienia zainteresowanym ustanowieniem użytkowania górniczego uwzględnienia w przygotowanych ofertach takiego wyjaśnienia albo zmiany szczegółowych warunków przetargu (§ 3).

Organ koncesyjny:

- może sporządzić i udostępnić podmiotom zainteresowanym ustanowieniem użytkowania górniczego pakiet informacyjny, zawierający dane o przestrzeni będącej przedmiotem przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego, a także dotyczące terenu położonego nad tą przestrzenią,

- prowadzi przetarg w sposób zapewniający spełnienie zasad uczciwej konkurencji i w jednakowy sposób traktuje wszystkie podmioty ubiegające się o ustanowienie użytkowania górniczego (§ 4—5).

5. Oferta złożona w omawianym przetargu określa:

- nazwę (firmę) i siedzibę oferenta,
- przedmiot przetargu,
- przestrzeń, w ramach której ma być ustanowione użytkowanie górnicze,
- proponowany czas, na jaki ma być zawarta umowa o ustanowienie użytkowania górniczego,
- techniczne i finansowe możliwości oferenta,
- zakres, harmonogram i sposób prowadzenia działalności regulowanej komentowaną ustawą,
- proponowaną wysokość wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego.

Nie ma przeszkód, by oferent przedstawił w ofercie dodatkowe informacje, wykraczające poza wyżej wymienione.

Ofertę:

- składa się w zamkniętej kopercie opatrzonej nazwą i adresem oferenta oraz określeniem przedmiotu przetargu,
- złożoną po upływie terminu składania ofert zwraca się oferentowi bez otwierania,
- niespełniającą wymagań określonych w szczegółowych warunkach przetargu odrzuca się (§ 6).

Termin:

- składania ofert nie może być krótszy niż 90 dni od dnia zamieszczenia ostatniego obwieszczenia o przetargu,
- zakończenia przetargu nie może nastąpić po upływie 6 miesięcy od upływu terminu składania ofert.

Oferent jest związany ofertą w zasadzie przez 6 miesięcy od upływu terminu jej składania. Zakończenie przetargu następuje przez wybór najkorzystniejszej oferty (§ 7). Organ koncesyjny powołuje co najmniej trzyosobową komisję przetargową. W jej skład nie mogą wchodzić osoby powiązane z oferentem (a także z jego pełnomocnikiem, osobami wchodzącymi w skład organów osób prawnych).

6. Przetarg jest dwuetapowy. W części odbywającej się:

- z udziałem oferentów komisja przetargowa stwierdza prawidłowość ogłoszenia przetargu oraz ogłasza liczbę złożonych ofert i nazwy oferentów,
- bez udziału oferentów komisja przetargowa otwiera oferty i ustala, czy spełniają wymagania szczegółowych warunków przetargu, dokonuje oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty oraz określenia kolejności pozostałych ofert.

Dokonując oceny ofert, komisja przetargowa może wezwać oferentów do udzielenia dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących treści złożonych przez nich ofert (§ 8—9).

Za najkorzystniejszą uznaje się ofertę, która otrzyma najwyższą ocenę komisji przetargowej, przyznaną na podstawie obiektywnych kryteriów oraz ich znaczenia określonych w szczegółowych warunkach przetargu. Jeżeli jednakową ocenę otrzymało więcej ofert, organ koncesyjny wzywa oferentów, którzy je złożyli, do przedstawienia ofert dodatkowych. Jeżeli nie wpłynęła żadna oferta lub wszystkie oferty zostały odrzucone, przetarg unieważnia się, o czym organ koncesyjny informuje na piśmie (§ 10 ust. 2—3, § 11).

7. Protokół, oferty oraz wszystkie dokumenty dotyczące przetargu są jawne. Wyjątkiem są informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli oferent, składając ofertę, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. O wynikach przetargu organ koncesyjny niezwłocznie zawiadamia oferentów. W terminie 14 dni od otrzymania takiego zawiadomienia mogą oni wnieść protest. Rozpatruje go organ koncesyjny nie później niż w terminie 14 dni, niezwłocznie powiadamiając oferentów o wyniku. W przypadku uwzględnienia protestu oprotestowana czynność podlega powtórzeniu. Umowy o ustanowienie użytkowania górniczego nie zawiera się przed:

- terminem przewidzianym na wniesienie protestu,
- ostatecznym rozstrzygnięciem protestu.

Jeżeli oferent, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy, organ koncesyjny zawiera umowę z oferentem, który zajął w przetargu kolejne miejsce (§ 11—15). Przypomnieć należy, że taka umowa ma charakter warunkowy. Jeżeli w terminie roku od jej zawarcia nie dojdzie do uzyskania koncesji, umowa wygasa.

8. W praktyce rozwiązania te mają znikome znaczenie praktyczne. Problem przedsiębiorców ubiegających się o koncesje na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. rozwiązany jest w art. 28i—l pr.g.g. Z kolei wygrana przetargu, o którym mowa w art. 14 pr.g.g., nie zapewnia uzyskania koncesji. Przypomnieć należy, że jeżeli w terminie roku od zawarcia umowy o użytkowanie górnicze nie dojdzie do uzyskania tej ostatniej, umowa wygasa (art. 13 ust. 6). Z kolei większość koncesji na działalność wymagającą użytkowania górniczego musi być poprzedzona decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań (a znane są sytuacje, w których postępowanie w sprawie jej uzyskania trwa ponad 5 lat). W praktyce oznacza to, że zachowanie wspomnianego wyżej terminu jest niezwykle mało prawdopodobne.

9. Podkreślić wreszcie należy, że opisane wyżej wymagania odnoszą się wyłącznie do przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego. Przedmiotem

przetargu nie może natomiast być koncesja. Zasady postępowania w razie złożenia konkurencyjnych wniosków o koncesję na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1 (z wyjątkiem węglowodorów) reguluje art. 28 i oraz nast. pr.g.g.

Art. 15.

1. Ten, kto w wyniku wykonywania robót geologicznych:

- 1) rozpoznał kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla i udokumentował go w stopniu umożliwiającym sporządzenie planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego kompleksu,**
- 2) udokumentował złoża kopaliny, stanowiące przedmiot własności górniczej, z wyłączeniem złoża węglowodorów, w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża oraz uzyskał decyzje zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża na podstawie koncesji na:**
 - a) poszukiwanie złóż kopalin w zakresie obejmującym całe nowo udokumentowane złożo,**
 - b) poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, w zakresie:**
 - całości udokumentowanego złoża w wyniku prac poszukiwawczych,
 - części udokumentowanego złoża w wyniku prac rozpoznawczych, w której podniósł jej kategorię rozpoznania w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża,
 - c) rozpoznawanie złóż kopalin, tylko w tej części złoża, w której podniósł jej kategorię rozpoznania w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża**
 - jest uprawniony do wnioskowania o ustanowienie na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi.

2. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, wygasa z upływem 3 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną dotyczącą kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo dokumentację geologiczną złoża kopaliny.

3. W przypadku wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego do upływu terminu, o którym mowa w ust. 2.

4. Niepodpisanie umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego z przyczyn leżących po stronie podmiotu posiadającego uprawnienie do jej zawarcia, w terminie, o którym mowa w ust. 2, powoduje utratę prawa do zawarcia tej umowy.

1. Komentowany przepis uległ istotnym przekształceniom dokonanyom ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹¹. W uzasadnieniu¹² wskazano, że ich celem jest „jednoznaczne i nie budzące wątpliwości doprecyzowanie sytuacji” związanej z tzw. pierwszeństwem do uzyskania użytkowania górniczego, co jednak nie do końca zdaje się polegać na prawdzie. Omawiane rozwiązanie stanowi wyraz koncepcji zakładającej, że temu, kto poniósł koszty koncesjonowanych robót geologicznych, przysługuje pierwszeństwo do uzyskania prawa podmiotowego do przedmiotu własności górniczej (czyli użytkowania górniczego), a w konsekwencji podjęcia działalności pozwalającej na uzyskiwanie korzyści z tak poniesionych nakładów. Dotyczy to jednak wyłącznie:

- przestrzeni mogącej stanowić tzw. kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- złóż kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej (z wyłączeniem węglowodorów).

Rozwiązanie to nie dotyczy zatem użytkowania górniczego ustanawianego w innych celach, jak np. na potrzeby podziemnego składowania odpadów bądź bezziornikowego magazynowania substancji. W odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego ustawodawca zdecydowanie wykluczył też możliwość uzyskania wspomnianego pierwszeństwa na podstawie analizy już istniejących informacji geologicznych. Świadczy o tym uzależnienie omawianego prawa wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji. Nie da się zatem wykluczyć, że reinterpretacja dotychczasowego rozpoznania geologicznego pozwoli na uzyskanie wyników umożliwiających odpowiednio sporządzenie wspomnianego planu bądź programu, tyle że nie zapewni ona wspomnianego pierwszeństwa.

2. Jego podstawowymi przesłankami są odpowiednio:

- uzyskanie koncesji niezbędnej do rozpoznania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla bądź odpowiednio na poszukiwanie i rozpoznawanie czy też tylko na samo rozpoznanie złoża kopaliny,
- wykonanie na jej podstawie stosownych robót geologicznych, a w ich wyniku:
 - rozpoznanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla w stopniu pozwalającym odpowiednio na sporządzenie planu jego zagospodarowania bądź udokumentowanie złoża kopaliny w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża¹³,

¹¹ Dz.U. 2018, poz. 1583.

¹² Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2551.

¹³ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczególnych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż, Dz.U. 2012, poz. 511. W świetle rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geolo-

- uzyskanie decyzji zatwierdzającej stosowną dokumentację geologiczną. Dalsze szczegóły są mało komunikatywne. Pierwszeństwo przysługuje, jeżeli przedmiotem koncesji było:
- tylko poszukiwanie złoża kopaliny w zakresie całego nowo udokumentowanego złoża,
- zarówno poszukiwanie, jak i rozpoznawanie złóż kopalin, w odniesieniu do
 - całości udokumentowanego złoża w wyniku prac poszukiwawczych,
 - części udokumentowanego złoża w wyniku prac rozpoznawczych prowadzących do podniesienia kategorii rozpoznania złoża w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża,
- rozpoznanie złóż kopalin, jednak tylko w tej części, w której doprowadziło to do podniesienia kategorii rozpoznania złoża w stopniu umożliwiającym sporządzenie projektu zagospodarowania złoża (art. 15 ust. 1).

3. Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której podniesiono kategorię rozpoznania złoża w stopniu pozwalającym na sporządzenie projektu jego zagospodarowania. Zapewne przedmiotem pierwszeństwa będzie uzyskanie użytkownika górniczego na jego wydobywanie. W pozostałych przypadkach, tj. w razie poszukiwania złoża kopaliny bądź poszukiwania i rozpoznawania, którego wyniki nie pozwalają na sporządzenie projektu zagospodarowania złoża, przedmiotem pierwszeństwa może być tylko użytkowanie górniczne pozwalające na prowadzenie dalszego rozpoznania. Za sprawą pozbawionej wyobraźni techniki legislacyjnej ocena ta może jednak być sporna.

4. W dotychczasowym stanie prawnym ten, komu przysługiwało pierwszeństwo do uzyskania użytkownika górniczego, mógł „żądać” jego ustanowienia, a związane z tym spory rozstrzygane były na drodze sądowej (art. 15 ust. 1—2 w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 sierpnia 2018 r., czyli do czasu wejścia w życie wspomnianej noweli z dnia 15 czerwca 2018 r.). Inaczej mówiąc, uprawniony miał roszczenie o ustanowienie wspomnianego prawa. *De lege lata* jest on tylko „uprawniony do wnioskowania o ustanowienie na jego rzecz użytkownika górniczego z pierwszeństwem przed innymi”. Gramatyczna wykładnia tego ostatniego rozwiązania zdaje się sugerować, że obecnie przedsiębiorcy spełniającemu opisane wyżej przesłanki nie przysługuje roszczenie o ustanowienie wspomnianego prawa (z pierwszeństwem przed pozostałymi). Wiele przemawia natomiast za tym, że takie rozwiązanie należy odrzucić. Określenie „uprawnienie” należy traktować jako synonim prawa podmiotowego, a więc chronionej

gicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz.U. 2015, poz. 987) podstawą wspomnianego projektu dla kopalin stałych może być dokumentacja sporządzona w kategorii co najmniej C1; dla kopalin płynnych i gazowych kryterium to w ogóle nie zostało określone. Można więc bronić poglądu, że dla tej ostatniej grupy kopalin (z wyłączeniem węglowodorów) kryterium to nie ma znaczenia, wystarczy jakikolwiek stopień rozpoznania złoża.

prawem (w znaczeniu przedmiotowym) sfery postępowania podmiotu prawa. Prowadzi to do wniosku, że pomimo zmiany terminologii w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym wspomniane pierwszeństwo (w istocie możliwość żądania ustanowienia użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi) jest prawem podmiotowym. Milczenie ustawy nie wyklucza też możliwości ochrony tego pierwszeństwa w postępowaniu sądowym. Bez wątpienia stosunek prawny powstały w wyniku spełnienia się przesłanek przewidzianych w art. 15 ust. 1 ma charakter cywilnoprawny. Jego przedmiotem jest bowiem relacja dwóch równorzędnych podmiotów prawa (Skarbu Państwa, tego kto spełnia wymagania przewidziane w art. 15). W szczególności zaś żaden z nich nie może jednostronnie (władczo) kształtować sytuacji prawnej drugiej strony. Naturalną konsekwencją takiego rozwiązania jest sądowa droga rozstrzygania związanych z nim sporów (art. 1 k.p.c.).

5. Termin wystąpienia ze wspomnianym wnioskiem ewidentnie ma charakter zawisły¹⁴, o czym świadczy określenie „uprawnienie [...] wygasa z upływem 3 lat od dnia doręczenia decyzji” w przedmiocie zatwierdzenia stosownej dokumentacji geologicznej. Powstaje pytanie, jak liczyć bieg tego terminu, a zwłaszcza czy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej czy nieostatecznej. Co prawda jedyną stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej jest wnioskodawca¹⁵, tyle że nigdy nie można wykluczyć (co nie jest rzadkie w praktyce), że odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie) złoży podmiot, który nie jest do tego legitymowany. Do czasu rozpatrzenia takiego środka zażalenia decyzja nie posiada waloru ostateczności oraz nie powoduje określonych w niej skutków prawnych, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Uzasadnia to ocenę, że wspomniany termin biegnie dopiero od dnia ostateczności decyzji zatwierdzającej.

6. Zapewne ustawodawca zakładał, że przed upływem wspomnianego terminu przedsiębiorca wystąpi z wnioskiem koncesyjnym, mając jednocześnie pewność, że w tym czasie nikt inny nie uzyska użytkowania górniczego. Omawiane pierwszeństwo nie stanowi wprawdzie przeszkody do wystąpienia przez

¹⁴ Pod rządem dotychczasowego stanu prawnego (który w tej mierze nie różni się od obecnego) odmiennie B. RAKOCZY: *Użytkowanie górnicze...*, s. 72 i nast., zdaniem którego chodzi tu o termin przedawnienia. Ocena ta jest jednak błędna. Skutkiem upływu wspomnianego terminu jest bowiem „wygaśnięcie” roszczenia, czego nie da się pogodzić z instytucją „przedawnienia” w prawie cywilnym. Skutkiem przedawnienia w zasadzie jest tylko brak możliwości dochodzenia prawa przed sądem (art. 117 § 2 k.c.). Co prawda pogląd ten wypowiedziano pod rządem dotychczasowego stanu prawnego, tyle że nie uległ on w tej mierze zmianom wpływającym na treść przedmiotowych ocen.

¹⁵ Zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., VI S.A./Wa 308/16.

konkurencyjnego przedsiębiorcę z wnioskiem koncesyjnym, jednak blokuje możliwość uzyskania przez niego użytkownika górniczego. Termin 3 lat jest natomiast stanowczo zbyt krótki i w praktyce może powodować bezprzedmiotowość wspomnianego pierwszeństwa. Przede wszystkim:

- podziemne składowanie dwutlenku węgla,
- większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopalin

zalicza się do kategorii tzw. przedsięwzięć „mogących znacząco oddziaływać na środowisko”¹⁶. Oznacza to, że obowiązkowym elementem wniosku koncesyjnego jest wówczas (w zasadzie ostateczna) decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Przedstawienie przesłanek oraz trybu jej uzyskiwania wykracza poza ramy komentarza. Dość wspomnieć, że nie do rzadkości należą sytuacje, w których postępowanie w sprawie jej uzyskania trwa na tyle długo (nawet kilka lat), że zachowanie wspomnianego 3-letniego terminu nie jest możliwe.

7. Otwarty może być problem cesji wspomnianego pierwszeństwa (czyli prawa podmiotowego). Stosownie do art. 509 § 1 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Komentowana ustawa nie zawiera w tej mierze żadnych wyłączeń. Co prawda nie można wykluczyć umownego wyłączenia cesji, to jednak w praktyce zapewne będą to sytuacje mało prawdopodobne. Brak natomiast argumentów prowadzących do wniosku, że taka cesja byłaby niezgodna z właściwością zobowiązania.

8. Przesłanki wspomnianego roszczenia nie zostały jednak sformułowane dostatecznie jednoznacznie. Przede wszystkim wątpliwości dotyczą treści tak ustanawianego użytkownika górniczego, a zwłaszcza czasu jego trwania, wysokości wynagrodzenia, sposobu jego zapłaty itp. Oczekiwania stron (tj. inwestora, który spełnia przesłanki określone w art. 15, oraz Skarbu Państwa) mogą bowiem w tej mierze być diametralnie różne. Jednym z celów wspomnianego pierwszeństwa jest stworzenie inwestorowi możliwości podjęcia działalności gospodarczej pozwalającej na osiągnięcie korzyści majątkowych. Nasuwa się zatem wniosek, że treścią wspomnianego roszczenia powinno być ustanowienie użytkownika górniczego w oparciu o kryteria rynkowe, a w sposób zapewniający rentowność przedsięwzięcia, ale z jednoczesnym poszanowaniem zasady racjonalnej gospodarki złożem kopaliny oraz wymagań ochrony środowiska. W praktyce ustalenie związanych z tym szczegółów może być niezwykle trudne.

¹⁶ W rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm.) w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2016, poz. 71).

9. Nie da się też wykluczyć sytuacji, w której pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego przysługiwać będzie kilku przedsiębiorcom. Rozpoznanie i udokumentowanie złoża kopaliny nie stanowi bowiem przeszkody do ponownego rozpoznania i udokumentowania go przez innego inwestora. Wydaje się, że kolizja takich praw powinna być rozstrzygnięta na rzecz tego przedsiębiorcy, który wcześniej uzyskał takie pierwszeństwo.

10. Sprawa ulega komplikacji w odniesieniu do podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Przesłanką sporządzenia planu zagospodarowania takiego składowiska są nadto dokumentacje hydrogeologiczna i geologiczno-inżynierska. Odnoszące się do nich wymagania nie przewidują, odmiennie niż to jest w odniesieniu do dokumentacji złożowej, zróżnicowania stopnia dokładności rozpoznania (art. 90—91 pr.g.g.¹⁷). Co więcej, istnienie (zatwierdzenie) takich dokumentacji w żaden sposób nie wpływa na wspomniane pierwszeństwo.

11. Źródłem wątpliwości staje się art. 15 ust. 3. Skoro przedsiębiorca może skutecznie złożyć wniosek o ustanowienie użytkowania górniczego nawet w ostatnim dniu 3-letniego terminu, to nie sposób zakładać, że umowa zostanie zawarta „do upływu terminu, o którym mowa w ust. 2”. Konstrukcja ta jest całkowicie nieczytelna i świadczy o tym, że jej autorom obca była znajomość elementarnych zasad prawa cywilnego. W istocie wniosek o zawarcie wspomnianej umowy należy traktować jako ofertę w rozumieniu art. 66 k.c.¹⁸. Oczywiście jest bowiem, że jej analiza i przyjęcie wymagają czasu. Wiele wskazuje natomiast na to, że wspomniana umowa powinna być poprzedzona negocjacjami (art. 72 k.c.), a zatem zostanie zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień będących przedmiotem negocjacji (art. 72 k.c.). Wspomniany wniosek należy złożyć na piśmie, aczkolwiek brak podstaw, by niedochowanie tej formy mogło skutkować jego nieważnością. Nie ma też wątpliwości, że negocjacje w omawianej sprawie mogą być czasochłonne.

12. Szczególna regulacja dotyczy tych przedsiębiorców, którzy przed 1 stycznia 2015 r., działając na podstawie stosownej koncesji, rozpoznali i udokumentowali złoża kopaliny z dokładnością pozwalającą na sporządzenie projektu zagospodarowania złoża. Pierwszeństwo przysługuje wówczas przez czas

¹⁷ W związku z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

¹⁸ Wedle którego „oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy” (§ 1). Jeżeli oferent nie oznaczył terminu, w ciągu którego oczekiwać będzie odpowiedzi, oferta złożona w inny sposób niż w obecności drugiej strony albo za pomocą środka bezpośredniego porozumiewania się na odległość przestaje wiązać z upływem czasu, w którym składający ofertę mógł w zwykłym toku czynności otrzymać odpowiedź wysłaną bez nieuzasadnionego opóźnienia (§ 2).

5 lat (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁹).

13. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw ewidentnie zmierza do osłabienia sytuacji przedsiębiorcy, który poniósł nakłady na rozpoznanie geologiczne. Powstaje bowiem pytanie, jak kształtuje się sytuacja tego, komu przed dniem jej wejścia w życie (tj. przed 29 sierpnia 2018 r.) przysługiwało pierwszeństwo do ustanowienia użytkowania górniczego²⁰. Artykuł 4 wspomnianej ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. dokonuje zmiany art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne oraz niektórych innych ustaw²¹, utrzymując wprawdzie 5-letni termin pierwszeństwa powstałego przed 1 stycznia 2015 r., lecz zawężając je tylko do sytuacji, gdy stosowne roboty geologiczne wykonane zostały na podstawie koncesji. Rozwiązanie to ma charakter retroaktywny i prowadzi do znaczącego pogorszenia sytuacji przedsiębiorców, którzy spełnili omawiane wymagania przed wejściem w życie noweli węglowodorowej, tj. przed 1 stycznia 2015 r.

14. Sytuację przedsiębiorców, którzy pomiędzy 1 stycznia 2015 r. oraz 28 sierpnia 2018 r. spełnili przesłanki do uzyskania pierwszeństwa do ustanowienia użytkowania górniczego, reguluje art. 5 noweli z dnia 15 czerwca 2018 r., przewidując w tym zakresie stosowanie rozwiązań dotychczasowych.

15. W dotychczasowej praktyce instytucja omawianego pierwszeństwa (nawet wówczas, gdy przysługiwało ono przez 5 lat) nie miała znaczenia praktycznego. Przede wszystkim ten, komu przysługuje wspomniane prawo, może wprawdzie żądać zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze, jednak skoro to ostatnie powstaje pod warunkiem uzyskania koncesji, to w istocie wspomniana umowa również musi mieć charakter warunkowy. Ani wspomniane pierwszeństwo, ani zawarta w jego wyniku umowa, nie przesądzają natomiast o uzyskaniu koncesji. W większości sytuacji elementem wniosku o koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża jest decyzja w sprawie środowiskowych

¹⁹ Dz.U. 2014, poz. 1133.

²⁰ Wedle art. 15 ust. 1 komentowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 sierpnia 2018 r. przesłankami tego pierwszeństwa było:

- rozpoznanie złoża kopaliny stanowiącej przedmiot własności górniczej (z wyłączeniem węglowodorów) bądź kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- zatwierdzenie stosownej dokumentacji geologicznej,
- wystąpienie z żądaniem ustanowienia użytkowania górniczego.

Podstawowa różnica polega na tym, że wspomniany cel można było osiągnąć bez uzyskiwania stosownej koncesji (np. na podstawie analizy (reinterpretacji) dotychczasowej informacji geologicznej).

²¹ Dz.U. 2014, poz. 1133 ze zm. (tzw. nowela węglowodorowa).

uwarunkowań. Przesłanki jej podjęcia zależą od wielu okoliczności i nie można wykluczyć negatywnego rozstrzygnięcia w tym zakresie czy też przewlekłości postępowania prowadzącej do wygaśnięcia pierwszeństwa. Podobnie problem ten wygląda w odniesieniu do samej koncesji. Może się okazać, że wnioskodawca dysponuje środkami, które organ koncesyjny ocenił jako niewystarczające do podjęcia zamierzonej działalności, bądź zachodzą inne przesłanki uzasadniające odmowę koncesji (zob. art. 39 ustawy — Prawo przedsiębiorców, art. 29 ust. 1 pr.g.g.). Inaczej mówiąc, w obecnym stanie prawnym rozpoznanie i udokumentowanie złoża nie przesądza o możliwości uzyskania koncesji na jego wydobywanie, a w praktyce również o powstaniu użytkownika górniczego.

16. Należy również przyjąć, że pierwszeństwo wyklucza możliwość ustanowienia użytkownika górniczego w drodze przetargu.

Art. 16.

1. W granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkownika górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkowaniem. W szczególności może on odpowiednio wykonywać roboty geologiczne, wydobywać kopalinę ze złoża, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać działalność określoną w art. 2 ust. 1.

2. Obiekty, urządzenia oraz instalacje wzniesione w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym stanowią własność użytkownika górniczego. Własność ta jest prawem związanym z użytkowaniem górniczym.

3. Jeżeli umowa o ustanowienie użytkownika górniczego nie stanowi inaczej, przed wygaśnięciem tego prawa użytkownik górniczy jest obowiązany zabezpieczyć lub usunąć obiekty, urządzenia oraz instalacje, o których mowa w ust. 2.

Art. 17.

W sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkownika górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy.

1. Analizowane artykuły określają normatywną treść użytkownika górniczego. Jest ono prawem podmiotowym, którego istotą jest wyłączność uprawnionego w zakresie wykorzystywania objętej nim przestrzeni, w jednym z celów określonych omawianą ustawą. Przedmiotem użytkownika górniczego nie może natomiast być wykonywanie niekoncesjonowanych robót geologicznych (arg. z art. 12 ust. 4 pr.g.g.). Nie można go także ustanowić w celu wykonywania we wnętrzu skorupy ziemskiej działalności nie objętej komentowaną ustawą

(np. w celu podziemnego zgazowania węgla, chyba że byłoby prowadzone w celach badawczych). Użyte w art. 16 ust. 1 zd. 2 określenie „w szczególności” nie oznacza jednak, że określone tam cele (wykonywanie robót geologicznych, wydobywanie kopalin itd.) mają charakter tylko przykładowy, a w konsekwencji przedmiotem użytkowania górniczego może być inna działalność. Istota problemu tkwi bowiem w określeniu „korzystać z przestrzeni”, co z punktu widzenia tematu oznacza używanie jej w zakresie niezbędnym do prowadzenia działalności odpowiednio w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1, wydobywania kopalin ze złóż itd. Oznacza to również możliwość wykonywania działań o charakterze pomocniczym, niezbędnym do osiągnięcia danego celu. Przykładem może być udostępnienie złoża kopaliny, a także wykonanie robót przygotowawczych i innych (wentylacyjnych, odwadniających, transportowych, niezbędnych do rozpoznania zagrożeń i przeciwdziałania im) niezbędnych do podjęcia i prowadzenia wydobywania kopaliny ze złoża, a po zakończeniu tego ostatniego — wykonania robót likwidacyjnych. Szczegóły można ustalić wyłącznie na podstawie analizy konkretnego stanu faktycznego. Przeważnie nie jest to zresztą możliwe na etapie zawierania umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze.

2. Istota problemu polega na „wyłączności” użytkownika górniczego do korzystania (w zakresie wynikającym z umowy) z objętej nim przestrzeni. Nie oznacza to jednak, że wspomniana „wyłączność” odnosi się do wszystkich sposobów korzystania z objętej nią przestrzeni. O „wyłączności” przesądza cel ustanowienia wspomnianego prawa. W konsekwencji nie można wykluczyć sytuacji polegającej na tym, że ten sam fragment wnętrza skorupy ziemskiej może być przedmiotem więcej niż jednego użytkowania górniczego, tyle że ustanowionego w różnych celach. Dla uniknięcia wątpliwości w umowach ustanawiających użytkowanie górnicze standardem jest klauzula, mocą której Skarb Państwa zastrzega sobie prawo ustanowienia użytkowania górniczego na rzecz innego podmiotu. Takie „współistnienie” różnych praw użytkowania górniczego odniesionych do tej przestrzeni wymaga dookreślenia przesłanek pozwalających na ich wykonywanie w sposób niepowodujący wzajemnych kolizji. Problem ten tylko częściowo może zostać rozwiązany w drodze umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze. W pozostałym zakresie konieczne może okazać się sięgnięcie do instrumentów prawa administracyjnego. Przykładem może być określenie tzw. innych warunków koncesyjnych (art. 30 ust. 2 pr.g.g.) bądź szczególnych wymagań związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego (art. 108 ust. 4 pr.g.g.).

3. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym nowością jest rozwiązanie przewidziane w art. 16 ust. 2. Oznacza ono, że obiekty, urządzenia oraz instalacje wzniesione w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym

i trwale z nią związane, nie są częściami składowymi przedmiotu własności górniczej. Stanowią one przedmiot prawa własności użytkownika górniczego. Jest ono związane z użytkowaniem górniczym, co oznacza, że w zasadzie dzieli ono los tego ostatniego.

4. Pod rządem stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2011 r. użytkowanie górnicze było prawem zbywalnym. *De lege lata* odesłanie do przepisów o dzierżawie oznacza, że w istocie użytkownik górniczy może rozporządzić nim tylko w takich granicach, w jakich byłoby to dopuszczalne w przypadku dzierżawy. W rachubę wchodziłoby zatem oddanie przedmiotu użytkowania górniczego do używania go przez inny podmiot bądź swego rodzaju poddzierżawa, co jednak byłoby możliwe wyłącznie po uzyskaniu zgody Skarbu Państwa. Stosownie bowiem do art. 698 § 1 k.c. bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddawać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać. *De lege lata* użytkowanie górnicze ma zatem charakter niezbywalny. W świetle art. 17 pr.g.g. nie ma też wątpliwości, że od 1 stycznia 2012 r. użytkowanie górnicze (co dotyczy również prawa ustanowionego przed tą datą, zob. art. 206 ust. 1—2 pr.g.g.) jest prawem o charakterze obligacyjnym²².

5. Zasadą jest, że przed wygaśnięciem użytkowania górniczego użytkownik górniczy ma obowiązek „zabezpieczyć lub usunąć” obiekty, urządzenia oraz instalacje, które wznosił w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym. O szczegółach może rozstrzygać umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego. O ile nie zawiera ona żadnych rozwiązań w tym względzie, wybór pomiędzy zabezpieczeniem bądź usunięciem wspomnianych obiektów itp. należy do użytkownika górniczego. Co innego może natomiast wynikać z planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego (art. 129 i nast. pr.g.g.).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że jedną z podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego jest tzw. zasada swobody umów (art. 353¹ k.c.), której treścią jest również swoboda woli stron w zakresie renegotjacji umowy (w tym dotyczącej użytkowania górniczego). Dotyczy to również losów wspomnianych obiektów, urządzeń itp. Stosownie do art. 705 k.c. po zakończeniu dzierżawy, o ile umowa nie stanowi inaczej, dzierżawca obowiązany jest zwrócić przedmiot dzierżawy w takim stanie, w jakim powinien się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu dzierżawy. Do dzierżawy stosuje się odpowiednio większość przepisów o najmie (art. 694 k.c.), co oznacza m.in., że użytkownikowi górniczemu nie wolno dokonywać zmian przedmiotu użytkowania górniczego sprzecz-

²² Odmienne B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze...*, s. 104 i nast.; IDEM: *Użytkowanie górnicze...*, s. 57 i nast., zdaniem którego *de lege lata* użytkowanie górnicze jest prawem rzeczowym. Ocena ta koliduje jednak z zasadą zamkniętego katalogu praw rzeczowych.

nych z umową bądź przeznaczeniem tego przedmiotu. O ile nie stosuje się on do tych ograniczeń, możliwe jest wypowiedzenie umowy bez zachowania terminów.

6. Użytkowanie górnicze jest prawem podmiotowym, które daje uprawnionemu nie tylko wyłączność w zakresie korzystania z przedmiotu własności górniczej. Treścią dzierżawy jest korzystanie z rzeczy i pobieranie jej pożytków (art. 693 § 1 k.c.). Do tych ostatnich zalicza się kopalina odłączona od złoża. Stosownie zaś do art. 53 § 1 k.c. pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe. Przypadają one uprawnionemu do ich pobierania, co z punktu widzenia tematu oznacza, że prawo ich własności nabywa użytkownik górniczy. Konstrukcja ta pozwala na ustalenie, w którym momencie i na jakiej podstawie prawnej użytkownik górniczy nabywa prawo własności wydobywanej kopaliny.

7. W obecnym stanie prawnym użytkowanie górnicze co prawda wykazuje niektóre cechy charakterystyczne dla użytkowania wieczystego, to jednak w istocie jest prawem obligacyjnym, a właściwie może być traktowane jako szczególny rodzaj dzierżawy. Dotyczy to również użytkowania górniczego powstałego pod rządem dotychczasowego stanu prawnego (arg. z art. 206 pr.g.g.).

Literatura

- Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne.* Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2018.
- JASIAK-TARAZIEWICZ T., KAŻMIERCZAK W.: *Wybrane problemy wynikające ze stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze z punktu widzenia geologa wojewódzkiego.* „Przegląd Geologiczny” 2015, vol. 63, nr 12/1, s. 1333—1335.
- LIPIŃSKI A.: *Zmiany prawa geologicznego i górniczego wprowadzone ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. (z wyłączeniem koncesjonowania węglowodorów).* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018 nr 10, s. 2—10.
- MIKOSZ R.: *Kilka uwag o wzajemnych relacjach pomiędzy własnością górniczą a własnością gruntową.* W: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Popiołkowi.* Red. M. PAZDAN. Warszawa 2017, s. 1193—1206.
- MIKOSZ R.: *Użytkowanie górnicze: kilka uwag de lege ferenda.* W: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka.* Red. J. HOŁACZYŃSKI, P. MACHNIKOWSKI. Warszawa 2010, s. 385—394.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- RADECKI G.: *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego.* W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, w Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia.* Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* T. 1. Wrocław 2013.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.

Aleksander Lipiński

Commentary to Art. 13—17 Geological and Mining Act

Summary

The commented provisions specify the mechanisms of creation and content of mining usufruct. The latter can be established only with reference to the space covered by the mining property (inside the earth's crust), and especially mineral deposits existing within its borders. It is created by way of a contract that specifies the duration of this right and the remuneration for its establishment. It is strongly associated with the (mining) license; the contract causes the legal effect specified in it only if a license has been granted and expires with the loss of its validity. In specific situations (provided by the law) the entrepreneur may demand the establishing of the mining usufruct. In other situations establishment of mining usufruct may be preceded by a tender. The content of the said right is the exclusive right to use the designated space, for (respectively) searching for (exploring) mineral deposits, their mining, underground storage of waste, underground storage of carbon dioxide and some other types of use of the subject of mining property. In situations not regulated by the GMA, the lease requirements apply, *mutatis mutandis*.

Key words: exploiting the Earth's crust, Geological and Mining Act

Александр Липинский

Комментарий к статьям 13—17 Геологического и горного права

Резюме

В комментируемых статьях описываются механизмы возникновения права на пользование недрами, а также порядок пользования, определить который можно лишь с учетом площади горной разработки (внутренних слоев земной коры), а также находящихся в ее границах месторождений полезных ископаемых. Порядок пользования недрами определяется договором, который фиксирует в том числе и время, на которое предоставляется данное право, а также оплату за его установление. В ситуациях, определяемых законом, предпринимателю принадлежит право первенства в определении порядка пользования недрами, который во многом обусловлен лицензией. Договор вступает в силу только в случае наличия действующей лицензии и теряет свою силу в момент прекращения ее действия. Установлению права на пользование недрами может предшествовать аукцион. После его установления субъект права может единолично распоряжаться отведенным ему участком, осуществлять на нем (адекватный) поиск месторождений, разрабатывать и обустривать их, хранить под землей отходы, в том числе двуокись углерода, и осуществлять ряд других действий в рамках пользования недрами. В случаях, которые не регулируются данным законом, пользование недрами осуществляется на правах аренды.

Ключевые слова: пользование недрами, Геологическое и горное право

Filip Nawrot
Uniwersytet Śląski
Katowice

Ocena oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Natura 2000

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procedury przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko w przypadku realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszarach Natura 2000. Rozważania w tym zakresie były podejmowane już m.in. przez A. Niecia¹ oraz G. Dobrowolskiego², wzmianki na ten temat można znaleźć również w pracach zbiorowych pt. *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*³, oraz *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*⁴, obie pod redakcją G. Dobrowolskiego. Temat ten jest wart ponownej analizy, ponieważ na obszarze sieci Natura 2000 znajduje się wciąż wiele złóż różnych

¹ A. NIEĆ: *Wydobycie kopalin w obszarach Natura 2000*. W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL. Szczecin—Łódź—Poznań 2013, s. 565—580.

² G. DOBROWOLSKI: *Podejmowanie i prowadzenie działalności geologicznej i górniczej na obszarach Natura 2000 (wybrane zagadnienia)*. W: *Problemy wdrażania systemu...*, s. 581—596.

³ *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

⁴ *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2018.

kopalin⁵, a powstawanie kolejnych obszarów i istnienie obecnych znacząco utrudnia podejmowanie oraz prowadzenie działalności geologicznej i górniczej.

Problematykę ocen oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Natura 2000 reguluje szereg aktów prawnych, wśród których należy wskazać przede wszystkim ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶, ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷. Na szczeblu europejskim są to dyrektywy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, tj. dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁸ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁹ oraz dyrektywy zawierające regulacje związane z obszarami Natura 2000, czyli dyrektywa 92/43/EWG Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa) oraz dyrektywa 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. dyrektywa ptasia). Wypada również zwrócić uwagę, że aspekty związane z ocenami transgranicznymi są zawarte w ratyfikowanej przez Polskę konwencji z Espoo z 25 lutego 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym¹⁰, a w kwestii zapewnienia aktywnego udziału społeczeństwa w procedurze ocen oddziaływania na środowisko należy wskazać na konwencję z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹¹.

W pierwszej części artykułu zostały przedstawione pokrótce podstawowe definicje związane z obszarami Natura 2000. W dalszej kolejności wskazano rodzaje ocen oddziaływania na środowisko, które mogą zostać przeprowadzone przy realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych, a następnie pokrótce

⁵ Mapa udokumentowanych złóż kopalin na tle obszarów Natura 2000, opracowana przez Państwowy Instytut Geologiczny — Państwowy Instytut Badawczy. <https://www.pgi.gov.pl/dokumenty-pig-pib-all/kalendarium/kal-2018/5402-udokumentowane-zloza-kopalin-cala-polska-1/file.html> [dostęp: 31.08.2018].

⁶ Dz.U. 2017, poz. 1405 ze zm., dalej: ustawa o ocenach.

⁷ Dz.U. 2016, poz. 71, dalej: rozporządzenie RM.

⁸ Dz.U. UE L 197/30.

⁹ Dz.U. UE L 26/1.

¹⁰ Dz.U. 1999, nr 96, poz. 1110.

¹¹ Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706.

autor przeanalizował poszczególne procedury. Na zakończenie zostały przedstawione wnioski płynące z tej analizy.

Obszary Natura 2000

Jak podkreśla się w literaturze¹², obszary Natura 2000 to „najmłodsza” spośród form ochrony przyrody uregulowanych w ustawie o ochronie przyrody. Została ona wprowadzona do polskiego porządku prawnego w związku z koniecznością implementacji dyrektywy siedliskowej oraz dyrektywy ptasiej. Według danych Głównego Dyrektora Ochrony Środowiska, w Polsce obecnie jest utworzonych 849 specjalnych obszarów ochrony siedlisk oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków, a łącznie sieć Natura 2000 zajmuje 1/5 powierzchni lądowej państwa¹³.

Stosownie do treści art. 5 ust. 2b u.o.p., Natura 2000 to obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty¹⁴. Z kolei zgodnie z dalszymi punktami słowniczka ustawowego, obszar mający znaczenie dla Wspólnoty to 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, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania¹⁵; obszar specjalnej ochrony ptaków to 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 rozwoju¹⁶,

¹² Tak np. K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 225.

¹³ <http://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-polsce> [dostęp: 31.08.2018].

¹⁴ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018, s. 217.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

a specjalny obszar ochrony siedlisk to 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 gatunków¹⁷.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zmusiło polskiego prawodawcę do dostosowania krajowych regulacji do prawa europejskiego. Jednak uregulowania dotyczące obszarów Natura 2000 nie są pozbawione wad. Duża część podnoszonych w doktrynie wątpliwości dotyczy m.in. procedury tworzenia tych obszarów¹⁸, formułowane są nawet zarzuty o niekonstytucyjności niektórych rozwiązań¹⁹. Kwestii tych jednak nie sposób omówić w wyznaczonych ramach tematycznych.

Oceny oddziaływania na środowisko

Oceny oddziaływania na środowisko narodziły się w prawie amerykańskim, a w Europie instytucja ocen oddziaływania na środowisko została wprowadzona w latach 80. XX w. W systemie prawa polskiego oceny oddziaływania na środowisko pojawiły się tak naprawdę dopiero w 2001 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Obecnie regulacje dotyczące ocen znajdują się w ustawie o ocenach. Podstawową funkcją, jaką spełniają oceny oddziaływania na środowisko, jest zapobieganie niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko, co było związane z odejściem od rozwiązań nakazowo-rozdziałczych²⁰. Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, celem tej procedury jest prewencyjna ocena oddziaływania na środowisko biotyczne i abiotyczne, elementy środowiska oraz dobra materialne i dobra kultury przez dokument lub przedsięwzięcie, zanim jeszcze zostaną one zrealizowane²¹. W doktrynie zwraca się uwagę, że postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko wiąże się z szeregiem zasad prawa ochrony środowiska, które funkcjonują na gruncie prawa międzynarodowego, wspólnoto-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ A. LIPIŃSKI: *Prawo własności nieruchomości a niektóre problemy obszarów Natura 2000*. W: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*. Red. M. GÓRSKI, M. NIEDZIÓŁKA, R. STEC, D. STRUS. Warszawa 2012, s. 149—150.

¹⁹ Ibidem, s. 151; A. LIPIŃSKI: *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*. W: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Red. H. LISICKA. Wrocław 2006, s. 95—96.

²⁰ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011, s. 12.

²¹ J. CIECHANOWICZ-MCLEAN: *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*. Warszawa 2015, s. 102.

wego oraz polskiego²². Wśród nich można wskazać m.in. zasady przezorności i prewencji²³ oraz zasadę planowości²⁴. Oceny oddziaływania na środowisko są również instrumentem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Instytucja ta ma weryfikować zasadność obranych kierunków rozwoju, które są oceniane w świetle konieczności zapewnienia środowiska naturalnego o dobrej jakości oraz gwarantującego zachowanie różnorodności biologicznej²⁵.

W polskiej doktrynie prawa ochrony środowiska można spotkać się z różnymi podziałami ocen oddziaływania na środowisko²⁶. Przyjmując jednak podział zaproponowany przez G. Dobrowolskiego, można wyróżnić następujące rodzaje ocen: strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania potencjalnych przedsięwzięć. W ramach oceny oddziaływania potencjalnych przedsięwzięć wyróżnia się trzy tryby przeprowadzania oceny: ocenę oddziaływania na środowisko dokonywaną podczas wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ponowną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000. Wskazuje się również ocenę transgraniczną w przypadku oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁷.

Na koniec części dotyczącej definiowania pojęć należy jeszcze wyjaśnić pojęcie przedsięwzięć geologicznych i górniczych. Zdefiniowanie pierwszego członu tego pojęcia nie sprawia trudności, wystarczy się odwołać do definicji legalnej z art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o ocenach, mając oczywiście na uwadze wszelkie wady związane ze stosowaniem definicji legalnych²⁸, jak też i zarzuty

²² M. PCHALEK, M. BEHNKE: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Warszawa 2009, s. 3.

²³ B. RAKOCZY: *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2017, s. 16. Tak też: G. DOBROWOLSKI: *Decyzja o środowiskowych...*, s. 65.

²⁴ J. JENDROŚKA w: M. GÓRSKI, M. PCHALEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 23; B. RAKOCZY: *Wprowadzenie do prawnej problematyki...*, s. 18.

²⁵ M. PCHALEK, M. BEHNKE: *Postępowanie w sprawie...*, s. XI.

²⁶ M. Górski dzieli oceny oddziaływania na środowisko na oceny zwane strategicznymi, oceny indywidualne (wśród których wymienia procedurę podstawową, procedurę uzupełniającą i procedurę naturową) oraz występujące samodzielnie bądź w powiązaniu z którąś ze wskazanych procedur ocenę transgraniczną (M. GÓRSKI w: *Prawo ochrony środowiska*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2018, s. 134—135); A. Lipiński dzieli oceny oddziaływania na środowisko na strategiczne oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, z zastrzeżeniem, że dwie pierwsze mogą być transgraniczne (A. LIPIŃSKI: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010, s. 59).

²⁷ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja o środowiskowych...*, s. 81.

²⁸ Zob. przykładowo: A. BIELSKA-BRODZIAK: *Kłopoty z definicjami legalnymi*. W: *System prawny a porządek prawny*. Red. O. BOGUCKI, S. CZEPITA. Szczecin 2008, s. 159—174.

podnoszone odnośnie do tej konkretnej definicji²⁹. Stosownie do treści powyższego artykułu, przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Już w tym artykule znajduje się przykładowe wskazanie na wydobywanie kopalin (o przykładowym charakterze świadczy użyty zwrot „w tym również”). Wydaje się zatem, że przedsięwzięcia geologiczne i górnicze to przedsięwzięcia, które mają na celu prowadzenie działalności wskazanej w art. 1 pr.g.g., tj. działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla³⁰. Do przedsięwzięć geologicznych i górniczych zaliczyć trzeba będzie również przedsięwzięcia, które będą polegać na działaniach wskazanych w art. 2 pr.g.g., tj. budowa, rozbudowa oraz utrzymywanie systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych; roboty prowadzone w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych; roboty podziemne prowadzone w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa; drażnienie tuneli z zastosowaniem techniki górniczej; oraz likwidacja obiektów, urządzeń oraz instalacji, o których mowa powyżej³¹.

Rodzaje ocen oddziaływania przedsięwzięć geologicznych i górniczych na obszary Natura 2000

W literaturze prowadzenie działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 było przedmiotem wielu publikacji, przykładowo tylko można wskazać

²⁹ K. BULIŃSKI, T. FILIPOWICZ w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. T. FILIPOWICZ, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 54—55.

³⁰ Na temat regulacji art. 1 pr.g.g. zob. więcej m.in.: A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 32—34; B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 28—34.

³¹ Na temat regulacji art. 2 pr.g.g. zob. więcej m.in.: A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 1—2...*, s. 35—37; B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*, s. 35—37.

na przywoływaną już pracę zbiorową pt. *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*³² czy też artykuły naukowe, m.in. A. Habudy³³. Działalność związana z realizacją przedsięwzięć geologicznych i górniczych dotyczy zwykle tego, co znajduje się pod ziemią. Według badań przeprowadzonych przez A. Niecia, w 2009 r. w granicach obszarów włączonych do sieci Natura 2000 znajdowało się 644 udokumentowanych złóż 20 różnych kopalin³⁴. W innych źródłach zostały wskazane 692 złoża 22 różnych kopalin. W 2011 r. było to już ponad 1500 udokumentowanych złóż kopalin³⁵. Według stanu badań na 2016 r., w obrębie sieci Natura 2000 znajdowało się 300 złóż czynnych i okresowo czynnych oraz ponad 250 złóż zagospodarowanych i 140 nieczynnych³⁶.

Reżim prawny obszarów Natura 2000 jest nieco odmienny od pozostałych form ochrony przyrody, nie wprowadza się bowiem na ich terenie konkretnych zakazów ani nakazów, a wprowadzenie tej formy nie wyklucza również gospodarczego wykorzystania tego terenu³⁷. Jednakże wszelkie działania, które mogą niekorzystnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (a wśród nich znajdują się m.in. przedsięwzięcia geologiczne i górnicze), mogą zostać zrealizowane tylko jeśli nie zaistniały przesłanki określone w art. 33 u.o.p., a ich spełnienie zostanie wykazane w wyniku przeprowadzenia stosownej oceny. Zgodnie ze wskazanym art. 33 ust. 1 u.o.p., zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34 u.o.p., podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

1. Pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
2. Wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub
3. Pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami³⁸.

³² *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce...*

³³ A. HABUDA: *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*. W: *Gospodarcze prawo środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2009, s. 167—181.

³⁴ M. PTAK: *Górnictwo odkrywkowe w Polsce oddziałujące na obszary Natura 2000 w liczbach*. „Górnictwo i Geoinżynieria” 2010, z. 4, s. 493—503; A. NIEĆ: *Wydobycie...*, s. 585.

³⁵ Z. KASZTELEWICZ, M. PTAK: *Najważniejsze problemy górnictwa odkrywkowego na początku XXI wieku*. „Górnictwo i Geologia Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej” 2011, nr 132, s. 149—163.

³⁶ E. PIETRZYK-SOKULSKA, J. KULCZYCKA: *Górnictwo w Polsce po wprowadzeniu sieci Natura 2000 — ocena skutków ekonomicznych i społecznych*. <https://slideplayer.pl/slide/12045007/> [dostęp: 31.08.2018].

³⁷ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 239.

³⁸ *Ibidem*, s. 238—239.

Zauważyć wypada, że nie chodzi tu o wszystkie negatywne oddziaływania, a tylko o takie, których skala oddziaływania zostanie uznana za znaczącą³⁹.

Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

Stosownie do treści art. 33 ust. 3 u.o.p. projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w ust. 2, lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁰.

Dodać jeszcze wypada, że ochrona obszarów Natura 2000 nie ma charakteru bezwzględnego⁴¹. Wskazać w tej mierze należy na art. 34 u.o.p., bowiem jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich — dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi,
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej⁴².

Odwołując się zatem do przywołanego już podziału ocen oddziaływania na środowisko, w pierwszej kolejności należy wskazać, że przy realizacji przed-

³⁹ K. GRUSZECKI: *Ustawa...*, s. 268.

⁴⁰ Ibidem, s. 269—271; W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 240—243.

⁴¹ K. GRUSZECKI: *Ustawa...*, s. 272.

⁴² W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 244—245.

sięwzięć geologicznych i górniczych na obszarach Natura 2000 może zająć konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁴³. Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 14 ustawy o ocenach, jest to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko; sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko; uzyskanie wymaganych ustawą opinii, oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu⁴⁴. Konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych jest ściśle związana z art. 7 pr.g.g. Zgodnie z nim, podejmowanie i wykonywanie działalności uregulowanej w ustawie jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Z kolei w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach⁴⁵. Stosownie do treści art. 80 ust. 2 ustawy o ocenach, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

W związku z przytoczonymi przepisami, w przypadku realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych ich realizacja może się wiązać ze zmianą bądź koniecznością uchwalenia powyższych dokumentów. To z kolei powoduje właśnie konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie bowiem z art. 46 pkt 1 ustawy o ocenach, przeprowadzenia tej oceny wymagają projekty m.in. właśnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo, na podstawie pkt. 2 powyższego artykułu, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają również projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie m.in. przemysłu i ener-

⁴³ Ibidem, s. 240.

⁴⁴ M. NOWAK, B. DĄBROWSKI: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*. Warszawa 2013, s. 73.

⁴⁵ A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 25–28; B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*, s. 60–62; G. DOBROWOLSKI: *Podejmowanie...*, s. 576. Zob. więcej m.in.: M. KRUSZ: *Zagospodarowanie przestrzenne w nowym Prawie geologicznym i górniczym*. W: *Administracyjnoprawne ograniczenia wolności konstytucyjnych*. Red. Z. JANKU. Poznań 2012, s. 55–77.

getyki, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁶. Nietrudno wyobrazić sobie takie plany, programy czy też strategie w przypadku przedsięwzięć geologicznych i górniczych. Co więcej, kolejny punkt analizowanego artykułu stanowi, że takiej oceny wymagają projekty polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione we wcześniejszych punktach, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony⁴⁷.

Jeżeli z powyższych ocen wyniknęłoby, że realizacja któregoś z powyższych dokumentów spowoduje znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000, to wówczas nie może on zostać przyjęty. Zaś biorąc pod uwagę treść powyżej przytoczonych przepisów, zwłaszcza art. 7 pr.g.g. i art. 80 ust. 2 ustawy o ocenach, w takim przypadku realizacja przedsięwzięć geologicznych i górniczych będzie niemożliwa⁴⁸.

Dalej, zgodnie z podziałem ocen oddziaływania na środowisko, wyodrębnią się ocenę oddziaływania potencjalnych przedsięwzięć, a jak już była mowa, w jej ramach wyróżnia się m.in. ocenę oddziaływania na środowisko dokonywaną podczas wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000. Rozważyć należy, czy w przypadku realizacji przedsięwzięć geologicznych i górniczych będzie przeprowadzana ocena w pierwszym z tych trybów (czyli w ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), w drugim z nich (tj. oceny w trybie art. 96 i nast. ustawy o ocenach), czy też w przypadku jednych przedsięwzięć zastosowana zostanie jedna z powyższych procedur, a w przypadku innych druga.

Bez wątplenia przedsięwzięcia wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2010 r., będą podlegać procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Sama procedura oceny przedsięwzięć geologicznych i górniczych nie będzie się z prawnego punktu widzenia różniła od ocen dokonywanych względem innych przedsięwzięć. Zgodnie z definicją ustawową z art. 3 pkt 8 ustawy o ocenach, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to po-

⁴⁶ B. OPALIŃSKI w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. B. OPALIŃSKI. Warszawa 2016, s. 113—115; M. WINCENIAK w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz...*, s. 265—267. Odnośnie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zob. więcej m.in.: G. KLIMEK: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko...*, s. 37—62; A. FOGEL: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2014 nr 9, s. 15—27.

⁴⁷ G. DOBROWOLSKI: *Podjęmowanie...*, s. 576.

⁴⁸ Ibidem.

stępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu⁴⁹. Podobnie jak w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest to definicja przez wyliczenie. Analiza przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, że poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin w znacznej większości nie będzie zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Odwrotnie wygląda to w odniesieniu do wydobywania kopalin, gdzie przedsięwzięcia takie są zaliczane do mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wyjątkiem jest wydobywanie z obszaru udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nieprzekraczającego 2 ha i o wydobywaniu ze złoża w roku kalendarzowym nieprzekraczającym 20 000 m³, czyli wydobywanie na podstawie tzw. koncesji starościńskiej, udzielanej przez starostę na podstawie art. 22 ust. 2 pr.g.g.⁵⁰. Wydawałoby się, że wtedy przeprowadzona byłaby ocena oddziaływania na obszar Natura 2000. Jednak zgodnie z przepisami rozporządzenia, jeżeli powyżej wskazane wydobywanie jest prowadzone na obszarach objętych formami ochrony przyrody (czyli właśnie m.in. obszarów Natura 2000), to również zaliczane jest ono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowanie dwutlenku węgla, także zalicza się do znacząco oddziałujących na środowisko.

Pozostałe przedsięwzięcia geologiczne i górnicze, które nie są zaliczane do mogących znacząco oddziaływać na środowisko, podlegają odrębnej ocenie oddziaływania na obszary Natura 2000. Ponownie sięgając do słowniczka ustawowego, wskazać należy, że przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 rozumie się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W świetle art. 96 ustawy o ocenach, organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o ocenach, oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji oraz przed przyjęciem

⁴⁹ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja o środowiskowych...*, s. 61—62; M. PŁOSZKA: *Pojęcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*. W: R. ROBASZEWSKA, M. PŁOSZKA, D. KALUŻA, P. WACH: *Decyzje środowiskowe*. Warszawa 2015, s. 232.

⁵⁰ Na temat tej koncesji zob. więcej m.in.: G. KLIMEK w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*, s. 126—129.

tego zgłoszenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000⁵¹.

Przykładowe decyzje wymienia ust. 2 powyższego artykułu, m.in. jest w nim wskazana koncesja, inna niż wymieniona w art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o ocenach — wydawana na podstawie Prawa geologicznego i górniczego. Użyte w tym artykule sformułowanie „inna” jest nieprecyzyjne, nie chodzi tu jednak o jakieś inne koncesje niż te wymienione w tym przepisie, a o koncesje na te rodzaje działalności, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jak już była mowa, w praktyce będzie to dotyczyć części koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin⁵².

Powyższa procedura może mieć również miejsce przed zatwierdzeniem projektu robót geologicznych zwolnionych z obowiązku uzyskania koncesji.

Zakończenie

Co zostało uwidocznione w toku przeprowadzonej analizy, realizacja przedsięwzięć geologicznych i górniczych może, w zależności od rodzaju danego przedsięwzięcia, prowadzić do konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko czy też oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Znacząco negatywne oddziaływanie takiego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 może wykluczyć możliwość przyjęcia danego dokumentu czy też realizacji przedsięwzięcia. Na uwadze należy jednak mieć omawiany już art. 34 u.o.p., zgodnie z którym dokument może być przyjęty, a przedsięwzięcie zrealizowane, nawet jeżeli wykazano w toku procedury ocenowej znacząco negatywne oddziaływanie takiego przedsięwzięcia, jeśli spełnione są przesłanki wskazane w tym artykule. Kwestia spełnienia tych przesłanek powinna być oceniana w konkretnej sprawie, na podstawie właściwej dokumentacji, która pozwoli na rzetelną ocenę potencjalnych skutków realizacji przedsięwzięcia w wersji przebiegu przez obszary Natura 2000 oraz w wersjach alternatywnych.

Również podkreślić wypada, że według wytycznych Komisji Europejskiej, dotyczących wydobywania surowców nieenergetycznych i sieci Natura 2000, działalność przemysłu wydobywczego wokół obszarów sieci oraz na ich obszarze

⁵¹ B. OPALIŃSKI w: *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 255—258. Zob. też: A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz...*, s. 518—532.

⁵² G. DOBROWOLSKI: *Podjęmowanie...*, s. 578.

nie podlega automatycznemu wykluczeniu. Należy jednak pamiętać, że oddziaływanie eksploatacji nie może powodować przerwania spójności obszarów sieci Natura 2000 oraz zmniejszenia ich naturalnego zasięgu⁵³.

Podsumowując, tworzenie obszarów Natura 2000 może znacząco wpłynąć na realizację przedsięwzięć geologicznych i górniczych, m.in. blokując możliwość wydobycia kopalin znajdujących się na terenie tych obszarów. Zaprezentowane wcześniej dane dotyczyły jedynie udokumentowanych złóż położonych bezpośrednio na obszarach Natura 2000, trzeba jednak mieć na uwadze również złoża, których eksploatacja może być utrudniona ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo obszarów Natura 2000 i powodowanie znaczącego negatywnego oddziaływania na ich cele ochrony.

Literatura

- BIELSKA-BRODZIAK A.: *Kłopoty z definicjami legalnymi*. W: *System prawny a porządek prawny*. Red. O. BOGUCKI, S. CZEPITA. Szczecin 2008.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J.: *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*. Warszawa 2015.
- DOBROWOLSKI G.: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011.
- DOBROWOLSKI G.: *Podjęcie i prowadzenie działalności geologicznej i górniczej na obszarach Natura 2000 (wybrane zagadnienia)*. W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL. Szczecin—Łódź—Poznań 2013.
- FOGEL A.: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 15—27.
- Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2018.
- GÓRSKI M., PCHAŁEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- HABUDA A.: *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*. W: *Gospodarcze prawo środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-MCLEAN, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2009.
- KASZTELEWICZ Z., PTAK M.: *Najważniejsze problemy górnictwa odkrywkowego na początku XXI wieku*. „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały” 2011, vol. 132, nr 39, s. 149—163.
- KLIMEK G.: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2017.
- KRUŚ M.: *Zagospodarowanie przestrzenne w nowym Prawie geologicznym i górniczym*. W: *Administracyjnoprawne ograniczenia wolności konstytucyjnych*. Red. Z. JANKU. Poznań 2012.

⁵³ Wytoczne Komisji Europejskiej – Wydobywanie surowców nieenergetycznych i sieć Natura 2000. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee1_report_pl.pdf [dostęp: 31.08.2018].

- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 1—2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 31—38.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 11—31.
- LIPIŃSKI A.: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010.
- LIPIŃSKI A.: *Prawo własności nieruchomości a niektóre problemy obszarów Natura 2000*. W: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*. Red. M. GÓRSKI, M. NIEDZIÓŁKA, R. STEC, D. STRUS. Warszawa 2012.
- LIPIŃSKI A.: *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*. W: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Red. H. LISICKA. Wrocław 2006.
- NIEĆ A.: *Wydobycie kopalin w obszarach Natura 2000*. W: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL. Szczecin—Łódź—Poznań 2013.
- NOWAK M., DĄBROWSKI B.: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*. Warszawa 2013.
- PCHALEK M., BEHNKE M.: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Warszawa 2009.
- PŁOSZKA M.: *Pojęcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*. W: R. ROBASZEWSKA, M. PŁOSZKA, D. KAŁUŻA, P. WACH: *Decyzje środowiskowe*. Warszawa 2015.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- Prawo ochrony środowiska*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2018.
- Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Red. A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA, M.A. KRÓL. Szczecin—Łódź—Poznań 2013.
- PTAK M.: *Górnictwo odkrywkowe w Polsce oddziałujące na obszary Natura 2000 w liczbach*. „Górnictwo i Geoinżynieria” 2010, z. 4, s. 493—503.
- RADECKI W., DANECKA D.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018.
- RAKOCZY B.: *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2017.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. T. FILIPOWICZ, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. B. OPALIŃSKI. Warszawa 2016.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Źródła internetowe

- Mapa udokumentowanych złóż kopalin na tle obszarów Natura 2000, opracowana przez Państwowy Instytut Geologiczny — Państwowy Instytut Badawczy. <https://www.pgi.gov.pl/dokumenty-pig-pib-all/kalendarium/kal-2018/5402-udokumentowane-zloza-kopalin-cala-polska-1/file.html> [dostęp: 31.08.2018].
- PIETRZYK-SOKULSKA E., KULCZYCKA J.: *Górnictwo w Polsce po wprowadzeniu sieci Natura 2000 — ocena skutków ekonomicznych i społecznych*. <https://slideplayer.pl/slide/12045007/> [dostęp: 31.08.2018].

Wytyczne Komisji Europejskiej — Wydobywanie surowców nieenergetycznych i sieć Natura 2000.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_report_pl.pdf
[dostęp: 31.08.2018].

Filip Nawrot

Environmental impact assessments of the geological and mining projects

Summary

The presentation of the procedure of environmental impact assessment of geological and mining projects at the Natura 2000 areas is the main aim of this paper. Reflections in this field have already been made in literature. But it is worth to analyse again this topic, because there are still a lot of mineral deposits at the Natura 2000 areas, and the growing number of new areas, as well as the existing ones, severely hampers the taking up and pursuit of the geological and mining activity.

In the first part of the paper some remarks about the definitions connected with Natura 2000 areas are presented. Later the types of the environmental assessment impact, which may be conducted during the realisation of geological and mining projects are mentioned and discussed. At the end conclusions from this analyse are presented.

Key words: geological and mining projects, environmental impact assessment, Natura 2000 areas, geological and mining law

Филип Наврот

Оценка воздействия геологических и горных предприятий на территориях Natura 2000

Резюме

Целью настоящей статьи является презентация процесса осуществления оценки воздействия на окружающую среду для геологических и горных предприятий на территориях Natura 2000. Хотя эта тема уже обсуждалась в литературе, то стоит её снова проанализировать, так как на территории сети Natura 2000 находится теперь много месторождений разных полезных ископаемых.

В первой части статьи представляются коротко основные дефиниции связанные с территориями Natura 2000. Во второй указывается на виды оценки воздействия на окружающую среду, которые могут осуществляться для геологических и горных предприятий, а в следующем автор их анализирует. На конец представлено итоги возникшие в результате анализа.

Ключевые слова: геологические и горные предприятия, оценка воздействия на окружающую среду, территория Natura 2000, геологические и горное право, охрана природы

Ewa Radecka
Uniwersytet Śląski
Katowice

Kontrola przestrzegania zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody

Wprowadzenie

Konieczne jest nawiązanie do rysu historycznego kształtowania się katalogu form ochrony przyrody, a także ich reżimu ochronnego, co w pełni unaocznia zmiany, jakie zaszły na tym gruncie. Dopełnienie analiz stanowić będzie także odniesienie do koncepcji penalizacji zamachów na przyrodę.

W pierwszej polskiej ustawie o ochronie przyrody z 1934 r.¹ w ogóle nie użyto pojęcia rezerwatu przyrody; ta wyróżniała jedynie park narodowy i ochronę poszczególnych gatunków zwierząt i roślin. Rezerwat pojawił się dopiero w ustawie z 1949 r.² i wraz z pomnikami przyrody uzupełnił katalog form ochronnych znanych z poprzedniej ustawy. Znaczna zmiana i rozszerzenie katalogu form ochronnych nastąpiło w ustawie z 1991 r.³ Znane ustawie z 1991 r. formy ochronne, określone w art. 13, to park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt. Katalog ten ubogacono

¹ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 31, poz. 274, dalej: ustawa z 1934 r.).

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 25, poz. 180, dalej: ustawa z 1949 r.).

³ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 ze zm., dalej: ustawa z 1991 r.).

w ustawie z 2004 r. poprzez dodanie obszaru Natura 2000, a także objęcie ochroną grzybów⁴.

Podobnie rzecz ma się z kształtowaniem reżimu ochronnego w obrębie tych dwóch form ochrony, który ewoluował w poszczególnych aktach prawnych. Ustawy z 1934 r.⁵, 1949 r.⁶ oraz 1991 r.⁷ dawały prawne możliwości do indywidualizowania zakazów i ograniczeń w aktach kreujących parki narodowe i rezerwaty przyrody. Ustawy te zawierały bowiem pewien ogólny wzorzec zakazów i ograniczeń, które mogły, ale nie musiały, zostać wprowadzone na obszarach chronionych, a ich odpowiedni wybór pozostawiono organowi tworzącemu daną formę ochrony przyrody. W obecnym stanie prawnym zagadnienie to ukształtowano w odmienny sposób. Obowiązujący *ex lege* reżim prawny, rozumiany tu jako system zakazów, zarówno dla parku narodowego, jak i rezerwatu przyrody, wyznacza art. 15 ust. 1 u.o.p.⁸. Co jednak wymaga podkreślenia, normy prawne współkształtujące ten reżim ochronny wynikają nie tylko z ustawy o ochronie przyrody. Są to m.in. regulacje zawarte w Prawie lotniczym⁹, które ze względu na przyjęte ramy niniejszego opracowania nie zostaną tu poruszone.

W odniesieniu zaś do ewolucji penalizacji zamachów na obszary przyrodniczo cenne należy odnotować następujące okoliczności. W ustawie z 1991 r. zagadnienie to zostało uregulowane w art. 58, w ustawie z 1949 r. — w art. 28,

⁴ Zob. art. 6 u.o.p.

⁵ Zob. art. 2 i 5 ustawy z 1934 r.

⁶ Zob. art. 18—22 ustawy z 1949 r.

⁷ Zob. art. 23a, art. 26a, art. 27a i art. 27b, art. 31a ustawy z 1991 r. W ocenie komentatorów, „wbrew dosłownemu brzmieniu art. 23a ust. 1 komentowanej ustawy, wcale nie jest tak, że w parkach narodowych i rezerwach przyrody zakazy umieszczone w 26 punktach obowiązują z mocy prawa. [...] reżim parku narodowego i rezerwatu przyrody wyznaczany jest przez te zakazy, które właściwy organ [...] wybrał spośród wymienionych w art. 23a ust. 1 i wprowadził w wydanym przez siebie akcie normatywnym (tak W. RADECKI w: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2001, s. 194—195).

⁸ Wymaga zauważenia, że reguła obowiązywania zakazów z mocy prawa została zastosowana tylko względem dwóch form ochronnych: parku narodowego i rezerwatu przyrody. W odniesieniu do parku krajobrazowego (art. 17 ust. 1 u.o.p.) oraz obszaru chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 u.o.p.), pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 u.o.p.) zastosowano, znany już poprzednim ustawom, model określenia w akcie prawnym o randze ustawy pewnego katalogu, z którego organ kreujący daną formę ochronną wybiera właściwe zakazy. Inaczej problematykę tę ujęto przy obszarach Natura 2000, gdzie nie funkcjonuje ogólny katalog zakazów, które następnie są inkorporowane do aktu tworzącego tę formę ochrony przyrody. W art. 33 u.o.p. statuuje się ogólny zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1183).

zaś w ustawie z 1934 r. — w art. 23. Zgodnie z art. 58 ustawy z 1991 r., „kto narusza zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 36 i art. 37 ust. 1, podlega karze aresztu lub grzywny”. Jak stanowił art. 28 ustawy z 1949 r., „kto umyślnie wykracza przeciwko zakazom wymienionym w art. 18 — podlega karze aresztu do trzech miesięcy i karze grzywny do 150 000 zł albo jednej z tych kar”. Ostatnia z powołanych regulacji (art. 23 ustawy z 1934 r.) brzmiała następująco: „kto umyślnie wykracza przeciwko zakazom lub nakazom, wydanym na podstawie ustawy niniejszej, podlega karze aresztu do 6 tygodni i grzywny do 3000 zł, albo jednej z tych kar”. Uwagi dotyczące aktualnie obowiązującego stanu prawnego zostaną poczynione w dalszej części.

Zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody

Jak już nadmieniono, fundamentalnym przepisem określającym reżim ochronny parku narodowego i rezerwatu jest art. 15 u.o.p. Pierwszy z ustępów w tym artykule zawiera enumeratywne wyliczenie 26 zakazów, o niezwykle kazuistycznym charakterze, które obowiązują *ex lege*¹⁰.

¹⁰ Art. 15. 1. W parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się:

- 1) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody;
- 2) (uchylony);
- 3) chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;
- 4) polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody;
- 5) pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów;
- 6) użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody;
- 8) pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;
- 9) niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
- 10) palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania źródeł światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- 11) prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony;

Zakazy te W. Radecki podzielił w następujące grupy:

- a) zakazy bezwzględne (pkt. 3, 5, 6, 8, 9, 12, 20, 22 i 26);
- b) zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom rezerwatu (pkt. 1, 7, 19);
- c) zakazy względne, które mogą być uchylone:
 - w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych (pkt. 4, 11, 14, 16),

-
- 12) stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów;
 - 13) zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 14) połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych;
 - 15) ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 16) wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas oraz psów asystujących w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2018, poz. 511, 1000 i 1076);
 - 17) wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 18) ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 19) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego;
 - 20) zakłócania ciszy;
 - 21) używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 22) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;
 - 23) biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 24) prowadzenia badań naukowych — w parku narodowym bez zgody dyrektora parku, a w rezerwacie przyrody — bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 25) wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska;
 - 26) wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
 - 27) organizacji imprez rekreacyjno-sportowych — w parku narodowym bez zgody dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

- przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych (pkt. 10, 13, 15, 17, 18, 21 i 23),
- przez zgodę właściwego organu (pkt. 24, 25 i 27).

Analiza art. 15 ust. 1 u.o.p. prowadzi do konstatacji, że konstrukcja tego przepisu opiera się na ścisłym schemacie, który można sprowadzić do następującego opisu: poza zakazami bezwzględными wyróżnić można liczną grupę zakazów względnych ukształtowanych w ten sposób, że najpierw artykułuje się zakaz, a następnie w obrębie tego samego punktu zastrzega się przypadki stanowiące wyjątek od niego bądź kryteria jego uchylenia, przy czym działania zmierzające do wyłączenia stosowania zakazów przybierają różnorodną formę¹¹.

Obowiązywanie zakazów z mocy ustawy sprowadza się do tego, że, tworząc dany obszar, nie zamieszcza się w akcie go kreującym (odpowiednio ustawie czy zarządzeniu RDOŚ) odmiennych czy dodatkowych ograniczeń. Niedopuszczalny jest również zabieg powtarzania w wymienionych aktach tworzących treści art. 15 ust. 1 u.o.p. (a więc przepisów powszechnie obowiązującego prawa)¹². Reżim ochronny dla obu tych form został określony podobnie, z tą tylko jedną różnicą, że w przypadku parków narodowych zakaz polowania ma charakter bezwzględny, podczas gdy w rezerwach przyrody zastrzeżono pewną odrębność („z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych”). Stąd też nie ma znaczenia, np. w jakiej formie i kiedy utworzono obie z tych form ochronnych (*vide* np.: problem „starych” i „nowych” rezerwatów)¹³ czy jaki rodzaj, typ, czy podtyp określono dla rezerwatu.

Adresatami tych zakazów są wszystkie podmioty znajdujące się w normatywnie określonej sytuacji, a więc wszyscy przebywający na chronionym terenie, *ergo* dotyczy to nie tylko turystów, ale również np. właścicieli nieruchomości.

Zasięg terytorialny systemu zakazów określono w sposób niebudzący wątpliwości samym art. 15 ust. 1 u.o.p. Co wymaga szczególnego podkreślenia — obowiązują one jedynie na terenie rezerwatu, nie obejmując jego otuliny¹⁴.

¹¹ Ustawodawca posługuje się różnymi sformułowaniami na określenie działania dyrektora parku czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Używa się bowiem następujących zwrotów: „wyznacza” (pkt. 10, 13, 15, 17, 21 i 23), „wskazuje” (pkt 18), „zgadza się” (pkt. 24 i 27). Jako formy prawne dla poszczególnych czynności wyróżnia się odpowiednio: zarządzenie, czynność faktyczną, decyzję. Tak W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018, s. 160—161.

¹² Zob. § 118 i § 137 w zw. z § 143 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283).

¹³ Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. nr 201, poz. 1237), tj. 15 listopada 2008 r., reżim prawny wszystkich rezerwatów został ujednolicony.

¹⁴ Wypada jednak zauważyć, że w doktrynie odnotowuje się różne stanowiska w tym przedmiocie. Są to zarówno te, które optują za „rozszerzeniem” na otulinę reżimu ochronnego formy ochrony przyrody (K. Różowicz: *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie praw-*

Wyłączenie obowiązywania zakazów

Zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwatu nie mają charakteru bezwzględnego. Z jednej strony w art. 15 ust. 2 u.o.p. zawarto enumeratywny wykaz sytuacji, w których zakazy z art. 15 ust. 1 u.o.p. nie znajdują zastosowania¹⁵. Z drugiej, już w treści art. 15 ust. 1 u.o.p. wskazano, kiedy możliwe jest wyłączenie ogólnych reguł, tj. obok niektórych z zakazów wyrażonych w art. 15 ust. 1 u.o.p., zakreśla się (w tej samej jednostce redakcyjnej *in fine*) przypadki, w których dopuszczone są wyjątki (przykładowo: zabrania się ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez odpowiednio dyrektora parku lub RDOS¹⁶). I wreszcie, przewidziano również instytucję zezwolenia na odstępstwa od zakazów (art. 15 ust. 4 i 5 u.o.p.)¹⁷. Już tylko to rozróżnienie prawnych możliwości wyłączenia obowiązywania zakazów nasuwa spostrze-

nym. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147 i nast.; J. CIECHANOWICZ-MCLEAN: *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody.* „Studia Iuridica Agraria”. 2005, T. 4, s. 253; A. MILER: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne.* Toruń 2012, s. 350 i nast.), jak i te, które opcję taką wykluczają (R. MIKOSZ: *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne).* W: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych.* Red. M. KOWALSKA. Warszawa 2015, s. 159 i nast.; W. RADECKI: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze.* Warszawa 2010, s. 179). Zob. także: wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II OSK 1893/10, LEX nr 1152082. Podobnie wyroki NSA z: dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 590/08, Legalis nr 219420 oraz z dnia 20 lipca 2012 r., II OSK 774/11, Legalis nr 779711, a także prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1514/07, Legalis nr 100669.

¹⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 zakazy nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- 3) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- 4) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.). Zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. (II OSK 1901/09, Legalis nr 343097), który wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „w trakcie ich gospodarczego wykorzystania”.

Znamienne jest, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt. 2—3 daje pierwszeństwo względem bezpieczeństwa czy obronności kraju przed ochroną rezerwatową, co jest w pełni zrozumiałe.

¹⁶ Zob. art. 15 ust. 1 pkt 1, 7, 19 u.o.p.

¹⁷ Te przybierają postać decyzji administracyjnej wydawanej odpowiednio przez ministra do spraw środowiska (w odniesieniu do parku narodowego) czy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (zob. szerzej: art. 15 ust. 4—6 u.o.p. oraz m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., IV SA/Wa 1311/15, CBOSA czy wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 227/15, LEX nr 2199336).

żenie o niezwykle dużym rozdrobieniu, które prowadzi do chaosu, niekiedy czyniąc art. 15 u.o.p. nieczytelnym.

Odpowiedzialność za naruszenie zakazów

Podkreślenia wymaga niezwykle złożoność zagadnienia, wynikająca z pozostawiania tej problematyki na styku prawa ochrony przyrody (a więc w głównej mierze prawa administracyjnego) oraz prawa karnego i prawa wykroczeniowego¹⁸. Dalsze rozważania poprzedzić należy pewnymi uwagami ogólnymi, dotyczącymi wybranych instrumentów odpowiedzialności za naruszenie wartości przyrodniczych parku narodowego i rezerwatu przyrody.

Przepisem penalizującym naruszenie zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p. jest art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p.¹⁹, który stanowi: „kto **umyślnie** narusza zakazy obowiązujące w parkach narodowych/rezerwatach przyrody, podlega karze aresztu albo grzywny”²⁰. Dobrem chronionym są wartości przyrodnicze tego obszaru²¹. Wykroczenie to ma charakter powszechny (każdy może być jego sprawcą, również właściciel nieruchomości objętej ochroną rezerwatową) i formalny (wyczerpuje się już w samym zabronionym zachowaniu, bez względu na skutki)²².

Z treści powołanego art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. wynika więc, że tylko wykroczenie umyślne podlega ukaraniu, odmiennie niż w ustawie z 1991 r. Tym samym poza zakresem odpowiedzialności pozostawia się nieumyślne naruszenia zakazów²³. To zaś oznacza, że mamy tu do czynienia z wyjątkiem od

¹⁸ Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 618 ze zm.; dalej: k.w.), przepisy części ogólnej k.w. stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

¹⁹ Co znamienne, kwestia ta była uregulowana w sposób odmienny w ustawie z 1991 r., w której to art. 58 stanowił: kto narusza zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 36 i art. 37 ust. 1, podlega karze aresztu lub grzywny.

²⁰ Zauważyć przy tym należy, że kara aresztu orzekana jest, gdy przemawia za tym waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie. Może zostać orzeczona także na mocy art. 38 k.w., tj. wobec ukaranego co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne.

²¹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 644.

²² Ibidem.

²³ Jak stanowi art. 6 § 2 k.w., wykroczenie nieumyślne zachodzi, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

ogólnej reguły wyrażonej w art. 5 k.w., zgodnie z którą wykroczenie może być popełnione umyślnie lub nieumyślnie²⁴, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia liczby przypadków, gdy możliwe będzie zastosowanie art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. Zabieg ten jest niezrozumiały. Jak zauważa W. Radecki, „za liczne wykroczenia kodeksowe o nieporównanie mniejszym ciężarze gatunkowym odpowiada się także w razie nieumyślności”²⁵.

W celu ustalenia wymiaru kary za wykroczenie określone w art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p., ze względu na brak taryfikatora w tym przepisie, nawiązać trzeba do art. 19 i art. 24 § 1 k.w. I tak, dla kary aresztu przepisy przewidują od 5 do 30 dni, a dla kary grzywny od 20 zł do 5000 zł, przy czym kary te mogą być orzekane jedynie alternatywnie (na co wskazuje konstrukcja przepisu art. 127 § 1 u.o.p. i użycie spójnika „albo”). Nadto w razie ukarania za wykroczenie z art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. fakultatywnie²⁶ można orzec środki karne w postaci:

- przepadku przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy²⁷,
- obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny²⁸ — nawiązkę do wysokości 10 000 złotych na rzecz — alternatywnie — organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 129 pkt. 1 i 2 u.o.p.).

²⁴ Podkreślić trzeba, że ustawa z 1991 r. przewidywała odpowiedzialność zarówno za umyślne, jak i nieumyślne wykroczenia „przyrodnicze”.

²⁵ W. RADECKI: *Polskie prawo leśne*. Cz. 8: *Przestępstwa i wykroczenia przyrodnicze*. „Problemy Ekologii” 2007, nr 1, s. 15—20.

²⁶ Zauważenia przy tym wymaga, że w ustawie z 1991 r. w art. 58 ust. 2 przewidywano obligatoryjne orzeczenie przepadku narzędzi i przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia, obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego czy też przepadku albo odesłania rośliny lub zwierzęcia do państwa eksportującego na koszt właściciela.

²⁷ Zob. szerzej na temat przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia i przedmiotów pochodzących z wykroczenia, np.: T.H. GRZEGORCZYK: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.01.2013]. System Informacji Prawnej LEX; W. KOTOWSKI: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.09.2009]. System Informacji Prawnej LEX; S. TARAPATA: *Przedmiot czynności wykonawczej a przedmiot służący do popełnienia przestępstwa*. *Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (sygn. akt I KZP 20/08)*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3, s. 131—148; K. POSTULSKI, M. SIWEK: *Przepadek w polskim prawie karnym*. Kraków 2004.

²⁸ Jak zauważa K. GRUSZECKI, „Ze względu na specyfikę wykroczeń określonych w art. 127 u.o.p., może się okazać, że w przypadku popełnienia większości z nich nie będzie możliwości nałożenia na sprawcę wykroczenia obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego” (*Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 777). Z tego też względu postuluje on wskazanie form, w jakich obowiązek ten może być realizowany.

Jak podkreślają D. Danecka i W. Radecki, „wykroczenia przeciwko regułom ochrony obszarowej i obiektowej zawiera dorozumiany warunek negatywny: zachowanie sprawy wyczerpuje znamiona wykroczenia, jeżeli z uwagi na sposób działania lub skutek nie wyczerpuje znamion przestępstwa z art. 181 § 2 i 5, art. 187, art. 188 k.k.”²⁹. Wypada w niezbędnym zakresie nawiązać do każdego z tych przepisów.

Pierwszy z powołanych przepisów, tj. art. 181 § 2 k.k., przewiduje, że kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Trzeba przy tym pamiętać, że w dalszej regulacji, tj. art. 181 § 5 k.k., penalizuje się także działania nieumyślne, które podlegają grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W świetle art. 187 § 1 k.k., kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W paragrafie drugim rzeczonoego artykułu ujęto przypadki, gdy sprawca działa nieumyślnie, przewidując, że za takie działanie podlega on grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W myśl art. 188 k.k., ten kto na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany³⁰ albo prowadzi działalność gospodarczą³¹ zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2³².

Wypada także wspomnieć, że w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku sąd może orzec nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która może wynieść do 100 000 zł (art. 47 § 2 i art. 48 k.k.)

To ogólne przytoczenie powyższych regulacji Kodeksu karnego może prowadzić do pewnych wniosków częściowych. Po pierwsze, w dwóch z trzech

²⁹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 647.

³⁰ Jak stanowi art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1202 ze zm.), obiektem budowlanym jest budynek, budowla, bądź obiekt małej wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

³¹ Zgodnie z art. 3 ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 646), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

³² Zob. szerzej: m.in. W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 621 i nast.; W. RADECKI w: *Kodeks karny. Część szczególna*. Red. A. WĄSEK. T. 1. Warszawa 2004, s. 592 i nast.; A. GAŁĄZKA w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. GRZEŚKOWIAK, K. WIAK. Warszawa 2017, s. 880 i nast.; J. LACHOWSKI w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. KONARSKA-WRZOSEK. Warszawa 2016, s. 837 i nast.

wymienionych tu przepisów przewiduje się zarówno odpowiedzialność za zachowania umyślne, jak i nieumyślne (187 § 1 i 2 oraz art. 181 § 2 i 5 k.k.). Po drugie, w przypadku umyślności zastrzega się obok kary grzywny alternatywnie także kary izolacyjne, a górna granica pozbawienia wolności to 2 lata, zatem są to występki³³. Po trzecie, niezmiernie ważne znaczenie w badanych tu przepisach prawnych ma pojęcie istotnej szkody³⁴ i w tych przypadkach, do których ona się odnosi, są przestępstwami materialnymi (skutkowymi). Po czwarte, są to przestępstwa powszechne, a więc może je popełnić każdy, w tym właściciel nieruchomości. Po piąte, przestępstwa te nie dotyczą zachowań, które naruszają wszystkie przewidziane przepisami prawa zakazy obowiązujące na tych terenach, a jedynie ściśle określone, wynikające wprost z przytoczonych tu regulacji (tj. zakaz niszczenia albo uszkodzania roślin lub zwierząt; zakaz niszczenia, poważnego uszkodzania lub istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu; zakaz budownictwa). I po szóste wreszcie, przepisy te obejmują tereny objęte ochroną (art. 181 § 2 i 5, art. 187 i art. 188 k.k.), tereny i obiekty (art. 187 k.k.), a także tereny lub ich otuliny (art. 188 k.k.).

Kończąc tę część artykułu, konieczne jest wskazanie, że w sprawach o:

- przestępstwa — wyróżnić można postępowania zwyczajnie i postępowania szczególne, przy czym w sprawach o przestępstwa przyrodnicze w zasadzie istotne znaczenie odgrywać będą postępowania nakazowe,
- wykroczenia — wskazać można postępowania zwyczajne, przyspieszone i nakazowe; nadto w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych, uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁵).

³³ Zgodnie z art. 7 § 3 k.k. występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

³⁴ Ustawa nie definiuje, co to jest istotna szkoda. W tym zakresie odnotować można zarówno stanowiska, które odwołują się do wielkości przestrzeni na której nastąpiła szkoda (zob. źródła powołane przez M. KULIK: *Komentarz aktualizowany do art. 181 k.k.* [stan prawny na dzień 30.04.2018]. System Informacji Prawnej LEX), jak i te które podkreślają, że pojęcie to należy rozpatrywać w oderwaniu od pojęcia szkody majątkowej („może być pod względem materialnym nieznaczna, albo w ogóle niewyraźna, ale przyrodniczo istotna” W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 648—649). Pojęcie to jest następcą występującego w art. 55 ustawy z 1991 r. terminu „poważnej szkody przyrodniczej”. Zob. także: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 1997, s. 253.

³⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 475 ze zm.).

Organy właściwe do przeprowadzenia kontroli

Dalsze rozważania przebiegać będą dwutorowo z wydzieleniem do osobnego opracowania parków narodowych i rezerwatów przyrody. Wprawdzie reżim ochronny uregulowany został przez jeden przepis u.o.p., to jednak kontrola przestrzegania zakazów w obrębie każdej z tych form ochronnych przebiega w odmienny sposób, co jest pokłosiem bodaj największej różnicy występującej w obrębie parku narodowego i rezerwatu przyrody, tj. braku wyodrębnienia organizacyjnego rezerwatu przyrody.

Park narodowy

Jak stanowi art. 108 u.o.p., w parkach narodowych zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody³⁶ wykonują funkcjonariusze Straży Parku Narodowego (dalej: SPN) zaliczani do Służby Parku Narodowego³⁷. Wypada nadmienić, że użyte tu sformułowanie „przestępstwa i wykroczenia” nie ogranicza się li tylko do czynów zabronionych wyróżnionych w u.o.p. Jak słusznie twierdzą D. Danecka i W. Radecki³⁸, opowiedzieć należy się za szerokim rozumieniem tego pojęcia, obejmującym nie tylko u.o.p., ale również te z k.k., k.w., czy chociażby przestępstwa i wykroczenia z Prawa łowieckiego³⁹.

Co ważne z perspektywy niniejszego tematu, funkcjonariusz Służby Parku Narodowego przy wykonywaniu swoich zadań ma prawo:

- 1) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) kontroli dowodów wniesienia opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3;
- 3) zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- 4) zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- 5) przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;

³⁶ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 515.

³⁷ Zob. art. 103 i nast. u.o.p.

³⁸ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 515.

³⁹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1295 ze zm.).

- 6) zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia;
- 7) kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku narodowego;
- 8) kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.
Szczegóły w tym zakresie określają przepisy wykonawcze⁴⁰.

Katalog podmiotów, którym przysługują wymienione powyżej uprawnienia, zawarto w art. 108 ust. 6 u.o.p. Są to: dyrektor parku, jego zastępcy, konserwator obrębu/obwodu ochronnego, nadleśniczy/leśniczy/podleśniczy, starszy strażnik i strażnik. Czynności te każdy z nich może wykonywać zarówno na terenie parku, jak i poza jego granicami, jeśli poweźmie uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie popełniono na szkodę parku. Odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy kodeksu postępowania karnego lub k.p.s.w.

Wypada także nadmienić, że w sprawach o wykroczenia czynności wyjaśniające mogą być prowadzone przez dyrektora parku lub upoważnionego funkcjonariusza SPN, a nadto podmioty te mogą składać wnioski o ukaranie. Podmioty te mogą brać udział w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnosić odwołania od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody (art. 8e u.o.p.). W przypadku zaś postępowania w sprawach o przestępstwa dochodzenie może prowadzić tylko prokurator lub policjant⁴¹. Niemniej jednak Straż Parku Narodowego współpracuje z Policją w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w parkach narodowych przeciwko ochronie przyrody oraz w zakresie zadań związanych z ochroną mienia. Zakres tej współpracy uregulowano bliżej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r.⁴².

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Służby Parku oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych (Dz.U. nr 254, poz. 2536) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 74, poz. 648).

⁴¹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 632—633.

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresy działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposób sprawowania tej kontroli.

Na marginesie należy także zauważyć, że funkcjonariusz Straży Parku może być wyposażony w broń bojową oraz broń myśliwską⁴³, a w tę ostatnią również — pracownik Służby Parku (art. 110 u.o.p.). Co znamienne, ustawa o ochronie przyrody wskazuje, w jakich przypadkach i jakich środków przymusu można użyć, przy czym widać tu wyraźne powiązanie z ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁴⁴.

Rezerwat przyrody

W przepisach związanych z ochroną rezerwatową w u.o.p. brak jakichkolwiek norm stanowiących chociażby namiastkę rozwiązań organizacyjnych przyjętych przy parkach narodowych. Kompetencji, o jakich była mowa powyżej (a więc zarówno tych wynikających z art. 108 ust. 1 u.o.p. czy tych z art. 8e ust. 2 i 3 u.o.p.), nie ma ani sprawujący nadzór nad rezerwatem, ani RDOŚ⁴⁵. Od ponad dekady nie ma już podstaw prawnych do działania Straży Ochrony Przyrody⁴⁶, której członkowie byli upoważnieni m.in. do pouczenia i legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody czy nakładania grzywien w drodze mandatów karnych za wykroczenia „przyrodnicze”. Upoważnień takich nie mają również ani straże gminne (miejskie), ani służba leśna, ani inspektor inspekcji ochrony środowiska⁴⁷. Oznacza to, że poza Policją

⁴³ Szerzej zob. ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1839 ze zm.).

⁴⁴ Dz.U. poz. 628 ze zm.

⁴⁵ Nie oznacza to, że RDOŚ nie ma żadnych kompetencji kontrolnych. Nie można tracić z pola widzenia treści art. 123 ust. 1 u.o.p., w myśl którego organ ten dokonuje kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne.

⁴⁶ Organizacja ta powstała jeszcze na mocy ustawy z 1949 r. Straż Ochrony Przyrody działała również na podstawie art. 48 ustawy z 1991 r. (w pierwotnym brzmieniu), jednak z chwilą wejścia w życie ustawy z 2000 r. i zmianą brzmienia powołanego przepisu — zlikwidowano tę instytucję.

⁴⁷ Jak wskazuje:

- § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 września 2002 r. w sprawie zakresu wykroczeń, za które uprawnieni pracownicy Lasów Państwowych, pracownicy parków narodowych oraz strażnicy łowieccy są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 174, poz. 1432) — upoważnia się strażników leśnych, pracowników Służby Leśnej, funkcjonariuszy Straży Parku w parkach narodowych oraz pracowników parków narodowych, którym przysługują uprawnienia i obowiązki funkcjonariusza Straży Parku, do wymierzania grzywiny za wykroczenie z art. 59 ust. 1 pkt. 1, 4 i 7 ustawy z 1991 r. (a więc ustawy już nieobowiązującej, a rozporządzenie nie doczekało się zmian i funkcjonuje w takiej właśnie treści),
- § 2 pkt 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakła-

nie ma podmiotu, który mógłby sprawnie, szybko i z pełnym rozeznaniem podjąć natychmiastowe kroki w celu ścigania tego typu wykroczeń. Kompetencje do wymierzania kary za wykroczenia wynikające z art. 127 pkt 1 lit. b u.o.p. posiada sąd (postępowanie zwyczajne, nakazowe i przyspieszone) bądź Policja (postępowanie mandatowe). Działanie służb mundurowych mogłoby wydawać się najszybszą, odformalizowaną i skuteczną reakcją na wykroczenia „przyrodnicze” w rezerwacie⁴⁸. Niestety, mankamenty postępowania mandatowego odwołują od tak optymistycznej jego oceny. Postępowanie to ma kilka słabych stron: począwszy od mało dotkliwego wymiaru grzywny, jaka może zostać nałożona mandatem (do 500 zł⁴⁹, art. 96 § 1 *in principio* k.p.s.w.⁵⁰), przez to, że

dania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 208, poz. 2026 ze zm.) — upoważnia się strażników straży gminnych do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone art. 131 pkt 12 u.o.p., tj. za wypalanie łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych, trzcinowisk lub szuwar,

- § 2 pkt 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 151, poz. 1253) — upoważnia się inspektorów inspekcji ochrony środowiska do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 131 pkt 12 u.o.p.

⁴⁸ Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego NIK, stwierdzono „62 przypadki naruszeń zakazów obowiązujących w rezerwach nadzorowanych przez skontrolowanych regionalnych dyrektorów. Naruszenia te polegały najczęściej na zanieczyszczeniu terenu, nielegalnej wycince drzew, niedozwolonym przebywaniu na terenie rezerwatu oraz lokalizowaniu obiektów budowlanych na terenie rezerwatów. Regionalni dyrektorzy wobec stwierdzonych przypadków naruszeń podejmowali stosowne działania, m.in. powiadamiając policję o możliwości popełnienia wykroczenia lub występując do zarządzających rezerwatami o podjęcie działań zapobiegawczych”. Tak informacja o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. — Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, s. 38.

⁴⁹ Zob. szerzej W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych — uwagi z zakresu prawa karnego na tle porównawczym (Polska, Czechy, Słowacja)*. „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1—2, s. 223 i nast. Autor ten nawiązuje do podejścia strażników uprawnionych do nakładania grzywn mandatem karnym, którzy nierzadko na osoby poruszające się quadem po terenie obszarów chronionych nakładają mandat w wysokości 1000 zł. U podstaw ich stanowiska leży przekonanie, że „jeżeli quadowiec bezprawnie jeździ po parku narodowym (naruszenie zakazu z art. 15 ust. 1 pkt 18 ustawy o ochronie przyrody), płosząc zwierzęta (zakaz z pkt. 3), niszcząc rośliny (zakaz z pkt. 5) i zakłócając ciszę (zakaz z pkt. 20), to następuje zbieg przepisów w rozumieniu art. 9 § 1 k.w.”. W ocenie W. Radeckiego art. 127 pkt 1 lit. a u.o.p. przewiduje odpowiedzialność za jedno wykroczenie o 26 odmianach, stąd też zrealizowanie jednym czynem kilku odmian wykroczenia nie powoduje zbiegu, wobec czego górna granica mandatu winna wynosić 500 zł.

⁵⁰ Przepis ten określa także inne wysokości grzywny, np.:

- do 1 000 zł — w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 k.w.,
- do 2 000 zł — w sprawach, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy,
- czy od 5 000 zł do 7 500 zł, w sprawach o czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708).

sprawca może odmówić przyjęcia mandatu (*ergo* dalsze postępowanie będzie toczyć się na zasadach ogólnych przed sądem), skończywszy na tym, że nie w każdym przypadku postępowanie to można przeprowadzić (np. gdyby okoliczności sprawy przemawiały za wymierzeniem aresztu czy orzeczeniem przepadku). Z tych względów mandat karny wymierzany przez Policję za naruszenie zakazów w rezerwacie przyrody może jawić się jako działanie nie do końca spełniające swą funkcją represyjną i prewencyjno-wychowawczą⁵¹. Pozostają jeszcze postępowania sądowe w przedmiocie wymierzenia kar za nieprzestrzeganie reżimu prawnego określonego w art. 15 ust. 1 u.o.p. Minimalna stawka grzywny to tylko 20 złotych. Maksymalna jej wysokość — 5000 zł — nawet uzupełniona o dotkliwszą nawiązkę (do 10 000 zł, jednak tylko w przypadku braku możliwości przywrócenia stanu poprzedniego), niekiedy również wydaje się nieadekwatna do popełnionego czynu⁵². Jednocześnie trzeba spostrzec, że nawet gdyby nawiązka taka została orzeczona za wykroczenie „przyrodnicze” w rezerwacie przyrody, to nie będzie ona stanowiła przychodu rezerwatu⁵³.

⁵¹ Model ten funkcjonuje sprawnie przy parkach narodowych, przy czym jego skuteczności należy upatrywać m.in. w powierzeniu kompetencji mandatowych pomiotom ściśle związanych z tą formą ochronną, tj. dyrektorowi parku i strażnikom parku. Jak podaje się w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 23 lipca 2013 r.: „Minister Środowiska posiadał dane o wykorzystywaniu przez funkcjonariuszy Straży Parków Narodowych uprawnień do wymierzania grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w PN. W latach 2010—2012 popełniono łącznie 3.387 wykroczeń, za które wymierzono grzywny na kwotę 386,4 tys. zł, w tym: w 2010 r. — 1.180 na kwotę 126,5 tys. zł; w 2011 r. — 1.038 na kwotę 117,0 tys. zł oraz w 2012 r. — 1.169 na kwotę 142,9 tys. zł” (https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,ksi~p_13_123_201304240842591366785779~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 30.08.2018]).

⁵² Zob. szerzej W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych...*, s. 223 i nast.

⁵³ W ramach regulacji prawnych dotyczących parków narodowych zastrzeżono, że przychodami parku narodowego są wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku (art. 8 h ust. 1 pkt 14 u.o.p.). Te środki mogą zostać przeznaczone wyłącznie na działania ochronne w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.o.p. (tak art. 8 h ust. 4 u.o.p. w zw. z art. 8b ust 1 u.o.p.). Co istotne, nie stanowią tego przychodu nawiązki orzekane w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku, gdyż te wpłaca się na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 pr.o.ś. (tak art. 47 § 2 k.k.). Utworzenie rezerwatu przyrody nie skutkuje powstaniem osobnych struktur organizacyjnych. Rezerwaty nie są ani państwowymi osobami prawnymi, ani jednostkami organizacyjnymi (państwowymi jednostkami budżetowymi).

Wnioski

Na tle poczynionych uwag rodzi się pytanie o skuteczność i sprawność wymierzania sankcji za naruszenie zakazów obowiązujących w parku narodowym i rezerwacie przyrody⁵⁴.

Trzeba mieć na względzie, że o ile w regulacjach dotyczących parku narodowego, dyrektorowi lub strażnikom Służby Parku Narodowego⁵⁵ przypisuje się nie tylko uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatów⁵⁶, ale także prowadzenia postępowania w sprawach o te wykroczenia⁵⁷, o tyle przy rezerwach przyrody brak takich regulacji.

Wszystko to przemawia na rzecz konkluzji, że model odpowiedzialności wykroczeniowej w rezerwach przyrody jest przynajmniej częściowo iluzoryczny. Wprawdzie istnieją przepisy stanowiące o odpowiedzialności za naruszenie zakazów na terenie rezerwatu, jednak nie spełniają one swojej funkcji. Trudno jednoznacznie określić najlepszy sposób rozwiązania tego problemu. Z jednej strony można by postulować wprowadzenie do u.o.p. norm tożsamyh do tych zastosowanych przy parku narodowym (a więc powołanie straży rezerwatu przyrody, wyposażenie jej w kompetencje właściwe strażnikom straży parku narodowego), co jednak wydaje się awykonalne, chociażby ze względu na stale

⁵⁴ Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego NIK, stwierdzono „62 przypadki naruszeń zakazów obowiązujących w rezerwach nadzorowanych przez skontrolowanych regionalnych dyrektorów. Naruszenia te polegały najczęściej na zanieczyszczeniu terenu, nielegalnej wycince drzew, niedozwolonym przebywaniu na terenie rezerwatu oraz lokalizowaniu obiektów budowlanych na terenie rezerwatów. Regionalni dyrektorzy wobec stwierdzonych przypadków naruszeń podejmowali stosowne działania, m.in. powiadamiając policję o możliwości popełnienia wykroczenia lub występując do zarządzających rezerwatami o podjęcie działań zapobiegawczyh”. Tak informacja o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. — Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, s. 38.

⁵⁵ Zob. szerzej R. STEC: *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż leśna, łowiecka, rybacka i parków narodowych. Pozycja ustrojowa oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Warszawa 2014.

⁵⁶ Zob. § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 74, poz. 648) — przepis ten uprawnia wymienione podmioty do nakładania grzywien za wykroczenia wynikające z art. 127 pkt 1 lit. a u.o.p.

⁵⁷ Stosownie do art. 8e ust. 2 u.o.p., dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody oraz udziału w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody. Do tych czynności dyrektor parku narodowego może upoważnić funkcjonariusza Straży Parku.

wzrastającą liczbę rezerwatów przyrody⁵⁸. Z drugiej, można proponować wprowadzenie w art. 127 u.o.p. dolnej stawki grzywny⁵⁹. Z trzeciej, być może warto byłoby rozważyć integrację rozproszonych służb i straży w celu skuteczniejszej, efektywniejszej egzekucji prawa ochrony przyrody⁶⁰. Być może zasadne byłoby powołanie jednej straży kontrolującej tego typu wykroczenia zarówno w parkach narodowych i rezerwach przyrody.

Literatura

- CIECHANOWICZ-MCLEAN J.: *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody*. „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. 4, s. 249—259.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- GRZEGORCZYK T.H.: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.01.2013]. System Informacji Prawnej LEX.
- HABUDA A.: *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*. W: *Administracja a środowisko*. Red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI. Szczecin 2018.
- Kodeks karny. Część szczególna*. Red. A. WĄSEK. T. 1. Warszawa 2004.
- Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. GRZEŚKOWIAK, K. WIĄK. Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. KONARSKA-WRZOSEK. Warszawa 2016.
- KOTOWSKI W.: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń*. [stan prawny na dzień: 1.09.2009]. System Informacji Prawnej LEX.
- KULIK M.: *Komentarz aktualizowany do art. 181 k.k.* [stan prawny na dzień: 30.04.2018]. System Informacji Prawnej LEX.
- MIKOSZ R.: *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*. W: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*. Red. M. KOWALSKA. Warszawa 2015.
- MILER A.: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*. Toruń 2012.
- POSTULSKI K., SIWEK M.: *Przepadek w polskim prawie karnym*. Kraków 2004.
- Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 1997.
- Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2001.
- RADECKI W.: *Polskie prawo leśne*. Cz. 8: *Przestępstwa i wykroczenia przyrodnicze*. „Problemy Ekologii” 2007, nr 1, s. 15—20.
- RADECKI W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze*. Warszawa 2010.
- RADECKI W.: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych — uwagi z zakresu prawa karnego na tle porównawczym (Polska, Czechy, Słowacja)*. „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1—2, s. 223—234.
- RADECKI W., DANECKA D.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018.

⁵⁸ Aktualnie w Polsce istnieją 1498 rezerwatów przyrody. Stan na dzień 30 sierpnia 2018 r. podany za Centralnym Rejestrem Form Ochrony Przyrody. <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/search.jsf> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁹ W. Radecki proponuje zwiększenie stawek grzywnien nawet trzykrotnie (tak W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych ...*, s. 232).

⁶⁰ Por. A. HABUDA: *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*. W: *Administracja a środowisko*. Red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI. Szczecin 2018, s. 486 i nast.

- RÓŻOWICZ K.: *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147—173.
- STEC R.: *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż leśna, łowiecka, rybacka i parków narodowych. Pozycja ustrojowa oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Warszawa 2014.
- TARAPATA S.: *Przedmiot czynności wykonawczej a przedmiot służący do popelnienia przestępstwa. Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (sygn. akt I KZP 20/08)*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3, s. 131—148.

Źródła internetowe

https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,ksi~p_13_123_201304240842591366785779~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 30.08.2018].

Ewa Radecka

Control of compliance with bans on national parks and nature reserves

Summary

This article aims to bring the issue related to compliance control in two area conservation forms: the national park and nature reserve. This study draws attention to the differences occurring not so much in the protection regime resulting from art. 15 of the Nature Conservation Act, because these are insignificant, and from control just. In addition, not only problematic issues in the scope of the discussed matter were noticed, but also *de lege ferenda* conclusions were formulated.

Key words: national park, nature reserve, protective regime, control

Эва Радэцка

Контроль над соблюдением запретов на территориях природных парков и заповедников

Резюме

В статье рассматриваются вопросы контроля над соблюдением запретов на территории двух видов охраняемых акваторий — национального парка и природного заповедника. Автор статьи обращает внимание не столько на различия в природоохранном режиме, которые обозначены в статье 15 закона об охране природы, поскольку они весьма незначительны, сколько на различия в системе контроля. Особое внимание отводится ответственности за нарушения, предусмотренной законом об охране природы, при этом вопросы уголовной ответственности в узком смысле затрагиваются обзорно. Автор не только выявляет основные проблемы в данной области, но и приводит целый ряд выводов *de lege ferenda* (с точки зрения законодательного предположения).

Ключевые слова: национальный парк, природный заповедник, природоохранный режим, контроль

Ewa Radecka
Uniwersytet Śląski
Katowice

Ochrona rezerwatowa w lasach po ostatnich zmianach

Wprowadzenie

Tematyka ochrony rezerwatowej w Polsce nie doczekała się kompleksowego opracowania. Pozornie mogłoby się wydawać, że rezerваты przyrody zajmujące niewiele ponad 0,5% powierzchni geograficznej Polski nie przedstawiają aż tak istotnego problemu. Nic bardziej błędnego. Koncepcja ochrony rezerwatowej jest esencją szczególnej ochrony przyrody. To właśnie z idei ochrony rezerwatowej wywodzi się ochrona parków narodowych. Ta forma ochronna zajmuje szczególnie znaczące miejsce wśród form ochrony przyrody wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdyż jej zadaniem jest ochrona najcenniejszych fragmentów przyrody w naszym kraju.

Z roku na rok wzrasta liczba rezerwatów przyrody w Polsce w ogóle¹, w tym tych klasyfikowanych według rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody² jako re-

¹ Aktualnie w Polsce istnieją 1497 rezerваты przyrody. Stan na dzień 17 maja 2018 r. podany za Centralnym Rejestrem Form Ochrony Przyrody. <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/search.jsf> [dostęp: 17.05.2018].

² Dz.U. nr 60, poz. 533. Rozporządzenie to przewiduje podział na 9 rodzajów rezerwatów przyrody, wśród których wyróżnia rezerwat leśny. Jak wynika z załącznika do tego aktu, przedmiotem ochrony w rezerwach leśnych są pozostałości i fragmenty dawnych puszczy o charakterze pierwotnym, typy zbiorowisk leśnych, stanowiska drzew na granicach zasięgu.

Typy rezerwatów sklasyfikowano z uwzględnieniem dwóch kryteriów — ze względu na: (1) dominujący przedmiot ochrony i (2) ekosystem. W obu przypadkach załącznik wskazuje dla każdego typu dalszy podział na podtypy, wśród których wyróżnia się m.in. leśny i borowy z podtypami: lasów nizinnych, lasów wyżynnych, lasów górskich i podgórskich, lasów miesza-

zerwaty leśne (symbol L)³. Nadto wyraźnego podkreślenia wymaga okoliczność, że na koniec 2016 r. aż 1281 rezerwatów przyrody zlokalizowanych było na terenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”⁴ (dalej: PGLLP) i pozostawało w ich zarządzie⁵, co stanowiło 85,8% wszystkich rezerwatów. W takiej sytuacji to nadleśniczy odpowiada za stan lasu i prowadzi samodzielną gospodarkę leśną⁶.

Niemniej ważne są aktualne działania polityczne dotyczące szeroko rozumianej ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody, które nie tylko doprowadzają do dewastacji środowiska przyrodniczego, ale przyczyniają się także do negatywnego postrzegania Polski na arenie międzynarodowej⁷. Powyższe skłania do głębszego przyjrzenia się ochronie rezerwatowej z perspektywy prawa leśnego (nie tylko w kontekście dokonanej w 2016 r. nowelizacji⁸, ale także w kontekście wydania rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁹).

nych nizinnych, lasów mieszanych górskich i podgórskich, borów nizinnych, borów wyżynnych, borów górskich i podgórskich, borów mieszanych nizinnych, borów mieszanych górskich i podgórskich.

³ W 2004 r. było ich 695, a w 2017 r. — 735. Dane podane za rocznikami statystycznymi dostępnymi na stronach GUS. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2017,1,18.html> [dostęp: 17.05.2018].

⁴ Zob. szerzej: <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/lasy-panstwo-we-w-liczbach-1/lasy-w-liczbach-2017-pl-internet.pdf> [dostęp: 17.05.2018].

⁵ Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” sprawują zarząd nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (tak art. 4 ust. 1 u.l.; zob. szerzej: R. PESSÉL: *Nieruchomości Skarbu Państwa*. Warszawa 2010, s. 129 i nast.). Wyjątki stanowią lasy: 1) będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych; 2) wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (są to lasy niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości rolnych na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. 2018, poz. 91 ze zm.); 3) będące w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (tak art. 4 ust. 3 u.l.).

⁶ Zob. art. 35 ust. 1 u.l.

⁷ Tytułem przykładu można podać dwa zapadłe ostatnio wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C336/16 (ECLI:EU:C:2018:94; dotyczy jakości powietrza) oraz z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 (ECLI:EU:C:2018:255; dotyczy wycinki w Puszczy Białowieskiej). Oba z nich stwierdzają, że Państwo Członkowskie — Polska dopuszcza się uchybień przepisów prawa unijnego.

⁸ Dz.U. 2016, poz. 2249, dalej: ustawa zmieniająca.

⁹ Dz.U. 2017, poz. 2408, dalej: dobre praktyki.

Definicje legalne rezerwatu przyrody i lasu

Z uwagi na temat opracowania niezbędne było omówienie podstawowych kategorii pojęciowych: „las” i „rezerwat przyrody”.

Jak wynika z art. 13 ust. 1 u.o.p., „rezerwat przyrody obejmuje 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”.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że definicja legalna lasu ujmuje swym zakresem rezerwat przyrody. W tym też miejscu należy nawiązać do definicyjnego ujęcia lasu, które, zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 u.l., opiera się na kilku przesłankach¹⁰. Po pierwsze, musi to być grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha (kryterium przestrzenne), pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) — drzewami i krzewami oraz runem leśnym — lub przejściowo jej pozbawiony (kryterium przyrodnicze). Po wtóre, musi być przeznaczony do produkcji leśnej (kryterium przeznaczenia), chyba że chodzi o **lasy w rezerwachach przyrody** i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które z istoty swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej. Po trzecie, istnieje konieczność związania tego gruntu z gospodarką leśną; musi on być zajęty pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna lub wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne¹¹. Takie ujęcie jest dość problematyczne i następcza trudności¹².

¹⁰ Przesłanki te wyróżnił W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 48 i nast.

¹¹ IDEM: *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*. Warszawa 2014, s. 281 i nast. W doktrynie przyjmuje się, że las można uznać „za formę ochrony przyrody, aczkolwiek nie w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody” (A. HABUDA w: *Polskie prawo leśne*. Red. D. DANECKA, A. HABUDA, W. RADECKI, J. ROTKO. Warszawa 2016, s. 121—122). Jedynie na marginesie należy zauważyć, że nauki przyrodnicze las określają jako jeden z odnawialnych zasobów przyrody, powstający w wyniku procesu lasotwórczego jako kompleks, w którym roślinność swoista dla danego regionu biogeograficznego i wyróżniająca się wybitnym ilościowym udziałem drzew rosnących zwarcie, świat zwierzęcy, klimat lokalny, stosunki wodne i gleba związane są ze sobą wzajemnymi wpływami i współzależnościami (tak A. SZUJECKI: *Mała encyklopedia leśna*. Warszawa 1991, s. 257—258).

¹² Zob. szerzej np. W. RADECKI: *Ustawa o lasach...*, s. 48 i nast.; A. HABUDA w: *Polskie prawo leśne...*, s. 101 i nast.; J. PTAK: *Definicja lasu w ustawie o lasach*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 67 i nast.

Nowelizacja ustawy o lasach

Niezwykle ważne zmiany z perspektywy funkcji ochronnej rezerwatu przyrody to te, które związane są z uchynieniem art. 52a ust. 1 i 3 u.o.p.¹³ oraz wprowadzeniem art. 14b do ustawy o lasach.

Należy zaznaczyć, że uchylony art. 52a ust. 1 u.o.p. przewidywał, że „gospodarka leśna nie narusza zakazów, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt. 1—3, 7, 8, 12 i 13, jeżeli jest prowadzona na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, obejmującej oddziaływanie na dziko występujące populacje gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków oraz ich siedliska lub jest prowadzona na podstawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, których ustalenia zapewniają, że czynności wykonywane zgodnie z nimi nie są szkodliwe dla zachowania gatunku we właściwym stanie ochrony”. Zasygnalizować można, że wydanie rozporządzenia określającego wymagania dobrej praktyki na podstawie nieobowiązującego już art. 52a ust. 3 u.o.p. miało charakter fakultatywny (nigdy rozporządzenie takie nie zostało wydane).

Bliższe rozważania dotyczące wprowadzania art. 14b do u.l. poprzedzić należy uwagą ogólną dotyczącą przepisów intertemporalnych. Mianowicie, jak wynika z art. 3 ustawy zmieniającej do dnia 31 grudnia 2017 r., uznaje się, że gospodarka leśna nie narusza zakazów, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt. 1—3, 7, 8, 12 i 13 u.o.p. w przypadku, gdy jest wykonywana na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Pierwszy z ustępów art. 14b u.l. adresowany jest do właścicieli lasów¹⁴, którzy mogą dokonać wyboru sposobu, w jakim będą wykonywać obowiązki wynikające z:

- art. 9 ust. 1 u.l. (kształtowanie równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów),
- art. 13 ust. 1 u.l. (trwałe utrzymywanie lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania) oraz

¹³ Uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936 ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z art. 2 u.l. przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności. Jednak pomiędzy lasami publicznymi i prywatnymi zachodzą istotne różnice wyrażające się nie tylko w powierzchni. Tych odrębności jest jednak tak dużo, że praktycznie podział na lasy stanowiące własność Skarbu Państwa i inne lasy zachował swoje znaczenie (D. DANECKA, W. RADECKI: *Gospodarka leśna a ochrona środowiska leśnego — dylematy administracyjne*. W: *Administracja publiczna a gospodarka*. Red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, A. DOBACZEWSKA. Warszawa 2018, s. 37 i nast.). Warto dodać, że rozważania prowadzone w obrębie niniejszego opracowania dotyczą lasów-rezerwatów pozostających w zarządzie PGLLP.

— art. 14 ust. 4 u.l. (zalesianie gruntów).

Swobodny wybór w tym zakresie może jednak nastąpić tylko wówczas, gdy sposób wykonania tych obowiązków nie został określony przez przepisy prawa. Dalsze unormowania art. 14b u.l. regulują, co następuje:

— ust. 2 zobowiązanie ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej,

— ust. 3 konsekwencje w zakresie ochrony przyrody wykonywania gospodarki leśnej zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej¹⁵.

Minister właściwy do spraw środowiska, określając wymagania dobrej praktyki, ma wziąć pod uwagę:

— cele określone w art. 7 ust. 1 u.l., w tym potrzebę zachowania wszystkich zasobów, tworów i składników przyrody w odpowiednim stanie, w szczególności gatunków, które są przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej oraz

— uwarunkowania gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy lokalne.

W odniesieniu do wykonania wyżej wspomnianego zobowiązania odnotować wypada pewną opieszałość, gdyż art. 14b zaczął obowiązywać z dniem 1 stycznia 2017 r., a akt wykonawczy do niego wydano końcem grudnia 2017 r. Wszedł on w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Z niezwykle skondensowanej treści, bo ujętej zaledwie w dwóch paragrafach, wynikają takie oto przykładowe dobre praktyki:

— w okresie lęgowym ptaków nie wycina się drzew, na których zostały zidentyfikowane zasiedlone gniazda,

— drzewa dziuplaste pozostawia się do ich naturalnego rozpadu,

— martwe drzewa pozostawia się w celu zapewnienia ciągłości występowania martwego drewna, przy czym jego ilość nie może w szczególności stwarzać zagrożenia pożarowego lub ryzyka wystąpienia szkodliwych czynników biotycznych,

— w drzewostanach dojrzałych do odnowienia, użytkowanych cięciami zupełnymi o powierzchni powyżej 1 ha, pozostawia się kępy starodrzewia do naturalnego obumarcia, zajmujące nie więcej niż 5% powierzchni zrębu.

Największą jednak uwagę wypada skupić na art. 14b ust. 3 u.l. Dalsza analiza wymaga przytoczenia literalnego brzmienia omawianej regulacji. Zgodnie z art. 14b ust. 3 u.l. „**gospodarka leśna¹⁶ wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody,**

¹⁵ W. RADECKI: *Ustawa o lasach...*, s. 162 i nast.

¹⁶ Zob. szerzej: B. RAKOCZY: *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*. Warszawa 2018, s. 15 i nast.; A. HABUDA, W. RADECKI w: *Polskie prawo leśne...*, s. 166 i nast.

w szczególności przepisów art. 51¹⁷ i art. 52¹⁸ u.o.p.” [podkr. — E.R.]. W tym miejscu podkreślić trzeba użyte tu sformułowanie „w szczególności”, co prowadzi do wniosku, że mogą to być i inne przepisy, jak np.: art. 120 u.o.p. (zakaz wprowadzania gatunków obcych), art. 60 u.o.p. (ochrona strefowa gatunków chronionych), art. 33 u.o.p. (obszary Natura 2000) czy wreszcie art. 15 u.o.p. (zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwatu przyrody). Powyższe oznaczają, że wprowadza się swoistą fikcję prawną polegającą na tym, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki, nawet gdyby faktycznie była realizowana wbrew przepisom ustawy o ochronie przyrody — to prawnie ich nie narusza¹⁹. Regulacja ta nakazuje bowiem rozciągnięcie tej fikcji na wszystkie przepisy o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody. Co znamienne, kodeks dobrych praktyk obowiązuje jednolicie we wszystkich lasach (bez względu na to czy są to lasy gospodarcze, ochronne²⁰ czy też obejmujące rezerwaty przyrody), gdyż nie wprowadzono żadnego rozróżnienia w tym przedmiocie.

Przepis ten spotkał się z ogromną falą krytyki już na etapie prac legislacyjnych i konsultacji społecznych. W literaturze przedmiotu, jeszcze przed wydaniem wskazanego rozporządzenia, pojawiały się stanowiska, które podkreślały ułomność i niebezpieczeństwo tej regulacji. Co niezmiernie niepokojące, liczba zagrożeń, jakich się dopatrzono, jest zatrważająca. Przytoczyć wypada jedynie te najważniejsze.

¹⁷ Przepis ten dotyczy zakazów odnoszących się do ochrony gatunkowej zwierząt.

¹⁸ Przepis ten dotyczy zakazów odnoszących się do ochrony roślin i grzybów.

¹⁹ W. RADECKI: *Ustawa o lasach...*, s. 164—165.

²⁰ W myśl art. 15 u.l. za lasy szczególnie chronione, zwane dalej „lasami ochronnymi”, mogą być uznane lasy, które:

- 1) chronią glebę przed zmywaniem lub wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;
- 2) chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;
- 3) ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków;
- 4) są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu;
- 5) stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej;
- 6) mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa;
- 7) są położone:
 - a) w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców,
 - b) w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2017, poz. 1056),
 - c) w strefie górnej granicy lasów.

Pokreślono, że postulowane zmiany będą skutkować tym, że podmioty prowadzące w lasach wycinkę w zasadzie będą to wykonywały samodzielnie, bez konieczności zasięgnięcia opinii przyrodników czy uzyskiwania zezwoleń odpowiednich organów. Jak podaje K. Kasprzak, „w rezultacie wszystkie gatunki chronione, w tym zagrożone wyginięciem, rzadkie i priorytetowe, były pozbawione na terenach planowanych wycinek ochrony ustawowej”²¹.

Na dodatek w projekcie dobrych praktyk zauważono szereg różnego rodzaju uogólnień, a pisemne stanowiska stawiają nawet zarzuty o braku kompetencji czy odpowiednich kwalifikacji do dokonywania wizji lokalnej. Tytułem przykładu można nawiązać do § 1 pkt 1 dobrych praktyk, zgodnie z którym: „przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej przeprowadza się wizję terenową w wydzieleniu leśnym albo na działce ewidencyjnej, na terenie których planowane są te prace, w celu sprawdzenia występowania gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania”. W różnych opiniach podkreślano brak kwalifikacji osoby dokonującej tej wizji, ze szczególnym wskazaniem na fakt, że pracownicy Lasów Państwowych nie są przygotowani do stwierdzenia występowania gatunków chronionych²². W odniesieniu do § 1 pkt 5 dobrych praktyk, który przewiduje odstępianie od wycinki drzew, w których zidentyfikowano **zasiedlone** gniazda, postulowano odstępianie od wycinki każdego drzewa, w którym zlokalizowano dziuplę lub gniazdo, choćby niezajętego w sezonie lęgowym, ponieważ w następnym może być ono wykorzystane do odbycia lęgu²³. Nadto pozostawienie jedynie zasiedlonych drzew może okazać się niewystarczające, a wycinka drzew otaczających gniazdo może spłoszyć ptaki, skutkując porzuceniem lęgów²⁴.

Dość wspomnieć tu o innym, poważnym zarzucie, pojawiającym się na tle omawianego zagadnienia. Pisemne stanowiska wydane w odniesieniu do projektu zmian wprowadzających art. 14b u.l. podkreślają z całą stanowczością niezgodność poruszanej regulacji z wymogami prawa UE²⁵, a konkretniej z art. 16

²¹ K. KASPRZAK: *Grozi nam masowa wycinka drzew*. „Przegląd Komunalny” 2017, nr 1, s. 46—47.

²² http://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/2017/11/pismo_konsultacje_spo%C5%82eczne_Kodeks_Dobrych_Praktyk_FDP.pdf [dostęp: 25.05.2018]; <http://dzikapolska.org/wp-content/uploads/2018/01/wnioski-i-uwagi-dobre-praktyki-lesne-Fund-Dzika-Polska.pdf> [dostęp: 25.05.2018].

²³ http://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/2017/11/pismo_konsultacje_spo%C5%82eczne_Kodeks_Dobrych_Praktyk_FDP.pdf [dostęp: 25.05.2018].

²⁴ <http://dzikapolska.org/wp-content/uploads/2018/01/wnioski-i-uwagi-dobre-praktyki-lesne-Fund-Dzika-Polska.pdf> [dostęp: 25.05.2018].

²⁵ Opinia Klubu Przyrodników (http://www.kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-11-14_KP%20opinia%20o%20proj%20Wymogow%20dobrej%20praktyki%20gosp%20lesnej.pdf [dostęp: 25.05.2018]) oraz opinia ClientEarth (<https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-14-stanowisko-ws.-projektu-rozporzadzenia-ministra-srodowiska-w-sprawie-wymagan-dobrej-praktyki-w-zakresie-gospodarki-lesnej-ce-pl.pdf> [dostęp: 25.05.2018]).

dyrektywy ptasiej²⁶ i art. 9 dyrektywy siedliskowej²⁷. Tych naruszeń dopatruje się m.in. w blankietowych odstępstwach od ochrony gatunkowej dla oznaczonych czynności, a to dlatego, że poszczególne działania gospodarki leśnej nie będą musiały być poprzedzone udzieleniem przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska indywidualnego zezwolenia, co uniemożliwi wiązanie się z nałożonego przez dyrektywy siedliskową i ptasią obowiązku szczegółowego raportowania udzielanych derogacji. Ponadto, jak zauważono, odstępstwa od ochrony, o której mowa w powyższych przepisach, muszą spełniać kumulatywnie wszystkie wskazane w tych unormowaniach przesłanki. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁸ podkreślał, że przepisy krajowe regulujące odstępstwa, które nie zawierają wszystkich przesłanek, nie są zgodne z dyrektywami²⁹.

I ostatnia wreszcie uwaga — brak mechanizmu kontroli wycinki, tzn. brak konieczności ubiegania się o indywidualne zezwolenia na odstępstwa od zakazów dotyczących gatunków chronionych wydawanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska czy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Skutki prawne nowelizacji dla ochrony rezerwatowej

Pełne unaocznienie mocno skomplikowanej sytuacji prawnej, w jakiej znajdują się rezerваты przyrody, wymaga pewnych uwag ogólnych dotyczących ochrony rezerwatowej.

System zakazów obowiązujących na terenie rezerwatów został enumeratywnie oznaczony w art. 15 ust. 1 u.o.p.³⁰. Rezerваты mogą podlegać ochronie ścis-

²⁶ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona — dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa — Dz.Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7).

²⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7 ze zm.).

²⁸ Co niezmiernie ciekawe, nieprawidłowości we wprowadzaniu odstępstw od zakazów określonych w art. 51 ust. 2 oraz w art. 52 ust. 2 u.o.p., były przedmiotem rozpoznania w TSUE (odpowiednio sprawa C-46/11 oraz C-192/11). Trybunał podkreśla, że odstępstwa od zakazów przewidzianych w dyrektywie, powinny być ujęte w przepisach krajowych wystarczająco jasno i precyzyjnie.

²⁹ <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-14-stano-wisko-ws.-projektu-rozporzadzenia-ministra-srodowiska-w-sprawie-wymagan-dobrej-praktyki-w-zakresie-gospodarki-lesnej-ce-pl.pdf> [dostęp: 25.05.2018].

³⁰ Na temat charakteru prawnego przepisu kreującego reżim prawny parków i rezerwatów przyrody, na podstawie art. 15 u.o.p. zob. W. RADECKI: *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*. Warszawa 2011.

łej³¹, czynnej³² lub krajobrazowej³³. Informacje o tym, jaki konkretnie rodzaj ochrony został zastosowany w odniesieniu do poszczególnych rezerwatów przyrody, zostają zawarte w zadaniach ochronnych³⁴ lub planie ochrony³⁵ sporządzonym dla tej formy ochronnej. Szczególnego podkreślenia wymaga tu okoliczność, że nie wszystkie rezerваты przyrody posiadają te dokumenty planistyczne³⁶, a stopień ich wykorzystania w ochronie tych obszarów jest rozmaity³⁷. Niemniej jednak wypada nawiązać do art. 117 ust. 2 u.o.p., zgodnie z którym na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych lub rezerwach przyrody stosuje się ochronę krajobrazową. Nie można także zapominać, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. zakazów wynikających z art. 15 ust. 1 u.o.p. **nie stosuje się do obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania**³⁸ przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego³⁹.

³¹ Ustawa rozumie jako taką całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków — całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju (art. 5 pkt 9 u.o.p.).

³² Ochroną tą jest stosowanie w razie potrzeby zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów (art. 5 pkt 5 u.o.p.).

³³ Przez którą rozumie się ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów dopuszczającą możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części (art. 5 pkt 8 u.o.p.).

³⁴ Zob. art. 2 ust 3 pkt 4 u.o.p.

³⁵ Zob. art. 20 ust. 3 pkt 3 u.o.p.

³⁶ Wynika to z wielu zmian przepisów prawa w odniesieniu do tzw. starych rezerwatów przyrody (a więc tych utworzonych pod rządami wcześniejszych ustaw o ochronie przyrody). Ostatecznie termin opracowania i przyjęcia planów ochrony dla tych form ochronnych upływa w dniu 15 listopada 2018 r. (art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 985)).

³⁷ Jak pokazują dane umieszczone na stronach internetowych niektórych RDOŚ, wykorzystanie tych instrumentów prezentuje się rozmaicie. I tak:

— w woj. świętokrzyskim na 72 rezerваты przyrody, 10 nie posiada ani planu ochrony, ani zadań ochronnych (http://kielce.rdos.gov.pl/files/artykuly/25234/rezerваты_przyrody_swie_tokrzyskie_icon_icon.pdf [dostęp: 25.05.2018]),

— w woj. małopolskim na 85 rezerwatów, 13 ma plany ochrony (<http://krakow.rdos.gov.pl/formy-ochrony-przyrody> [dostęp: 25.05.2018]).

³⁸ Taka działalność podlega kontroli RDOŚ (art. 123 u.o.p.).

³⁹ Przywołać należy treść uzasadnienia wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. (II OSK 1901/09, Legalis nr 343097), który wyjaśnia, że „dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., biorąc także pod uwagę *ratio legis* ustawodawcy w zakresie celu utworzenia parku narodowego, dotyczy działalności, która daje możliwość użytkowania danego obszaru przez ich właściciela na dotychczasowych zasadach, czyli stanowi to kontynuację tej funkcji w trakcie ich gospodarczego wykorzystania w obrębie obszaru objętego ochroną krajobrazową. Dlatego też jeżeli na terenie takiej nieruchomości w granicach parku narodowego i objętej ochroną krajobrazową prowadzone jest gospodarstwo rolne, art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. umożliwiłby, oczywiście z uwzględnieniem

Jeśli więc rezerwat przyrody jest jednocześnie lasem, w którym prowadzona jest gospodarka leśna, to powinien podlegać „przynajmniej” ochronie krajobrazowej, która — jak podaje W. Radecki — niewiele różni się od powszechnej ochrony lasów z ustawy o lasach⁴⁰. Nie da się jednak wykluczyć, że rezerwat, będący lasem, zostanie objęty ochroną ścisłą lub czynną (na podstawie zarządzenia RDOŚ, będącego aktem prawa miejscowego — w przypadku planu ochrony lub bez tego waloru — w zadaniach ochronnych). Wówczas prym należałoby przypisać działaniom wynikającym z rodzaju ochrony wynikającym ze wspomnianych zarządzeń⁴¹.

Dobitnego wyeksponowania wymaga okoliczność, że w odniesieniu do rezerwatów przyrody nie da się przedstawić jednego stanu faktyczno-prawnego, gdyż ten zależny jest od kilku zmiennych, a liczba wariantów, jakie mogą wystąpić w praktyce, jest znaczna. Do doprecyzowania nie przyczyni się również duża liczba rezerwatów przyrody, powstałych pod rządami różnych ustaw⁴², która na dodatek systematycznie wzrasta. Jako przykłady mnogości układów różnych zmiennych można podać chociażby takie sytuacje:

- tzw. stary rezerwat przyrody, który jest lasem, w którym nie ma planu ochrony ani zadań ochronnych i brak informacji co do tego czy jest on objęty ochroną ścisłą, czynną czy krajobrazową,
- nowy rezerwat przyrody, który jest lasem, posiada plan ochrony, w którym wskazuje się, że jest on objęty ochroną czynną.

To zaś może prowadzić do konkluzji już na tym etapie, że poruszanie się na styku prawa leśnego i prawa ochrony przyrody w kontekście ochrony rezerwatowej jest zagadnieniem złożonym i wielowymiarowym, które nie będzie mogło być zaadaptowane pod jeden schemat.

innych przepisów, ewentualną rozbudowę, budowę czy modernizację obiektów w ramach istniejącego siedliska, oczywiście także w ramach wykonywania prawa własności zgodnie z przepisami k.c. (art. 140 k.c.)”.

⁴⁰ W. RADECKI: *Ustawa o lasach...*, s. 84 i nast.

⁴¹ IDEM: *Prawna ochrona przyrody...*, s. 299.

⁴² To jest ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 31, poz. 274), ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 25, poz. 180) oraz ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 ze zm.). Wprawdzie ustawa z 1934 r. nie przewidywała takiej formy ochrony przyrody jak rezerwat przyrody, to jednak stan ten nie przeszkadzał w tworzeniu tych form ochronnych (W. KULCZYŃSKA: *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej*. W: *Skarby przyrody i ich ochrona. Wiadomości z dziedziny ochrony przyrody*. Red. W. SZAFER. Warszawa 1932, s. 260). Obiekty takie powstawały zarówno przed wejściem w życie omawianego aktu prawnego, jak i po jego przyjęciu, na podstawie zarządzeń ochronnych. Początkowo — wobec braku ustawy o ochronie przyrody — ochronę rezerwatową realizowano w oparciu o zarządzenia dotyczące zagospodarowania lasów państwowych lub niepaństwowych. Po przyjęciu ustawy z 1934 r. ochrona ta odbywała się na zasadach przewidzianych w art. 5 tego aktu prawnego.

Na tle powyższej nowelizacji na pierwszy plan, poza szeregiem uwag, jakie zostały już przytoczone wcześniej, wysuwają się również inne konsekwencje wprowadzonej regulacji. Nie sposób nie zauważyć pewnej nieścisłości występującej w obrębie tekstu jednej ustawy, która wymaga rozwinięcia. Jak stanowi art. 7 ust. 2 u.l., gospodarka leśna⁴³ w lasach stanowiących rezerваты przyrody **uwzględnia zasady określone w przepisach o ochronie przyrody**. Literalnie przepis ten jest rozumiany jako nakaz prowadzenia gospodarki leśnej przy uwzględnieniu priorytetowego traktowania zasad wyrażonych w u.o.p.⁴⁴. To jednak wymaga zestawienia z dodanym niedawno art. 14b u.l. Dochodzi bowiem do paradoksu, gdyż w obrębie jednego aktu prawnego, z jednej strony, nadaje się rangę priorytetową zasadom wynikającym z u.o.p. (wspomniany art. 7 ust. 2 u.l.), z drugiej zaś wprowadza się fikcję prawną polegającą na tym, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z dobrymi praktykami, nawet wbrew ustawie o ochronie przyrody („w szczególności” art. 51 czy art. 52 u.o.p.), jest prawidłowa (tak dodany art. 14b ust. 2 u.l.). Przykładem najlepiej obrazującym zawilość i wagę tego problemu, choć niezmiernie trudnym do wyczerpującego i szczegółowego opracowania ze względu na mnogość stanów faktycznych, a także problematyczność związaną z definicyjnym ujęciem lasu, jest chociażby wycinka drzew na terenie rezerwatu przyrody. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.p. zakazuje się: pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów (pkt 5) oraz użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (pkt 6). Są to zakazy, które mogą doznać wyjątków tylko w ściśle określonych przypadkach wynikających wprost z art. 15 ust. 2 u.o.p.⁴⁵ czy też wyłączanych w drodze zezwoleń na odstępstwa od zakazów (zob. art. 15 ust. 4 i 5 u.o.p.).

⁴³ W art. 6 ust. 1 pkt 1 u.l. gospodarkę leśną zdefiniowano jako działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania — z wyjątkiem skupu — drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz owoców runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Gospodarka leśna prowadzona jest według następujących zasad:

- powszechnej ochrony lasów,
- trwałości utrzymania lasów,
- ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów,
- powiększania zasobów leśnych.

⁴⁴ W. RADECKI: *Prawna ochrona przyrody...*, s. 298.

⁴⁵ Jak wynika z tego przepisu, zakazy z art. 15 ust. 1 u.o.p. nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem publicznym;
- 3) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- 4) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego.

Tu jednak trzeba poczynić dalsze wyjaśnienia, wszak nie można tracić z pola widzenia art. 83f pkt 4 u.o.p., zgodnie z którym wymogu uzyskania zezwolenia na wycinkę nie ma w przypadku drzew lub krzewów na plantacjach⁴⁶ lub w lasach (a te obejmują, czy też mogą obejmować, rezerваты) w rozumieniu u.l. W tej jednak sytuacji nie można uznać, że wycinka drzew i krzewów na terenie rezerwatów, będących jednocześnie lasem, odbywałaby się bez zezwolenia, a to ze względu na powołany już art. 7 ust. 2 u.l. w zw. z art. 15 ust. 1 pkt. 5 i 6 u.o.p. oraz dalsze unormowania omówione w kolejnym akapicie.

I tak, nawiązując do wcześniejszych rozważań:

1. Jeśli rezerwat byłby objęty ochroną ścisłą lub czynną, to możliwa byłaby wycinka drzew, ale tylko wtedy, gdy zabiegi takie wynikałyby z planu ochrony lub zadań ochronnych dla tej formy ochronnej (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.o.p.).
2. Jeśli rezerwat byłby objęty ochroną krajobrazową i byłby w trakcie gospodarczego wykorzystania, to w myśl art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. podane wcześniej zakazy z pkt. 5 i 6 nie obowiązują, choć wymagane jest uzyskanie stosownego zezwolenia wydanego przez właściwy organ po uzgodnieniu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. w zw. z art. 15 ust. 1 pkt. 5 i 6 u.o.p. i art. 83a ust. 3 u.o.p.)⁴⁷.

Co istotne — nie każdy rezerwat przyrody posiada dokumenty ochronne (tj. zadania ochronne czy plan ochrony)⁴⁸, przez co ustalenie, który z tych trybów będzie miał zastosowanie, w wielu przypadkach będzie niemożliwe.

A jak tematyka ta została uregulowana w dobrych praktykach? W dużym uproszczeniu tak: można ciąć, byleby tylko nie były to drzewa dziuplaste (te pozostawia się do ich naturalnego rozpadu) czy wycinane w okresie łęgowym⁴⁹. Co to oznacza w zestawieniu z powołanym art. 14b u.l.? Nie da się wykluczyć, że przepis ten będzie niósł ze sobą niewyobrażalne zagrożenie dla rezerwatów przyrody. Wszak prowadzenie gospodarki leśnej zgodnie z dobrymi praktykami (a więc można ciąć przy uwzględnieniu dwóch wyróżnionych okoliczności), nawet wbrew u.o.p. (przytoczonego chociażby art. 15 u.o.p.), jest prawnie akceptowalne.

Jedynym wyjściem byłoby przyjęcie, że art. 7 ust. 2 u.l. (stanowiący o priorytecie zasad określonych w u.o.p. w odniesieniu do gospodarki leśnej wykonywanej na terenach rezerwatów) o ewidentnie imperatywnym wydźwięku, jest *lex specialis* w stosunku do art. 14b u.l.

Drugim zagadnieniem, które może stanowić pewne zagrożenie i problemy praktyczne, jest brak dookreślenia konsekwencji postępowania wbrew dobrym

⁴⁶ Jak stanowi art. 5 pkt 27a) u.o.p. plantacja to uprawa drzew lub krzewów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, założona w celu produkcyjnym.

⁴⁷ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018, s. 395 i nast.

⁴⁸ Zob. przypis 39.

⁴⁹ Zob. § 1 pkt. 5 i 6 dobrych praktyk.

praktykom. Ustawa zmieniająca ani u.l. nie przewiduje takich regulacji. Zastrzeżenia może budzić również to, że w pewnym sensie kompetencje dotyczące lasów na terenach stanowiących rezerwaty przyrody zostały pozostawione wyłącznie w zakresie działania regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. W tym miejscu zasadne wydaje się postawienie pytania retorycznego o obiektywność i skuteczność wykonywanych w rezerwachatach działań ochronnych⁵⁰.

Wnioski

Zamiarem projektodawców było wprowadzenie rozwiązania, które byłoby stabilniejsze i poddane kontroli ministra właściwego do spraw środowiska, który z kolei dbałby o zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska naturalnego, co uniemożliwiłoby wybiórcze stosowanie przepisów i preferowanie jednych elementów środowiska kosztem innych⁵¹. Czy cel ten został osiągnięty? Wydaje się, że nowelizacja ta wprowadziła niebywały chaos i szereg unormowań budzących poważne wątpliwości prawne. Dążenie do wypracowania pewnych standardów gospodarki leśnej zasługuje na aprobatę, jednak działania zmierzające do zunifikowania jej za wszelką cenę bez względu na różnorodność stanów faktycznych i prawnych jest poważnym błędem.

Literatura

DANECKA D., RADECKI W.: *Gospodarka leśna a ochrona środowiska leśnego — dylematy administracyjne*. W: *Administracja publiczna a gospodarka*. Red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, A. DOBACZEWSKA. Warszawa 2018.

KASPRZAK K.: *Grozi nam masowa wycinka drzew*. „Przegląd Komunalny” 2017, nr 1.

⁵⁰ Na marginesie należy podkreślić, że w latach 2016—2017 uwidoczniła się tendencja do odchodzenia od wskazywania jako sprawującego nadzór nad rezerwatem nadleśniczego. Podnoszono m.in., że takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, gdy „podmiot, który zgodnie z art. 35 ust. 1 u.l. samodzielnie prowadzi gospodarkę leśną w nadleśnictwie, będzie również sprawować nadzór nad rezerwatem położonym w danym nadleśnictwie. Tym samym będzie on sprawować nadzór m.in. w zakresie podejmowanych przez siebie działań w ramach prowadzonej przez siebie gospodarki leśnej”. Zob. uzasadnienie do zarządzenia RDOŚ w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie uznania za rezerwat przyrody „Sieciemieńskie Rosiczki” (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 1791).

⁵¹ Uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej, druk 1143, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8CCB99A7620D5CADC125808880048786C> [dostęp: 25.05.2018].

- KULCZYŃSKA W.: *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej*. W: *Skarby przyrody i ich ochrona. Wiadomości z dziedziny ochrony przyrody*. Red. W. SZAFER. Warszawa 1932.
- PESEL R.: *Nieruchomości Skarbu Państwa*. Warszawa 2010.
- Polskie prawo leśne*. Red. D. DANECKA, A. HABUDA, W. RADECKI, J. ROTKO. Warszawa 2016.
- PTAK J.: *Definicja lasu w ustawie o lasach*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 1, s. 67—84.
- RADECKI W.: *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*. Warszawa 2011.
- RADECKI W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*. Warszawa 2014.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2017.
- RADECKI W., DANECKA D.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018.
- RAKOCZY B.: *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*. Warszawa 2018.
- SZUJECKI A.: *Mała encyklopedia leśna*. Warszawa 1991.

Źródła internetowe

Dane podane za rocznikami statystycznymi dostępnymi na stronach:

- GUS. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2017,1,18.html> [dostęp: 17.05.2018].
- <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/lasy-w-polsce-1/lasy-w-polsce-2017-pl-internet.pdf> [dostęp: 17.05.2018].
- http://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/2017/11/pismo_konsultacje_spo%C5%82eczne_Kodeks_Dobrych_Praktyk_FDP.pdf [dostęp: 25.05.2018].
- <http://dzikapolska.org/wp-content/uploads/2018/01/wnioski-i-uwagi-dobre-praktyki-lesne-Fund-Dzika-Polska.pdf> [dostęp: 25.05.2018]. http://www.kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-11-14_KP%20opinia%20o%20proj%20Wymogow%20dobrej%20praktyki%20gosp%20lesnej.pdf [dostęp: 25.05.2018].
- <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-14- stanowisko-ws.-projektu-rozporzadzenia-ministra-srodowiska-w-sprawie-wymagan-dobrej-praktyki-w-zakresie-gospodarki-lesnej-ce-pl.pdf> [dostęp: 25.05.2018].

Ewa Radecka

Reserve protection in forests after recent changes

Summary

This study focuses on the legal consequences of the amendment to the Forest Act made by the Act of 16 December 2016 amending the Nature Conservation Act and the Forest Act. Within the scope of interest remains introduced by the act amending Article 14b in the context of protection for nature reserves.

Key words: nature reserve, forest, nature protection

Эва Радэцка

Охрана заповедных лесных территорий после изменений

Аннотация

В данном докладе внимание сосредоточено на правовых последствиях изменений, внесенных 16 декабря 2016 года в закон об охране природы и в закон о лесах. В центре внимания находится принятая в результате поправок статья 146 к закону о лесах, рассматриваемая в ключе защиты природных заповедников, а также основные угрозы, которые несут за собой изменения.

Ключевые слов: природный заповедник, лес, охрана природы

Gabriel Radecki
Uniwersytet Śląski
Katowice

Wydobywanie kopaln z wód powierzchniowych

Wprowadzenie

W art. 34 pr.wodn. jako przykład szczególnego korzystania wskazano wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (pkt 8). Określenie „z wód” przyjęto w ślad za ustawą w tytule opracowania, mimo że trudno sobie wyobrazić, by wydobywanie takie rzeczywiście następowało z wód, a nie w istocie z gruntów pod wodami¹. Poza tym przedmiot wydobywania — który ze względu na użycie formuły „oraz innych materiałów” stanowi kategorię otwartą — oznaczono zbiorczo jako kopalinę, co będzie wyjaśnione niżej. Pojęcie „kopaliny” występuje w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, choć nie zostało w nim zdefiniowane. Stosownie jednak do art. 1 pkt 2 pr.g.g. ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopaln ze złóż.

Zestawienie treści przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że obie ustawy w sposób odrębny i niezależny od siebie regulują ten sam rodzaj działalności. Uzasadnia to pytanie o relację Prawa wodnego i Prawa geologicznego i górniczego w rozpatrywanej materii, tj. o to, czy wydobywanie kopaln z wód podlega wymogom dotyczącym korzystania z wód z wyłączeniem przepisów tej ostatniej ustawy, czy też przepisy te również znajdują do niego zastosowanie, a jeżeli tak, to czy na warunkach równorzędności, czy też wedle reguł zakła-

¹ Por. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 23 oraz R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006, s. 33.

dających pierwszeństwo jednego z aktów prawnych, np. z uwagi na szczególny charakter ustanowionych nim rozwiązań. Wiąże się to z koniecznością sięgnięcia do zawartych w obu ustawach przepisów kolizyjnych, które tę relację wyznaczają, rozgraniczając zakresy odniesienia każdej z nich. Wcześniej wszelako wypada nakreślić treść rozgraniczanych reżimów prawnych, czyli wymagania przewidziane Prawem geologicznym i górniczym odnośnie do wydobywania kopalin ze złóż oraz wynikające z Prawa wodnego wobec szczególnego korzystania z wód.

Założone ramy opracowania obejmują wyłącznie przepisy obu wymienionych ustaw oraz problemy i argumenty rozważane na ich tle przez literaturę i orzecznictwo, często na gruncie konkretnych sytuacji faktycznych, i nie nawiązują do dorobku teorii prawa formułującego ogólne i abstrakcyjne reguły rozwiązywania kolizji pomiędzy normami czy aktami prawnymi. Dla uproszczenia wywodu odwołano się przy tym do aktualnie obowiązujących przepisów, mimo że rozpatrywane zagadnienia występowały też we wcześniejszym stanie prawnym, który powołano w tekście jedynie w nieznacznym zakresie celem ukazania ewolucji rozwiązań prawnych i wyciągnięcia wniosków o charakterze porównawczym.

Wydobywanie kopalin ze złóż w świetle Prawa geologicznego i górniczego

Jak już była o tym mowa, Prawo geologiczne i górnicze nie definiuje pojęcia kopaliny, w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. określa natomiast znaczenie pojęcia „złoże kopaliny”. Według przywołanego przepisu złożem tym jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W literaturze krytykuje się tę definicję za brak wartości poznawczej, wynikający z posłużenia się nieostrym i zmiennym kryterium, uzależnionym m.in. od rozwoju technologicznego, umożliwiającego wykorzystanie gospodarcze kopalin wcześniej beзуżytecznych dla tego rodzaju celów². Niemniej poza sporem powinno pozostawać, że naturalne nagromadzenie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów wymienionych w art. 34 pkt 8 pr.wodn. stanowi złoże kopaliny w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. — w Prawie geologicznym i górniczym wyszczególniono zresztą piaski i żwiry jako rodzaje kopalin, w szczególności w pkt. 33 załącznika do tej ustawy wska-

² A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa...*, s. 42—43. Por. również A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 24 — Autor zauważył, że bez znaczenia pozostaje, czy tak rozumiane złoże kopaliny zostało udokumentowane.

zono stawkę opłaty eksploatacyjnej za ich wydobycie³. Jeśli wszelako nagromadzenie materiałów nie będzie naturalne, lecz nastąpi w wyniku działalności człowieka, np. inwestycyjnej, to ich wydobycie nie będzie mogło być uznane za wydobywanie kopalin ze złóż w myśl Prawa geologicznego i górniczego, co nie wyklucza klasyfikowania go jako szczególnego korzystania z wód. „Naturalność nagromadzenia” stanowi kryterium konstytuujące złoża kopalin, nie same kopaliny w tym sensie, że kopaliny, które nie nagromadziły się w taki sposób, nie przestają być kopalinami, choć już nie zalegają w złożu, z którego mogą być wydobywane na zasadach uregulowanych Prawem geologicznym i górnicznym.

Skądinąd nawet po wydobyciu ze złoża kopaliny nie tracą tego statusu, czego dowodzi przewidziana w art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g. definicja kopaliny wydobytej. Stosownie do niej kopaliną taką jest całość kopaliny odłączonej od złoża. Nie zawsze jednak odłączenie kopaliny od złoża oznacza jej wydobycie podlegające rygorom Prawa geologicznego i górniczego⁴. Może ono zresztą stanowić skutek czynności, do których ustawy tej nie stosuje się w całości, np. wykonywania wykopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła ziemi poza obszarami górnicznymi⁵. Szczególnie trudności interpretacyjne budzi problem pozyskiwania kopalin podczas wykonywania prac budowlanych, w tym polegających na niwelacji terenu⁶. Wydaje się, że ich rozwiązanie wymaga uwzględnienia rzeczywistego zamiaru podmiotu, który taką działalność wykonuje⁷, rekonstruowanego na podstawie okoliczności obiektywnych, zwłaszcza sposobu, w jaki podmiot ten wykorzystał lub zamierzał wykorzystać pozyskaną kopalinę⁸.

³ Zob. np. G. RADECKI w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016, s. 294—300 i 313—324 oraz przywołaną tam literaturę.

⁴ A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa...*, s. 14 oraz R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*. Wrocław 2010, s. 111. Odmienne wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2017 r., VI SA/Wa 709/17, LEX nr 2417493, w którym przyjęto, że „każde odłączenie kopaliny od złoża jest ubytkiem zasobów złoża i stanowi kopalinę wydobytą w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 134 pr.g.g.”. W tym ostatnim przepisie mowa o wspomnianej już opłacie eksploatacyjnej.

⁵ Zob. art. 3 pkt 2 pr.g.g. Obszar górniczy to przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robot górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.).

⁶ A. LIPIŃSKI: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 267.

⁷ A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa...*, s. 14 oraz R. MIKOSZ, G. RADECKI: *Leksykon...*, s. 111.

⁸ G. RADECKI: *Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 295.

W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji, przy czym odnotować wypada, że stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi wymaga m.in. opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. W konsekwencji wydobywanie takie może nastąpić jedynie w ramach koncesjonowanej działalności gospodarczej, z wyjątkiem, o którym mowa w art. 4 pr.g.g.⁹. Według art. 4 ust. 1 pr.g.g. przepisów m.in. działu III pr.g.g. dotyczącego koncesji, a także działu VII odnoszącego się do opłat, w tym opłaty eksploatacyjnej, nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych do zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobywanie: będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym i nie naruszy przeznaczenia nieruchomości (ust. 1); działalność ta może być wykonywana po wcześniejszym zawiadomieniu organu nadzoru górniczego o zamiarze jej podjęcia (ust. 2)¹⁰.

Wydobywanie kopalin jako forma korzystania z wód

W przepisach ustawy Prawo wodne wyróżniono trzy rodzaje korzystania z wód: powszechne, zwykłe i szczególne.

W myśl art. 32 pr.wodn. prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego przysługuje co do zasady każdemu (ust. 1) i służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (ust. 2). Przytoczony przepis nie przewiduje zatem powszechnego korzystania z wód podziemnych.

W tym kontekście wyjaśnienia wymaga, że wody dzielą się na: powierzchniowe i podziemne (art. 18 pr.wodn.), przy czym do tych pierwszych zaliczają

⁹ Tak np. A. LIPiŃSKI: *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 9, s. 5 i H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 188.

¹⁰ Por. również A. LIPiŃSKI: *Komentarz do art. 3–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 33–36; G. RADECKI: *Opłata...*, s. 294–306; B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015, s. 45–54 oraz H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 60–69.

się właśnie wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe, pośród których wyróżnia się śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące (art. 19—21 pr.wodn.). Wody publiczne to, wedle definicji zamieszczonej w art. 211 ust. 3 pr.wodn., wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W art. 211 ust. 2 pr.wodn. wskazano, że wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. W konsekwencji w art. 214 pr.wodn. w zakresie przedmiotowym prawa własności właściciela nieruchomości gruntowej pozostawiono wyłącznie śródlądowe wody stojące, wody w rowie oraz wody w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdującymi się w granicach nieruchomości gruntowej.

Stosownie do art. 33 ust. 1 pr.wodn. wspomnianemu właścicielowi do tych wód, a także do wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie, będących wodami publicznymi, przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód. Służy ono zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego (art. 33 ust. 2 pr.wodn.) i nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej (art. 33 ust. 3 pr.wodn.). Obejmuje ono natomiast pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w takiej ilości (art. 33 ust. 4 pr.wodn.).

Z kolei zgodnie z art. 34 pr.wodn. szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód. Takie korzystanie z wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 pkt 2 pr.wodn.). W powołanym art. 34 pr.wodn. wskazano, że szczególne korzystanie z wód obejmuje rodzaje działalności wymienione w tym przepisie, m.in. wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (pkt 8).

Przywołana regulacja prawna budzi wątpliwości co do tego, czy wspomniane wydobywanie może nastąpić jedynie w ramach szczególnego korzystania z wód, czy też można je uznać za inne rodzaje korzystania z wód, o ile oczywiście spełnia ono warunki przewidziane w rozpatrywanym zakresie, np. wykonywane jest przez właściciela nieruchomości gruntowej z wód stanowiących jego własność celem zaspokojenia potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub rolnego (co odpowiada przytoczonej definicji zwykłego korzystania z wód).

Brzmienie art. 34 pr.wodn. z jednej strony uzasadnia, jak się wydaje, wykładnię, że rodzaje działalności wymienione w art. 34 pr.wodn. stają się szczególnym korzystaniem z wód, o ile zachodzi w stosunku do nich przewidziana w tym przepisie przesłanka polegająca na tym, by działalność wykraczała poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód. Z drugiej stro-

ny bardziej przekonująca jest interpretacja, że omawiany przepis przesądza, iż w przypadku rozpatrywanej działalności przesłanka ta zawsze jest spełniona i w efekcie zawiera on zamknięty katalog form czy postaci szczególnego korzystania z wód. Oznaczałoby to wszelako odstępianie od rozwiązań prawnych przyjętych we wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹¹. Wprawdzie również w tamtym stanie prawnym kwalifikacja wydobywania z wód kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów była w doktrynie postrzegana niejednolicie¹², lecz bezsprzecznie nie ograniczała się ona jedynie do szczególnego korzystania z wód. W art. 34 ust. 3 pr.wodn. z 2001 r. poza zakresem powszechnego korzystania z wód pozostawiono tylko wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz z wód morza terytorialnego (pkt 1) oraz wydobywanie kamienia i żwiru z potoków górskich (pkt 3), a w art. 34 ust. 4 pr.wodn. z 2001 r. jednoznacznie przewidziano prowadzenie wydobywania w ramach takiego korzystania. W myśl tego ostatniego przepisu wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód mogło się mianowicie odbywać po uzyskaniu zgody właściciela wody w miejscach wyznaczonych przez radę gminy w drodze uchwały. Pomimo tego poprzednio obowiązujące Prawo wodne zawierało art. 37 będący niemal dokładnym odpowiednikiem powołanego art. 34 pr.wodn. Otóż przepis ten również stanowił, że szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe oraz że takim korzystaniem jest wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (pkt 7), tyle że zamieszczony w nim katalog postaci działalności składających się na tę formę korzystania z wód miał charakter przykładowy, nie zamknięty, o czym świadczyło poprzedzenie go zastrzeżeniem „w szczególności”, niewystępującym w art. 34 pr.wodn.

Kolizja przepisów Prawa geologicznego i górniczego i Prawa wodnego odnośnie do wydobywania kopalin z wód

Z dotychczasowych wywodów wynika, że przepisy Prawa geologicznego i Prawa wodnego mogą pozostawać w kolizji. Rozstrzygać ją należy przede wszystkim poprzez sięgnięcie do przepisów zawartych w każdej z tych ustaw, wyznaczających ich zakresy odniesienia, zwłaszcza tych wskazujących, która

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 1121 ze zm., dalej: pr.wodn. z 2001.

¹² Zob. np. R. KAŁUŻNY: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 142 i 166—167 oraz J. SZACHUŁOWICZ: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 132—133 i 150.

z nich powinna znaleźć zastosowanie. Niekiedy wskazanie to przybiera postać polegającą na swoistym przyznaniu pierwszeństwa drugiemu aktowi prawnemu. Przykładowo stosownie do art. 5 ust. 1 pr.g.g. wody podziemne nie są kopalinami, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek¹³, wobec czego ich pobór podlega Prawu wodnemu. W art. 7 ust. 1 pkt 1 pr.wodn. podkreślono jednak, że m.in. do poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych tej ustawy nie stosuje się w zakresie uregulowanym Prawem geologicznym i górnictwem.

Prawo geologiczne i górnicze również wyłącza swoje zastosowanie w określonych przypadkach. W przywołanym już art. 4 ust. 1 pr.g.g. dokonano takiego wyłączenia jedynie w części, aczkolwiek określającej najważniejsze aspekty reżimu prawnego odnoszącego się do działalności unormowanej Prawem geologicznym i górnictwem. W myśl jego treści do wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej nie stosuje się mianowicie przepisów działu III—VIII oraz art. 168—174¹⁴.

W takim stanie rzeczy uzasadnione wydaje się pytanie o to, czy art. 4 pr.g.g. może dotyczyć wydobywania piasków i żwirów z wód, do których prawo własności przysługuje właścicielowi nieruchomości gruntowej, w ramach zwykłego korzystania w wody. Wymieniony w nim warunek, by wydobywanie następowało na własne potrzeby, jest zarazem przesłanką tej formy korzystania z wód, choć — jak już była o tym mowa — w obowiązującym stanie prawnym dyskusyjne jest, czy wydobywanie kopalin z wód może stanowić inne niż szczególne korzystanie z wód. Jeżeli przyjąć tę możliwość, to wydobywanie piasków i żwirów podejmowane przez właściciela nieruchomości w szczególności z wód stanowiących jego własność musiałoby być uznane za zwykłe korzystanie z wody, jeżeli służyłoby ono zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Inny cel wydobywania, zwłaszcza wydobywanie dokonywane w ramach działalności gospodarczej, sprawiałby, że musiałoby ono być uznane za szczególne korzystanie z wód. Szczególne korzystanie z wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 pkt 2 pr.wodn.) i z pewnością nie odpowiada hipotezie art. 4 ust. 1 pr.g.g. Stanowisko odmienne, uznające, że rozpatrywane wydobywanie wchodzi w rachubę tylko jako szczególne korzystanie z wód, oznaczałoby natomiast, iż wymaga ono uzyskania pozwolenia wodnoprawnego niezależnie od tego, czy odpowiada warunkom określonym w art. 4 ust. 1 pr.g.g., czyli także wtedy, gdy prowadzone jest dla zaspokojenia potrzeb osobistych.

¹³ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 pr.wodn. w zakresie uregulowanym w przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze jej przepisów nie stosuje się do wspomnianych trzech rodzajów wód.

¹⁴ Działy III—VIII pr.g.g. dotyczą kolejno: koncesji, kwalifikacji, rzeczoznawców i odpowiedzialności zawodowej, prac geologicznych, zakładu górniczego, jego ruchu i ratownictwa, opłat i odpowiedzialności za szkodę, zaś art. 168—174 pr.g.g. kompetencji i uprawnień organów nadzoru górniczego; wyłączenie obejmuje zatem w istocie całość przepisów określających zasady prowadzenia działalności regulowanej Prawem geologicznym i górnictwem.

Szczególne korzystanie z wód podlega jednak wyłączeniu od stosowania Prawa geologicznego i górniczego wynikającemu z art. 3 pkt 1 pr.g.g., według którego ustawy tej nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami, czyli tymi zawartymi w Prawie wodnym. Przywołany przepis *lege non distinguente* dotyczy wszystkich trzech rodzajów korzystania w wód¹⁵, lecz jedynie pozornie precyzyjnie rozgranicza zakresy odniesienia obu ustaw. Pomimo jego jednoznacznej treści w doktrynie i w orzecznictwie jednolicie bowiem utrwalili się poglądy, że wydobywanie piasków i żwirów w ramach szczególnego korzystania z wód wiąże się z koniecznością spełnienia wymagań wynikających zarówno z Prawa geologicznego i górniczego, jak i z Prawa wodnego, tj. zwłaszcza z uzyskaniem jednocześnie koncesji na wydobywanie kopalin oraz pozwolenia wodnoprawnego na tę działalność¹⁶. Stanowisko przeciwne jest zdecydowanie odosobnione i nie zostało wsparte jakąkolwiek argumentacją, wobec czego trudno uznać, że w rozpatrywanym zakresie występuje jakąkolwiek rozbieżność¹⁷. Jest tak pomimo tego, że orzecznictwo precyzyjnie rozdziela zakres przedmiotowy pozwolenia wodnoprawnego na wydobywanie kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów z wód i innych pozwoleń wodnoprawnych¹⁸.

¹⁵ B. RAKOCZY w: *Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz...*, s. 38.

¹⁶ H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 54, Ł. IWAŃSKI: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 177—178. Wprawdzie drugi z tych autorów stwierdził, że pierwszy z nich wyraził odmienny pogląd (w odniesieniu do wcześniejszego wydania: H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górniczne. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2012, s. 48, które jednak jest w rozpatrywanym zakresie identyczne z wydaniem cytowanym w niniejszym opracowaniu), lecz — jak się wydaje — niesłusznie. H. Schwarz przywołuje bowiem obszerny fragment uzasadnienia wyroku WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2009 r., III SA/Kr 912/08, LEX nr 581739, w którym wypowiedziano właśnie takie zapatrywanie. Zob. również wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., II GSK 487/10, LEX nr 842916. Tezę taką wypowiedziała też K. SZUMA w: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 586—587, ale jej nie rozwinęła.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2008 r., II OSK 1181/07, LEX nr 529368, w którym stwierdzono, że działalność polegająca na wydobywaniu piasku z dna rzeki i jego składowaniu wymaga uzyskania tylko pozwolenia wodnoprawnego. Sąd jednak nie rozważał kwestii związanych z prawem geologicznym i górnicznym, choć dostrzegł je w części uzasadnienia poświęconej omówieniu stanowisk stron. Kwestie te zostały również pominięte w innym opracowaniu dotyczącym omawianej tematyki — D. TRZCIŃSKA: *Prawne i ekologiczne uwarunkowania przedsięwzięcia poboru kruszywa z wód*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5, s. 39—54.

¹⁸ W orzecznictwie przyjmuje się, że skoro wydobywanie jest zaliczane do szczególnego korzystania z wód, to nie może być objęte pozwoleniem wodnoprawnym dotyczącym innych form takiego korzystania, dla których przewidziano odrębne kategorie pozwoleń wodnoprawnych, tj. wykonania urządzeń wodnych (wyroki NSA z dnia 22 czerwca 2005 r., I OSK 1706/04, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 28, z dnia 12 stycznia 2006 r., II OSK 389/05, LEX nr 196447 i z dnia 19 października 2006 r., II OSK 446/06, LEX nr 289279) oraz składowania wydobytego

Kumulacja wymogów wynikających z Prawa wodnego oraz Prawa geologicznego i górniczego w analizowanym przypadku uzasadniana jest wszelako poprzez przywołanie racji, które mogą budzić wątpliwości.

W judykaturze eksponuje się fakt, że wyłączenie stosowania Prawa geologicznego i górniczego do korzystania z wód nie oznacza, iż Prawo to w ogóle nie ma zastosowania do takiego korzystania, skoro wyłączenie ograniczono jedynie do zakresu uregulowanego odrębnymi przepisami. Jak się zdaje, spostrzeżenie to przemawia wszak na rzecz wniosku wprost przeciwnego niż tego rodzaju konkluzja o współstosowaniu przepisów obu ustaw. Bezsprzecznie współstosowanie to następuje przecież w sytuacji, gdy dana kwestia odnosząca się do korzystania z wód została uregulowana w odrębnych przepisach (w Prawie wodnym).

Na gruncie art. 4 pkt 1 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górniczne¹⁹, który miał taką samą treść jak art. 3 pkt 1 pr.g.g., wskazano, że w przypadku, gdy wydobywanie kamienia, piasku, żwiru z wód, w istocie spod wód, następuje w ramach szczególnego korzystania z wód, nosi ono cechy działalności gospodarczej, co powoduje konieczność spełnienia warunków określonych także przez Prawo geologiczne i górniczne, zwłaszcza przewidujących uzyskanie koncesji²⁰. Nie wyjaśniono jednak, dlaczego akurat wydobywanie w ramach działalności gospodarczej ma podlegać reżimowi Prawa geologicznego i górniczego, wbrew regule zakładającej niestosowanie jego przepisów. Działalność ta pozostaje przecież korzystaniem z wód uregulowanym w odrębnych przepisach.

Wreszcie zauważono, że stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi wymaga opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego²¹. Powołany przepis również bynajmniej nie potwierdza, że wydobywanie, o którym w nim mowa, wymaga zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego. Jego wykładnia prowadząca do takiego rezultatu pozostawiałaby w szczególności bez odpowiedzi pytanie o to, z jakiego powodu uzależniałby on udzielenie koncesji od uzyskania opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli przedsiębiorca oprócz koncesji musiałby się ubiegać o wydanie tego pozwolenia.

Porównanie analizowanego art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. oraz art. 34 pkt 8 pr.wodn. może przy tym dać podstawę do odmiennej wykładni, będącej próbą

piasku (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1805/06, LEX nr 453421). Por. jednak wyroki NSA z dnia 27 listopada 2009 r., II OSK 1840/08, LEX nr 589046 i WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Po 378/10, LEX nr 953358, w których odpowiedziano się za kumulacją wymogów reglamentacyjnych prawa wodnego i prawa budowlanego w stosunku do urządzeń wodnych będących obiektami budowlanymi.

¹⁹ Dz.U. 2005, nr 228 poz. 1947 ze zm.

²⁰ A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa...*, s. 23 oraz R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność...*, s. 33.

²¹ Ł. IWAŃSKI: *Wybrane aspekty...*, s. 177—178.

usunięcia kolizji pomiędzy tymi ustawami czy też rozgraniczenia ich zakresów. Otóż odnotować warto, że w tym pierwszym przepisie mowa o wydobywaniu kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi, natomiast w drugim o wydobywaniu z wód. Uprawniać to może wniosek, że chodzi o różne sposoby wydobywania, z których każdy w myśl art. 3 pkt 1 pr.wodn. regulowany byłby przez inne przepisy, tj. bądź Prawo geologiczne i górnicze, bądź Prawo wodne. Wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi nie musi się odbywać niejako od strony tych wód, z dostępem do nich, w wypadku, gdy prowadzone jest metodą głębinową, poprzez drażnienie wyrobisk pod dnem zbiornika wodnego, będących odnogami szybu wykonanego na brzegu. Wówczas opinia organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego służyłaby uwzględnieniu w koncesji negatywnych oddziaływań tej działalności na stan zbiornika, w tym ryzyka zmniejszenia występujących w nim zasobów wody, i przeciwdziałaniu im. Z kolei wydobywanie z wód, będące formą korzystania z nich, byłoby dokonywane od strony lustra wody, poprzez wybieranie złoża kopaliny zalegającego na lub pod dnem zbiornika za pomocą urządzeń pracujących z łądu lub urządzeń pływających²². Rozróżnienie to zdaje się potwierdzać treść art. 130 ust. 1 pr.wodn., w którym przewidziano dwa odrębne zakazy lub ograniczenia, jakie mogą być wprowadzone na terenie ochrony pośredniej ujęcia wody, tj. zakaz lub ograniczenie z jednej strony wydobywania kopalin (pkt 14), a z drugiej wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinania roślin z wód lub brzegu (pkt 21). Gdyby nie było do tego podstaw, to ta ostatnia postać wydobywania mieściłaby się w szerszej kategorii wydobywania kopalin i nie musiałaby być objęta innym zakazem (ograniczeniem).

Oczywiście, zaprezentowana wykładnia jest dyskusyjna, lecz prowadzi do jednoznacznego rozdzielenia działalności, która może być przedmiotem koncesji, od wydobywania wymagającego pozwolenia wodnoprawnego. Wydaje się zarazem, że pozwala także rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące wydobywania kopalin z wód znajdujących się w wyrobiskach górniczych, czyli zbiornikach wodnych powstałych w wyniku wykonywania robót górniczych. W literaturze podjęto próbę wykazania, że wydobywanie to nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego, ponieważ wody te nie mogą być uznane za wody powierzchniowe, a tylko wydobywanie z tych wód jest szczególnym korzystaniem z wód w rozumieniu Prawa wodnego²³. Jak już była o tym mowa, wodami powierzchniowymi są m.in. śródlądowe wody stojące, lecz zwolennicy przywołanego poglądu, powołując się na regulę zawartą w art. 8 ust. 2 pr.wodn. z 2001 r., a obecnie w art. 7

²² Por. uwagi na temat metod takiego wydobywania — Ł. IWAŃSKI: *Wybrane aspekty...*, s. 171—172. Autor wskazuje przykłady urządzeń obu wspomnianych rodzajów: pracujących z poziomu łądu koparek łyżkowych z długim wysięgnikiem, koparek zgarniakowych oraz zgarniarków liniowych, a także pływających koparek (tzw. pogłębiarek) — chwytakowych, wieloczerpakowych, ssących i hydropneumatycznych.

²³ Tak H. SCHWARZ: *Prawo...*, s. 114 (w przypisie) i przywołane tam piśmiennictwo.

ust. 2 pr.wodn., utrzymują, że do tej ostatniej kategorii nie można zaliczyć wód zgromadzonych w wyrobiskach górniczych. Stosownie do tej reguły przepisów ustawy Prawo wodne nie stosuje się do korzystania z wody zgromadzonej za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi. W literaturze prezentuje się wszelako wykładnię tego przepisu, która zawęży jego zastosowanie w sposób pozostawiający poza jego zakresem zbiorniki poeksploatacyjne²⁴. W świetle definicji zamieszczonej w art. 16 pkt 65 pr.wodn., będącym odpowiednikiem art. 9 ust. 1 pkt 19 pr.wodn. z 2001 r., urządzeniami wodnymi są urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów²⁵. Niemniej w art. 17 ust. 1. pkt 3 lit. c pr.wodn. powtórzono unormowanie zamieszczone w art. 9 ust. 2 pkt 1 lit. d pr.wodn. z 2001 r., stanowiące, że przepisy tej ustawy dotyczące urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i stanu wód podziemnych poza granicami nieruchomości gruntowej, na której są prowadzone te roboty. Niewątpliwie roboty górnicze w dużej mierze można podporządkować hipotezie obu tych przepisów²⁶. Przesądzająca wydaje się wszelako treść art. 23 pr.wodn. (art. 5 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 pr.wodn. z 2001 r.). Do śródlądowych wód stojących zaliczono w niej wprawdzie wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi (ust. 1), lecz jednocześnie zastrzeżono, że przepisy o tych wodach stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami (ust. 2)²⁷. Trudno zatem

²⁴ Zob. J. SZACHUŁOWICZ: *Prawo...*, s. 46 oraz W. RADECKI w: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. J. ROTKO. Wrocław 2002, s. 33. Pierwszy z tych autorów twierdził, że art. 8 ust. 2 pr.wodn. z 2001 r. dotyczył m.in. studni, zbiorników przeciwpowodziowych, basenów i oczek wodnych, drugi z kolei wskazał na wody zgromadzone w pojemnikach, butelkach itp.

²⁵ Przywołana definicja wylicza następujące przykłady urządzeń tego typu: urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy, sztuczne zbiorniki lub stopnie wodne usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami lub stopniami, stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji, obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych, obiekty energetyki wodnej, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych, stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych, mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie oraz stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

²⁶ Robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym (art. 6 ust. 1 pkt 12 pr.g.g.).

²⁷ W piśmiennictwie uznano, że w świetle art. 5 ust. 4 pr.wodn. z 2001 r. za wody stojące należy uznać tzw. gliniarki, czyli zbiorniki wodne będące pozostałościami po wydobyciu gliny –

traktować wody zgromadzone w wyrobiskach górniczych, tzw. zbiornikach poeksploatacyjnych, inaczej niż śródlądowe wody stojące, czyli wody powierzchniowe, które mogą być przedmiotem korzystania z wód²⁸. Podzielić wypada stanowisko, że o tym, czy wydobycie kopaliny w rozpatrywanym przypadku następuje w ramach takiego korzystania, decyduje moment wydobywania: jeżeli zbiornik wówczas nie istnieje i powstaje dopiero wraz z prowadzeniem robót górniczych, to podstawą tych robót powinna być wyłącznie koncesja wydawana bez opinii m.in. organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego²⁹. Skoro jednak tak, to w przeciwnym razie pozwolenie to na szczególne korzystanie z wód będzie wymagane, a podmiot korzystający z wody nie będzie musiał ubiegać się o koncesję.

Wnioski

Przedstawione tu uwagi dają podstawę do stwierdzenia, że relacja uregulowań Prawa geologicznego i górniczego do Prawa wodnego w zakresie wydobywania kopaliny z wód budzi wątpliwości. Próba ich rozwiązania w drodze wykładni może prowadzić do konkluzji o współstosowaniu przepisów obu ustaw i swoistej kumulacji przewidzianych nimi instrumentów prawnych. Połączenie wynikających z nich wymogów reglamentacyjnych, będące następstwem zapatrywania, w myśl którego działalność ta powinna być wykonywana na podstawie zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego, prowadzić może do rezultatów naruszających spójność i bezpieczeństwo systemu prawnego. Zjawisko podwójnej reglamentacji działalności gospodarczej pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ograniczenia wolności wykonywania tej działalności, ponieważ nie jest ono konieczne dla realizacji interesu publicznego³⁰. Niezależnie od tego wykonywanie jednej działalności na podsta-

A. HETKO, M. MOŹDŻEŃ-MARCINKOWSKI: *Z zagadnień prawnych zasypywania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk glinianych w celach inwestycyjnych*. „Studia Iuridica” 2013, T. 56, s. 123.

²⁸ Zob. Ł. IWAŃSKI: *Wybrane aspekty...*, s. 181. Autor wskazuje przykłady tego typu zbiorników, m.in. Jezioro Tarnobrzeskie o powierzchni 455 ha i maksymalnej głębokości 40 m oraz zbiornik Przykona o powierzchni zalewu około 129 ha, konstatując, że twierdzenie, iż wody znajdujące się w tych zbiornikach nie są śródlądowymi wodami powierzchniowymi, jest absurdalne.

²⁹ Ł. IWAŃSKI: *Wybrane aspekty...*, s. 182.

³⁰ Ł. JAGIEŁŁOWICZ, P. SZLAGOWSKI: *Problem podwójnej reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie wydobywania i magazynowania gazu ziemnego. Uwagi dotyczące relacji pomiędzy ustawą Prawo geologiczne i górnicze a projektowaną ustawą Prawo gazowe*. „Przełęcz Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 12, s. 13.

wie dwóch decyzji wydawanych przez dwa inne organy w oparciu o odmienne przepisy może następczo poważnych trudności zwłaszcza w sytuacji, gdy zasady prowadzenia działalności określone przez każdą z decyzji nie pokrywają się lub wręcz pozostają w sprzeczności. Nie można wykluczyć nawet tego, że przestrzeganie jednej decyzji, np. koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, będzie oznaczało naruszenie drugiej z nich, np. pozwolenia wodnoprawnego. Niejasno przedstawia się wówczas kwestia konsekwencji tego rodzaju naruszeń, skoro przynajmniej w części mogą one stanowić działania, do których dany podmiot został uprawniony inną ostateczną decyzją. Obie decyzje mogą również utracić moc w innym czasie i z różnych powodów, co rodzi pytanie, czy działalność mająca swoje oparcie np. w koncesji powinna spotkać się z sankcjami związanymi z jej kontynuowaniem bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym koncepcja zakładająca podwójną reglamentację wydobywania kopalin z wód może być przyczyną również trudności interpretacyjnych odnoszących się do ciężarów finansowych łączących się z tą działalnością. Otóż w art. 269 ust. 1 pkt 2 pr.wodn., jak to ujęto w literaturze, wprowadzono do polskiego systemu prawnego ważną nowość, jaką jest opłata za usługi wodne uiszczana za wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów³¹. Wydobywanie kopalin nie podlega więc wyłącznie opłacie eksploatacyjnej unormowanej Prawem geologicznym i górniczym. Tym samym twierdzenie, że wydobywanie kopalin z wód wymaga zarówno koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego, jest równoznaczne z tezą, że obie powyższe opłaty, tj. opłata eksploatacyjna oraz opłata za usługi wodne, muszą się kumulować. W efekcie podmiot wykonujący tę działalność musiałby bez racjonalnych ku temu powodów ponosić zwiększone obciążenia finansowe i sprostać złożonym, podwójnym obowiązkom związanym z uiszczeniem tych opłat. Jest to kolejny argument przemawiający na rzecz wykładni zmierzającej do ścisłego rozgraniczenia zakresów odniesienia Prawa geologicznego i górniczego i Prawa wodnego w rozpatrywanej sferze.

³¹ K. FILIPEK, M. KUCHARSKI, P. MICHALSKI: *Nowe prawo wodne. Najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*. Warszawa 2018, s. 37.

Literatura

- FILIPEK K., KUCHARSKI M., MICHALSKI P.: *Nowe prawo wodne. Najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*. Warszawa 2018.
- HETKO A., MOŹDŻEŃ-MARCINKOWSKI M.: *Z zagadnień prawnych zasypywania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk glinianych w celach inwestycyjnych*. „*Studia Iuridica*” 2013, T. 56, s. 121—135.
- IWĄŃSKI Ł.: *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 169—185.
- JAGIEŁLOWICZ Ł., SZLAGOWSKI P.: *Problem podwójnej reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie wydobywania i magazynowania gazu ziemnego. Uwagi dotyczące relacji pomiędzy ustawą Prawo geologiczne i górnicze a projektowaną ustawą Prawo gazowe*. „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2013, nr 12, s. 13—17.
- KALUŻNY R.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „*Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*” 2016, nr 2, s. 27—39.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „*Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*” 2017, nr 1, s. 11—31.
- LIPIŃSKI A.: *Nowe prawo geologiczne i górnicze (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.)*. „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2011, nr 9, s. 2—13.
- LIPIŃSKI A.: *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopaliny*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 259—270.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006.
- MIKOSZ R., RADECKI G.: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*. Wrocław 2010.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- Prawo wodne. Komentarz*. Red. J. ROTKO. Wrocław 2002.
- RADECKI G.: *Oplata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*. Red. K. KARPUS, B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA. Toruń 2014, s. 291—311.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2012.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.
- SZACHUŁOWICZ J.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2010.
- TRZCIŃSKA D.: *Prawne i ekologiczne uwarunkowania przedsięwzięcia poboru kruszywa z wód*. „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2009, nr 5, s. 39—54.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Gabriel Radecki

Extraction of minerals from surface waters

Summary

According to art. 34 point 8 and art. 389 point 2 of the Act of 20 July 2017 Water Law extraction of stone, gravel, sand and other materials from surface waters is a special use of waters which requires a water law permit. However, art. 21 item 1 point 2 of Act of 9 June 2011 Geological and Mining Law statutes that an activity in the scope of exploiting minerals from deposit can be executed after granting of concession. In a consequence legal doctrine and judicature claim that someone who extracts minerals from surface waters should obtain both water law permit and concession. The paper indicates negative effects of such double regulation and presents conception of distinction between subjects of these two Acts in aforementioned range.

Key words: mineral, exploiting minerals from deposits, concession for exploitation of minerals from deposits, special use of waters, water law permit

Габрель Радэцкий

Добыча полезных ископаемых из поверхностных вод

Резюме

Согласно статье 34 пункт 8, в связи со статьей 389 пункт 2 закона от 20 июля 2017 года водного права добыча из поверхностных вод камня, гравия, песка и других материалов является специальным водопользованием и требует разрешения. Согласно же статье 21 параграф 1 пункт 2 закона от 9 июля 2011 года в рамках геологического и горного права деятельность по добыче полезных ископаемых на месторождениях может осуществляться после получения лицензии. В результате в литературе и судебной практике закрепилось мнение, что для добычи ископаемых из поверхностных вод необходимо получить как разрешение на использование водного объекта, так и лицензию. В докладе отмечены негативные последствия подобного двойного регулирования и выдвинута концепция разграничения объектов данных законов с целью разрешения обозначенной выше проблемы.

Ключевые слова: ископаемые, добыча полезных ископаемых на месторождениях, лицензия на добычу полезных ископаемых, специальное водопользование, разрешение на использование вод

Sebastian Wójcik-Jackowski

Uniwersytet Śląski
Katowice

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami geologicznymi niewymagającymi koncesji

Z zakresu regulacji ujętego w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze w sposób oczywisty nasuwa się wniosek, że należąca do prac geologicznych¹ działalność, polegająca na robotach geologicznych², jest wykonywana na podstawie przepisów wspomnianego aktu prawnego, których trzon zawarty został w dziale V zatytułowanym „Prace geologiczne”. Przeto nie powinna również budzić żadnych wątpliwości kwestia naprawienia szkód wyrządzonych takimi robotami na podstawie postanowień działu VIII cytowanej ustawy, zatytułowanego „Odpowiedzialność za szkody”. Niemniej, przyjęte rozwiązania, poddane szczegółowej analizie w dalszej części niniejszego opracowania, przewidują poniesienie odpowiedzialności według reguł określonych w Prawie geologicznym i górniczym za szkody spowodowane zasadniczo charakterystycznymi działaniami realizowanymi przez dany krąg podmiotów (ruchem zakładu górniczego prowadzonym przez przedsiębiorcę). Wobec tego rodzi się pytanie: czy obejmują one wszystkie kategorie robót geo-

¹ Pojęcie prac geologicznych obejmuje projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.).

² Robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.).

logicznych, czy też któraś ewentualnie została pominięta i jakie unormowania pomimo tego będą mogły wejść w grę oraz na ile do nich przystają?

W nauce prawa pojęcie szkody ma znaczenie swoiste dla gałęzi prawa cywilnego. W Kodeksie cywilnym próżno jednak szukać definicji legalnej³ tego pojęcia, choć ustawodawca posługuje się nim wielokrotnie, gdyż wystąpienie szkody stanowi podstawową przesłankę warunkującą poniesienie odpowiedzialności. W doktrynie za szkodę przyjmuje się uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia godzącego w jego dobra a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło zdarzenie. Uszczerbek przybiera postać utraty, zmniejszenia lub niepowiększenia aktywów albo powstania bądź zwiększenia pasywów. Z kolei w ustawach szczególnych mamy niekiedy do czynienia ze sprecyzowaniem treści pojęcia szkody przez wskazanie jej źródła⁴.

Za tego rodzaju ustawę w stosunku do Kodeksu cywilnego bez wątpienia uchodzi Prawo geologiczne i górnicze, które nie wskazuje, jak należy rozumieć samą szkodę, skupiając się na negatywnych skutkach spowodowanych ruchem zakładu górniczego⁵, polegających na zaistnieniu zagrożenia dla własności bądź innych praw majątkowych, a także dalszych konsekwencjach, kiedy dojdzie już w jego rezultacie do powstania uszczerbku. W myśl bowiem art. 144 ust. 1 pr.g.g. właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą. Może on jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody na zasadach określonych ustawą. Przepis ów stosuje się zaś odpowiednio do innych podmiotów, których prawa majątkowe są zagrożone ruchem zakładu górniczego (art. 144 ust. 2 pr.g.g.). Nasuwają się wobec tego wątpliwości, czy właściciel (albo inny podmiot) jest legitymowany materialnie do ochrony swoich praw w razie działalności prowadzonej wprawdzie zgodnie z ustawą, ale nie kwalifikowanej jako ruch zakładu górniczego.

Pojęcie ruchu zakładu górniczego również nie zostało dookreślone. Na czym polega ruch zakładu górniczego, można wywieść z art. 105 ust. 1 pr.g.g., w myśl

³ Definicja legalna jest to ustalone przez ustawodawcę wiążące znaczenie sformułowań użytych w tekstach prawnych. Odnośnie definicji legalnych zob. A. CHODUŃ: *Definicje legalne jako element semantycznego opisu wyrażen językowych występujących w tekstach aktów normatywnych*. W: *Lingua iuris*. Red. A. MRÓZ, A. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2010, s. 93—104.

⁴ Zob. M. KALIŃSKI: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 6: *Prawo zobowiązań — część ogólna*. Red. A. OLEJNICZAK. Warszawa 2014, s. 81—83.

⁵ Zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny 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 (art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.).

którego ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami prawa, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego⁶, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej⁷. Przy czym planu ruchu zakładu górniczego nie sporządza się, jeżeli koncesji udzielił starosta — w takim przypadku ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji, a także jeżeli roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin są wykonywane bez użycia środków strzałowych na głębokości do 100 m poza obszarem górniczym. W takim przypadku ruch zakładu górniczego prowadzi się na podstawie warunków określonych w koncesji⁸ albo decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych⁹ (art. 105 ust. 2 pr.g.g.), co stanowi odstępstwo od reguły wynikającej z art. 108 ust. 11 pr.g.g., zgodnie z którą plan ruchu zakładu górniczego zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego w drodze decyzji, po uzyskaniu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Pozostawić trzeba na boku niebudzącą zastrzeżeń i pozostającą poza zakresem omawianego zagadnienia kwestię prowadzenia ruchu zakładu górniczego opartego na udzielanej przez starostę koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, co ma miejsce, jeżeli jednocześnie obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górniczą nie przekracza 2 ha, wydobycie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m³, a działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych (art. 22 ust. 2 pr.g.g.). Wątpliwości pojawiają się natomiast przy prowadzeniu ruchu w ramach robót geologicznych, skoro według art. 86 pr.g.g. do robót geologicznych słu-

⁶ To, co określa plan ruchu zakładu górniczego, normuje art. 108 ust. 2 pr.g.g.

⁷ Zasadniczo w obecnym stanie prawnym nadal wydaje się zatem aktualne stanowisko Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach. Zgodnie z nim za prace w ruchu zakładu górniczego przyjmuje się wszelkiego rodzaju prace wykonywane w zakładzie górniczym, które zostały ujęte w zatwierdzonym przez właściwy organ nadzoru górniczego planie ruchu. Zob. P. GRZESIOK: *Stanowisko SP_13/2011_(70 Dyrektora Departamentu Prawnego Wyższego Urzędu Górniczego)*. www.wug.gov.pl/download/2399 [dostęp: 23.03.2018].

⁸ Chodzi o koncesje dotyczące działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin objętych własnością górniczą, z wyjątkiem złóż leczniczych, wód termalnych i solanek, co wynika z art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g.

⁹ Projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji (art. 80 ust. 1 pr.g.g.). Z wyjątkiem wierceń w celu wykorzystywania ciepła Ziemi albo wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę na obszarach górniczych utworzonych w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych., kiedy to projekt robót geologicznych podlega zgłoszeniu staroście (art. 85 ust. 1 i 2 pr.g.g.). Wiercenia takowe mają na celu odbiór energii z gruntu lub górotworu za pośrednictwem nośników energii wprowadzonych do otworu wiertniczego. Zob. S. WÓJCIK-JACKOWSKI: *Węzłowe problemy prawne dotyczące pozyskiwania energii geotermalnej*. „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” 2013, nr 5(225), s. 5—6.

zących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin, a także robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otworów wiertniczych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zakładu górniczego¹⁰ i jego ruchu oraz ratownictwa górniczego. Dla ich rozwiania zasadne wydaje się uwzględnienie reguł wykładni historycznej, poprzez sięgnięcie do kontekstu historycznego wprowadzonych regulacji¹¹. Trudno bowiem abstrahować od zbliżonych rozwiązań funkcjonujących w poprzednim stanie prawnym na mocy art. 67a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹². Przewidywały one niestosowanie do niektórych robót geologicznych przepisów o planach ruchu zakładu górniczego, gdyż tego rodzaju wymagania powinny być zostać określone decyzją koncesyjną bądź zatwierdzającą projekt prac geologicznych, co, według wówczas wyrażanych poglądów, nie miało wpływu na status tych robót, jako prowadzonych w ramach ruchu zakładu górniczego¹³.

Powracając na grunt obowiązującego porządku prawnego, sformułowania użyte w art. 86 pr.g.g. nie oznaczają zatem w żadnej mierze, iż w przypadku robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin nie mamy do czynienia z działalnością polegającą na ruchu zakładu górniczego, czego nie można już powiedzieć o robotach geologicznych służących innym celom, jeśli nie spełniają określonych przez ustawodawcę kryteriów (sposób, głębokość, metoda, lokalizacja). Jednakowoż przepisów o ruchu zakładu górniczego w omawianym katalogu spraw nigdy nie stosuje się wprost. Podczas poszukiwania lub rozpoznawania kopalin, w tym wód podziemnych tak traktowanych¹⁴, bez względu na okoliczności, a przy poszukiwaniu lub

¹⁰ Ściśle rzecz ujmując, mamy wówczas do czynienia z zakładem w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 17a pr.g.g. Według poglądów wyrażonych w literaturze w dodanym przepisie chodzi o wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności, do której stosuje się odpowiednio m.in. wymagania dotyczące zakładu górniczego. Niekiedy tego rodzaju podmioty określano jako „zakład podobny do górniczego”. W ślad za prawnym wyodrębnieniem wskazanego pojęcia nie poszły jednak dalsze rozwiązania szczegółowe. Zob. A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 22–23.

¹¹ Więcej odnośnie do znaczenia nadanego interpretacji historycznej tekstu prawnego zob. O. BOGUCKI: *Sposoby pojmowania „historyczności” wykładni prawa*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 34–52.

¹² Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 ze zm., dalej: pr.g.g. z 1994 r.

¹³ Zob. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 201–202.

¹⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pr.g.g. kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

rozpoznawaniu wód podziemnych do nich niezaliczonych¹⁵ lub też badaniu określonych warunków występujących we wnętrzu Ziemi tylko wtedy, kiedy owe roboty odbywają się przy spełnieniu przynajmniej jednego ze wskazanych wcześniej kryteriów. W rezultacie wydawałoby się, że nieziszczenie się żadnego z nich będzie skutkowało brakiem możliwości żądania naprawienia szkody na zasadach określonych w Prawie geologicznym i górniczym, otwierając drogę do poniesienia odpowiedzialności przez przedsiębiorcę wyłącznie na zasadach ogólnych, tj. określonych w Kodeksie cywilnym. Wszelako w art. 144 ust. 3 pr.g.g. chodzi o takie okoliczności, gdy działalność jest prowadzona niezgodnie z ustawą lub negatywny jej skutek nie ma charakteru majątkowego. Pomija to konsekwencje niestosowania do niej przepisów o ruchu zakładu górniczego, wobec czego należy ich poszukiwać dalej. Mam tu na myśli zarówno art. 146 ust. 1 pr.g.g., stanowiący, że odpowiedzialność za szkodę ponosi przedsiębiorca¹⁶ prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda, jak też ust. 2 tegoż artykułu, wedle którego przytoczony wcześniej przepis stosuje się także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego¹⁷. Co za tym idzie, również do wykonujących roboty geologiczne. Do naprawienia szkód powstałych w wyniku robót geologicznych w myśl reguł obowiązujących na mocy art. 145 pr.g.g. znajdą więc zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego z modyfikacjami wynikającymi z Prawa geologicznego i górniczego, których z racji ram objętościowych niniejszego opracowania niepodobna szerzej przedstawić¹⁸. Dlatego odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem zakładu górniczego jest niewątpliwie odpowiedzialnością cywilną, aczkolwiek przy zastosowaniu regulacji kodeksowych

¹⁵ O tym, co jest wodą podziemną, decyduje art. 16 pkt 68 pr. wodn. Zgodnie wszak z art. 3 pkt 1 pr.g.g. ustawy nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami.

¹⁶ Przedsiębiorcą, w rozumieniu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9 pr.g.g.).

¹⁷ Chodzi więc w tym miejscu nie tylko o podmioty, które uzyskały inne niż koncesja decyzje stanowiące podstawę wykonywania działalności regulowanej ustawą, do jakich w myśl art. 2 ust. 3 pr.g.g. stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące przedsiębiorcy, ale również o podmioty prowadzące na podstawie ustawy działalność nie wymagającą uzyskania żadnego uprawnienia w drodze decyzji administracyjnej, co ma znakomite znaczenie w przypadku części wierceń geotermalnych prowadzonych w oparciu o projekt robót geologicznych, polegający zgłoszeniu staroście na podstawie art. 85 ust. 2 pr.g.g. Mam oczywiście na myśli tylko takie wiercenia, których głębokość nie przekracza 100 m, a co za tym idzie nie znajdzie do nich zastosowania art. 86 pr.g.g., w konsekwencji czego nie będzie również wymagane zatwierdzenie planu ruchu w drodze decyzji (art. 108 ust. 11 pr.g.g.).

¹⁸ Zainteresowanego czytelnika odsyłam do monografii R. MIKOSZA: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006, 265 s. Zawarte tam wywody pozostają w sporej mierze aktualne pomimo zmian prawnych, jakie zaszły od czasu jej wydania.

należy uwzględnić znajdujące pierwszeństwo rozwiązania Prawa geologicznego i górniczego¹⁹.

Nadal pojawiają się jednak w mojej ocenie pewne niejasności, choć odmienne niż w przypadku art. 100 pr.g.g. z 1994 r. (dotyczącego odpowiedzialności za szkody spowodowane inną niż wydobywanie kopalin działalnością regulowaną ustawą), z którego wywodzą się obecne rozwiązania. Wówczas krytykowano brak terminologicznego zsynchronizowania z brzmieniem art. 91 ust. 1 pr.g.g. z 1994 r., regulującym odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez ruch zakładu górniczego, a także wskazywano na problem zakresu podmiotowego (nawiązania do pojęcia przedsiębiorcy) oraz wątpliwości, co do reżimu odpowiedzialności za szkody wyrządzone takimi pracami geologicznymi, do których przepisów o ruchu zakładu górniczego nie stosowało się nawet odpowiednio (art. 38 pr.g.g. z 1994 r.)²⁰. Wspomniane mankamenty usunięto wprawdzie w decydującym w tej materii art. 146 ust. 2 pr.g.g., lecz odsyła on wyłącznie do art. 146 ust. 1 pr.g.g. (a nie jak poprzednio do całego działu), co wskazywałoby nie tylko na dopuszczalność żądania naprawienia szkody na zasadach określonych ustawą, ale także na możliwość skutecznego sprzeciwienia się zagrożeniom niespowodowanym ruchem zakładu górniczego lub działalnością, do której mają zastosowanie przepisy o ruchu zakładu górniczego. Rozumowanie podążające w obranym kierunku zakłada, że odnośnie do ostatniej kwestii obowiązujące rozwiązania nie znajdą w ogóle zastosowania, skoro nie dotyczą one wystąpienia szkody bądź jej zapobieżenia, do jakiej z mocy art. 150 pr.g.g. stosuje się odpowiednio przepisy o naprawieniu szkód²¹, lecz umożliwienia oddziaływania na cudzą nieruchomość ponad przeciętną miarę poprzez pozbawienie roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 k.c.)²². Ich pominięcie prowadziłoby jednak do nieuzasadnionego uprzywilejowania właścicieli wobec podmiotów, do których stosuje się przepisy o ruchu zakładu górniczego i to zarówno w stosunku do podmiotów prowadzących tenże ruch, jak i wobec podmiotów odpowiadających według zasad określonych w Kodeksie cywilnym. W obliczu wątpliwości co do sensu językowego przepisu art. 146 ust. 2 pr.g.g. należy zatem przyjąć, zgodnie z regułami wykładni systemowej, polegającej na ustalaniu właściwego znaczenia przepisu prawa na podstawie porządku jego usytuowania

¹⁹ Zob. B. RAKOCZY: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 222.

²⁰ Zob. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne...*, s. 483—484.

²¹ Przez pryzmat art. 150 pr.g.g. należy również postrzegać art. 152 ust. 1. pr.g.g., który co prawda nie stanowi środka do definitywnego zaspokojenia roszczenia, lecz ma służyć w ramach odpowiedzialności prewencyjnej doraźnemu podjęciu pewnych nie cierpiących zwłoki czynności, zanim nastąpi ostateczne rozstrzygnięcie.

²² Inaczej rzecz ujmując, przepis art. 222 § 2 k.c. ma na celu ochronę wyłącznie praw podmiotowych bezwzględnych, jako pewnej sfery interesów. Zob. R. KASPRZYK: *Podstawa roszczenia prewencyjnego*. „Palestra” 1989, nr 3(375), s. 29.

w systemie prawa²³, że posiadanie statusu przedsiębiorcy nie powinno rzutować na zaistnienie obowiązku znoszenia zagrożeń, wynikającego z art. 144 ust. 1 zd. pierwsze pr.g.g.

Z uwagi na brzmienie art. 146 ust. 2 pr.g.g. kolejne pytania pojawiają się co do kręgu podmiotów odpowiedzialnych za szkodę w następujących ustępach cytowanego przepisu, zwłaszcza że sama ich konstrukcja nastrocza dalszych wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli nie można bowiem ustalić, kto wyrządził szkodę, to odpowiada za nią przedsiębiorca, który w dniu ujawnienia szkody ma prawo prowadzić w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą (art. 146 ust. 3 pr.g.g.). W rezultacie nie wiadomo, czy przepis ów odnosi się tylko do przedsiębiorcy, czy także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nieposiadających tego statusu, skoro przyjęto domniemanie odpowiedzialności przedsiębiorcy za szkody wyłącznie w obszarze górniczym, a tenże został zdefiniowany jako przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 pr.g.g.), co pomija całą problematykę niekoncesjonowanych robót geologicznych, gdyż w skład takiego obszaru nie wchodzi wtedy przestrzeń, w granicach której mają być wykonywane roboty geologiczne w rozumieniu art. 79 ust. 2 pkt 4 pr.g.g. Przekłada się to również na znane już w poprzedniej ustawie rozwiązania, kiedy nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za działalność regulowaną ustawą, ani jego następca prawny, a za szkodę odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego (art. 146 ust. 4 pr.g.g.)²⁴, jak też odnoszące się do solidarnej odpowiedzialności przedsiębiorcy oraz podmiotów trudniących się zawodowo wykonywaniem czynności powierzonych im przez tego przedsiębiorcę²⁵. Objasnienia wymaga zaś art. 146 ust. 5 pr.g.g., według którego jeżeli szkoda nastąpiła także z innych przyczyn niż ruch zakładu górniczego, to odpowiedzialność podmiotów określonych w ust. 1—4 oraz innych podmiotów jest solidarna. Wprawdzie przepis poprzez odesłanie jednoznacznie wskazuje, że odnosi się

²³ Więcej o wykładni systemowej zob. M. ZIELIŃSKI, O. BOGUCKI, A. CHODUŃ, S. CZEPIŃTA, B. KANAREK, A. MUNICZEWSKI: *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 28—29.

²⁴ Zob. R. MIKOSZ: *Skarb Państwa jako podmiot odpowiedzialny za szkody wyrządzone działalnością uregulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2016, s. 216.

²⁵ Wprowadzone unormowania mają na celu uniemożliwienie dojścia do sytuacji, w której brak będzie podmiotu odpowiedzialnego za szkody powstałe na skutek ruchu zakładu górniczego, biorąc także pod uwagę brak dopuszczalności sprzeciwu zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego. Zob. P. RELIDZYŃSKI: *Dochodzenie roszczeń z tytułu szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4, s. 83—84.

zasadniczo do przedsiębiorców i innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą (ewentualnie Skarbu Państwa), za to pojawia się niepewność, jakie to podmioty miał na myśli ustawodawca. Należy rozumieć, że owe inne podmioty nie są w żadnej mierze tożsame z wyszczególnionymi w art. 146 ust. 2 pr.g.g. Chodzi wszak w rzeszonym miejscu wprawdzie też o inne podmioty, ale tylko takie, które nie prowadzą ani ruchu zakładu górniczego, ani innej działalności regulowanej ustawą (niezależnie od tego czy stosuje się do niej przepisy dotyczące ruchu zakładu górniczego), lecz przyczyniły się do wystąpienia szkody w odmienny sposób, aniżeli poprzez działalność wyszczególnioną w art. 1 ust 1 pr.g.g.

Rozwiązania wprowadzone w art. 147 ust 1 i 3 pr.g.g., w odróżnieniu od regulacji kodeksowych (art. 363 k.c.), przewidują naprawienie szkody w drodze restytucji naturalnej, choć odmiennie niż w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r. dopuszczalny jest wybór poszkodowanego co do sposobu naprawienia szkody. Poszkodowany może bowiem za zgodą podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wykonać obowiązek w zamian za zapłatę odpowiedniej kwoty pieniężnej. Przy czym restytucja naturalna może nastąpić w szczególności przez dostarczenie gruntów, obiektów budowlanych, urządzeń, lokali, wody lub innych dóbr tego samego rodzaju. Trudno w tym miejscu pokusić się o wyczerpujące wskazanie, jakiego rodzaju szkody mogą wystąpić, niemniej wydaje się, że z racji celu prac badawczych ich zakres będzie ograniczony i czasowy, a skutki częstokroć przez to odwracalne (np. potencjalne problemy korzystających z ujęć wód podziemnych, skutkujące potrzebą jej dostarczania przez podmiot odpowiedzialny²⁶). Zgodnie natomiast z art. 147 ust. 2 pr.g.g. naprawienie szkody w gruncie rolnym lub leśnym zdegradowanym lub zdewastowanym na skutek ruchu zakładu górniczego następuje w sposób określony przepisami o ochronie tych gruntów²⁷.

²⁶ Skądinąd słuszne wydaje się twierdzenie, że nie można uważać za szkodę przekształcenia użytkowania terenu zajętego na potrzeby zakładu górniczego pod niezbędną dla jego funkcjonowania infrastrukturę techniczną i komunikacyjną lub terenu na udostępnienie złoża. Inaczej jest w przypadku zaburzenia stosunków wodnych na terenach górniczych, które w większości nie są własnością przedsiębiorcy. Zachodzi tu przypadek ingerencji w dobra osób trzecich. Zadośćuczynienie ewentualnej szkodzie braku wody następuje zwykle przez budowę wodociągów. Praktyka jest taka, że buduje się awansem wodociągi, zapobiegając szkodzie braku wody. Wodociągi te przekazywane są następnie samorządom jako zadośćuczynienie potencjalnej szkodzi. Zob. J. MALEWSKI: *O zabezpieczeniu roszczeń i sposobie jego szacowania w górnictwie odkrywkowym*. „Kwartalny Biuletyn Informacyjny Węgiel Brunatny” 2012, nr 4/81, s. 28.

²⁷ O obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej ruchem zakładu górniczego w gruntach rolnych lub leśnych rozstrzyga sąd powszechny, ustalając, czy spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności za szkodę oraz wskazując podmiot zobowiązany do naprawienia szkody, a także przesądzając, że formą jej naprawienia ma być rekultywacja. Sposób przeprowadzenia rekultywacji wynikać ma natomiast z decyzji starosty, co powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego. Zob. R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego w gruntach rolnych i leśnych*. W: *III Polski Kongres Górniczy. Konferencja Górnictwa i Środowiska*. Wrocław 2015, s. 357.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁸ osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do rekultywacji na własny koszt. Oznacza to, że jedynie odnośnie do podanych dwóch kategorii gruntów rolnych i leśnych zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l., mamy do czynienia z obligatoryjnym obowiązkiem restytucji naturalnej, polegającym na przeprowadzeniu rekultywacji w rozumieniu art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l., czyli nadaniu lub przywróceniu gruntom zdegradowanym²⁹ albo zdewastowanym³⁰ wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawieniu właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowaniu stosunków wodnych, odtworzeniu gleb, umocnieniu skarp oraz odbudowaniu lub zbudowaniu niezbędnych dróg. Koszt w ten sposób zakrojonych działań będzie więc z reguły przekraczać wysokość szkody, chociaż w razie dojścia do odwrotnej sytuacji nie wyłączono możliwości domagania się na zasadach ogólnych odszkodowania przez poszkodowanego, jako rekompensaty całości uszczerbku, gdy tylko przywrócenie stanu poprzedniego nie pokrywa go w pełni. Zastanawiające jest, czy przyjęte rozwiązania względem naprawienia szkody w gruncie rolnym lub leśnym znajdą pełne zastosowanie, skoro dewastacja i degradacja zostały powiązane z przyczyną ich spowodowania w postaci ruchu zakładu górniczego, który — jak wiemy z dotychczasowych wywodów — nie zawsze ma miejsce. Trudno jednak odczytywać znaczenie art. 147 ust. 2 pr.g.g. w oderwaniu od art. 146 ust. 2 cytowanej ustawy, dopuszczając odmienne rozwiązania aniżeli przeprowadzenie rekultywacji. Będzie ona zatem miała miejsce niezależnie od tego, czy przyczynę wystąpienia szkody w gruntach rolnych lub leśnych stanowi ruch zakładu górniczego, czy też inna działalność regulowana przepisami ustawy, nie traktowana jako ruch zakładu górniczego. Niejako na marginesie dodajmy, że w myśl art. 22a ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. do rekultywacji gruntów zanieczyszczonych (m.in. substancjami i preparatami), po dniu 3 kwietnia 2007 r., stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³¹. Wprawdzie o działalności z zakresu ustawy Prawo geologiczne i górnicze, stwarzającej ryzyko szkody w środowisku w ramach robót geologicznych, jest mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.z.ś. wyłącznie w aspekcie poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich RP, lecz nie wyklucza to zastosowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, kiedy doszło do bez-

²⁸ Dz.U. 2017, poz. 1161, dalej: u.o.g.r.l.

²⁹ Przez grunty zdegradowane rozumie się grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej (art. 4 pkt 16 u.o.g.r.l.).

³⁰ Przez grunty zdewastowane rozumie się grunty, które utraciły całkowicie wartości użytkowe w wyniku tożsamyh przyczyn jak przy degradacji (art. 4 pkt 17 u.o.g.r.l.).

³¹ Dz.U. 2018, poz. 954 ze zm., dalej: u.o.z.ś.

pośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku³², jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.z.ś.). Zważywszy, że w art. 147 ust. 1 pr.g.g. ustawodawca wyliczył sposoby naprawienia szkody przykładowo, zasadne wydaje się w konsekwencji pytanie, czy może zachodzić konieczność przeprowadzenia w tym celu remediacji³³ w rozumieniu art. 6 pkt 9b u.o.z.ś. w zw. z art. 3 pkt 31b pr.o.ś. Niemniej jest to o tyle problematyczne, iż nie sposób przypisać winy za szkodę spowodowaną działalnością, o której mowa w art. 144 ust. 1 pr.g.g., a jedynie za zaistniałą w omawianych wcześniej okolicznościach wskazanych w ust. 3 przytoczonego artykułu.

Reasumując, dokonane ustalenia świadczą o tym, że różnorodność i specyfika robót geologicznych wpływa nie tylko na ich prowadzenie, ale także na poniesienie odpowiedzialności za szkodę, co wcale nie musiałyby mieć miejsca, gdyby nie nadmierna rola przypisana przez ustawodawcę ruchowi zakładu górniczego, jako przyczynie jej wystąpienia. W konsekwencji mamy do czynienia ze skomplikowanym wachlarzem nieczytelnych odesłań, które są przecież do uniknięcia, choćby poprzez wykreowanie takich rozwiązań, kiedy to ruch zakładu górniczego nie będzie mieć istotnego znaczenia w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej. Za proponowanym kierunkiem zmian legislacyjnych przemawia ponadto stale wzrastająca ilość różnorodnych czynności prowadzonych pod powierzchnią ziemi bez potrzeby uzyskiwania koncesji, ze względu na znajdowanie do nich zastosowania przepisów ustawy na podstawie art. 2 ust. 1 pr.g.g.

Literatura

BOGUCKI O.: *Sposoby pojmowania „historyczności” wykładni Prawa*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 34—52.

CHODUŃ A.: *Definicje legalne jako element semantycznego opisu wyrażeń językowych występujących w tekstach aktów normatywnych*. W: *Lingua iuris*. Red. A. MRÓZ, A. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2010.

³² Przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska (art. 6 pkt 11 u.o.z.ś.).

³³ Chodzi o poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

- KALIŃSKI M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*. W: *System Prawa Prywatnego*. T. 6: *Prawo zobowiązań — część ogólna*. Red. A. OLEJNICZAK. Warszawa 2014.
- KASPRZYK R.: *Podstawa roszczenia przewencyjnego*. „Palestra” 1989, nr 3(375), s. 17—33.
- LIPiŃSKI A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 11—31.
- LIPiŃSKI A., MIKOSZ R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.
- MALEWSKI J.: *O zabezpieczeniu roszczeń i sposobie jego szacowania w górnictwie odkrywkowym*. „Kwartalny Biuletyn Informacyjny Węgiel Brunatny” 2012, nr 4/81, s. 26—31.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego w gruntach rolnych i leśnych*. W: *III Polski Kongres Górnictwa. Konferencja Górnictwa i Środowiska*. Wrocław 2015.
- MIKOSZ R.: *Skarb Państwa jako podmiot odpowiedzialny za szkody wyrządzone działalnością uregulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*. Red. T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2016.
- RAKOCZY B.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014.
- RELIDZYŃSKI P.: *Dochodzenie roszczeń z tytułu szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4, s. 69—87.
- WÓJCIK-JACKOWSKI S.: *Węzłowe problemy prawne dotyczące pozyskiwania energii geotermalnej*. „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” 2013, nr 5(225), s. 3—13.
- ZIELIŃSKI M., BOGUCKI O., CHODUŃ A., CZEPITA S., KANAREK B., MUNICZEWSKI A.: *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 23—39.

Źródła elektroniczne

GRZESIOK P.: *Stanowisko SP_13/2011_(70 Dyrektora Departamentu Prawnego Wyższego Urzędu Górniczego*. www.wug.gov.pl/download/2399 [dostęp: 23.03.2018].

Sebastian Wójcik-Jackowski

Responsibility for damages with geological works that do not require a concession

Summary

The text contains considerations regarding liability for damage caused by geological works that do not require concessions. The author shows the problems associated with its bearing on the basis of Geological and Mining Law, occurring due to the fact that in the case of such works, the set of facilities does not always have the status of a mining plant, and the actions taken are not understood as its movement conducted by the entrepreneur. In particular, the procedure used by the legislator raises objections in the form of introducing a series of referrals. They are intended to allow for wider application of the rules regarding damage caused by mining plant operations,

which, however, was not carried out in a clear manner. The doubts of linguistic nature appearing at the same time, lead to the use of systematic and historical interpretation in order to eliminate them.

Key words: geological works, the concept of damage, mining plant and its movement, geological work plan, interpretation of law

Себастьян Вуйчик-Яцковски

Ответственность за ущерб, нанесенный геологическими работами, не требующими лицензии

Резюме

В статье представлены размышления по вопросу ответственности за ущерб, нанесенный геологическими работами, не требующими лицензии. Автор указывает на проблемы, связанные с его нанесением, на основе анализа геологического и горного права, обусловленные тем, что далеко не всегда при проведении подобных работ рабочая группа обладает статусом горнодобывающего предприятия, а предпринимательская деятельность не воспринимается как целенаправленная и реализуемая предпринимателем. Несогласие вызывает использование законодателем системы отсылок. Они должны были позволить более широко применять правила, касающиеся ущерба, нанесенного деятельностью горнодобывающего предприятия, однако эффект получился довольно невразумительным. Возникающие при этом сомнения языкового характера указывают на необходимость их системной и исторической интерпретации, которая позволит ликвидировать неоднозначность.

Ключевые слова: геологические работы, понятие ущерба, горнодобывающее предприятие и его деятельность, интерпретация закона

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
Łódź

Recenzja monografii pt. *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski. Katowice 2018

Nakładem Wydawnictwa Grupa INFOMAX ukazało się opracowanie noszące tytuł *Rozważania o...*, którego redaktorem jest Grzegorz Dobrowolski (UŚ), a współredaktorkami: Klaudia Cholewa, Małgorzata Piekarska, Katarzyna Zawada. Zgodnie z przyjętą przez zespół redakcyjny konwencją, recenzowana monografia stanowi dzieło będące swoistą księgą „niejubileuszową”. Adresatem opracowania jest wybitny polski uczonec, prawnik, mistrz i przyjaciel — prof. dr hab. Aleksander Lipiński. I chociaż nie z tytułu czy słowa wstępnego wywodzimy, komu recenzowany tom jest dedykowany (mimo, że opis sylwetki Profesora dla przedstawicieli doktryny prawa nie pozostawia wątpliwości), lecz *expressis verbis* z treści kilku wyraźnie dedykowanych uczonemu rozdziałów, zawartych w tym opracowaniu.

Dociekliwemu badaczowi nie może umknąć fakt, iż w 2018 r. przypada półwiecze pracy naukowej Profesora Aleksandra Lipińskiego, wybitnego polskiego uczonego, specjalisty z zakresu prawa cywilnego, prawa geologicznego i górniczego oraz prawa ochrony środowiska. Wśród wielu znakomitych okazji do uczczenia osoby i dorobku naukowego, dydaktycznego, organizacyjnego na Uniwersytecie Śląskim oraz pracy eksperckiej, taki jubileusz wydaje się okazją szczególną.

Dobre zwyczaje i piękne tradycje akademickie trzeba pielęgnować. Takim zwyczajem, będącym wyrazem uznania i szacunku dla osobowości i dorobku znakomitych uczonych jest formuła księgi jubileuszowej. Księga jubileuszowa, poza charakterem okolicznościowym, stanowi jednocześnie próbę pokazania oddziaływania myśli i refleksji Jubilata. Zaproszenie do opublikowania artykułów w recenzowanym tomie spotkało się z życzliwym odzewem przedsta-

wiciele wielu ośrodków akademickich w Polsce. Wśród zaproszonych autorów znajdują się pracownicy Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska UŚ, uczniowie, przyjaciele oraz ci prawnicy-akademicy, dla których książki i artykuły Aleksandra Lipińskiego stanowią istotny punkt odniesienia we własnych badaniach. Stąd szeroka formuła prezentowanego opracowania.

W księdze znaleźli swoje miejsce przedstawiciele kilku środowisk, z którymi prof. Lipiński jest szczególnie związany. Przede wszystkim trzeba podkreślić krąg najbliższych współpracowników i uczniów Profesora Aleksandra Lipińskiego. Wśród zaproszonych do publikacji w gronie autorów znaleźli się także najwybitniejsi polscy naukowcy, zajmujący się tematyką prawa ochrony środowiska, oraz uznani przedstawiciele innych dziedzin prawa: rolnego i administracyjnego. Ponadto do publikacji w księdze zaproszenie przyjął przedstawiciel nauk technicznych z zakresu górnictwa i geologii inżynierskiej, inżynierii środowiska oraz przedstawicielka praktyki prawniczej, od wielu lat zaangażowana w prace z zakresu prawa ochrony środowiska. Wymienieni reprezentanci nauki są autorami 25 rozdziałów, które składają się na księgę jubileuszową.

Dzieło, zgodnie z tradycją tworzenia ksiąg jubileuszowych, skonstruowane jest w układzie alfabetycznym. Jednakże analiza treści odnosi się wyraźnie do aktywności badawczej Jubilata.

Pierwsza największa merytorycznie część dotyczy prawa ochrony środowiska. Od kilku lat ta dziedzina prawa ulega bardzo dynamicznemu rozwojowi. Przez ostatnie dekady najistotniejszym czynnikiem wpływającym na kształt tej regulacji prawnej była europeizacja prawa. Jednakże, jak podkreśliła Janina Ciechanowicz-McLean (UG), w rozdziale *Koncepcja globalnego prawa ochrony środowiska*, aktualnie globalizacja jest procesem rozwoju społeczeństwa, prawa i współczesnej gospodarki światowej. Globalny charakter problemów środowiskowych w prawie międzynarodowym publicznym wpływa na prężny rozwój międzynarodowego prawa środowiska. Autorka wskazała na ważne globalne problemy do rozwiązania, jak: prawo człowieka do środowiska oraz skuteczne wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju.

Przechodząc do zagadnień szczegółowych, trzeba zauważyć, iż prowadzone rozważania koncentrują się wokół kilku aktualnych kwestii. Pierwszą jest problematyka ocen oddziaływania na środowisko. Niezwykle ciekawe są rozważania Wojciecha Radeckiego (INP PAN) zawarte w opracowaniu *Ujęcia le-gislacyjne ocen oddziaływania na środowisko w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Autor ukazał genezę regulacji prawnej ocen oddziaływania na środowisko w ustawodawstwie polskim, dokonanej na tle aktów prawnych obowiązujących w tym zakresie w Czechach i na Słowacji. Autor podjął również rozważania na temat ocen oddziaływania na obszary Natura 2000. Ewolucja przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko w trzech badanych państwach była podobna. We wszystkich obowiązują odrębne od podstawowej regulacji ochronnej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Autor ukazał także wie-

le różnic, chociażby związanych z techniką legislacyjną wymienionych aktów. Kontynuował ten wątek Grzegorz Dobrowolski (UŚ) w rozdziale pt. *Modele ocen oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko*. Autor omówił funkcjonujące modele ocen oddziaływania na środowisko i — jak podkreślił — pierwszy historycznie model wprowadzony na mocy amerykańskiej ustawy NEPA oraz kolejny ustanowiony na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia, zarówno publiczne, jak i prywatne na środowisko. Można wyróżnić również funkcjonujący w Federacji Rosyjskiej i części krajów dawnego ZSRR system ekspertyz ekologicznych.

Kwestii zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko uwagę poświęcili Barbara Iwańska (UJ) i Mariusz Baran (UJ) w rozdziale pt. *Prawne uwarunkowania sporządzania zindywidualizowanych przedmiotowo specjalistycznych opracowań o charakterze ekologicznym w prawie ochrony środowiska (na przykładzie analizy porealizacyjnej i przeglądu ekologicznego)*. Przedmiotem opracowania jest porównanie analizy porealizacyjnej dotyczącej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, której obowiązek sporządzenia wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z przeglądem ekologicznym, które utrwalone w formie dokumentu stanowią źródło wiedzy na temat faktycznego (rzeczywistego) zakresu oddziaływania na środowisko określonej działalności. Autorzy podjęli się oceny ich charakteru i ich komplementarnej funkcji dokonanej z punktu widzenia pozostałych specjalistycznych opracowań ekologicznych.

Magdalena Bar w opracowaniu pt. *Merytoryczne aspekty ocen oddziaływania na środowisko a prawo do rzetelnej procedury odwoławczej* przedstawiła aspekt proceduralny. Autorka analizowała sposób, w jaki polskie sądy administracyjne i organy odwoławcze rozpatrują zarzuty merytoryczne (techniczne, przyrodnicze itd.) stawiane w odwołaniach i skargach sądowych w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Zagadnienie to jest przedstawione na przykładzie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i raportów o oddziaływaniu na środowisko. Prowadzona przez autorkę analiza rozwiązań polskich została omówiona w świetle wymagań stawianych przez Konwencję z Aarhus i dyrektywę EIA. Natomiast Tomasz Bojar-Fijałkowski (UKW) ukazał inny aspekt analizowanej problematyki. W rozdziale *Refleksje na temat udziału Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko* podkreślił, iż procedura ocen oddziaływania na środowisko stała się dla procesu inwestycyjno-budowlanego niezwykle istotnym etapem, ze względu na czas, jaki zajmuje, jak i koszty bezpośrednie. Autor wskazał, iż rzadko analizowana jest w doktrynie rola organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej przy wydawaniu decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Autor wyraził wątpliwość co do współdziałania wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz organami omawianej inspekcji, wyma-

ganym w toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W nurt tej dyskusji wpisuje się Wojciech Noworyta (AGH), specjalista w zakresie inżynierii środowiska. W rozdziale *Kilka krytycznych refleksji na temat raportów oddziaływania na środowisko* przedstawił uwagi dotyczące przepisów w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz ich praktycznego zastosowania. Autor wysunął dość kontrowersyjną tezę o zbędności wymogu przedstawienia różnych wariantów planowanego przedsięwzięcia. Konkludując, autor wyraził przekonanie, że obecnie obowiązujące przepisy wymagają znaczącego uproszczenia, gdyż w istniejącym kształcie nie tylko nie dają się literalnie stosować, ale, jego zdaniem, nie mają praktycznego wpływu na ochronę środowiska, a przede wszystkim utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej.

Druga wyraźna grupa zagadnień naukowych bliskich Panu Profesorowi Aleksandrowi Lipińskiemu dotyczy problematyki gospodarowania odpadami. W tym zakresie Marek Górski (US) przedstawił uwagi na temat odpowiedzialności za wykroczenie przewidziane w art. 171 ustawy o odpadach z grudnia 2012 r. Wykroczenie polega na naruszeniu obowiązków wskazanych w art. 16 tej ustawy. Zdaniem autora jest to konstrukcja błędna, bowiem norma z art. 16 ma charakter zasady ogólnej, a obowiązki w niej wskazane są precyzowane innymi przepisami. Zatem odpowiedzialność powinna dotyczyć niewykonania obowiązków ustalonych przepisami szczegółowymi. Autor ocenił możliwość egzekwowania na podstawie art. 171 odpowiedzialności za spowodowanie uciążliwości zapachowych, czasami niemożliwych do wyeliminowania ze względu na rodzaj prowadzonej działalności. Jak podkreślił M. Górski, przepisy szczególne nie przewidują w tej chwili konkretnych obowiązków związanych z zapobieganiem uciążliwościom zapachowym, brak jest w tym zakresie przepisów karnych. Zbigniew Bukowski (UKW) podjął kwestię niektórych problemów prawnych sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz sieci napraw. Autor nawiązał do niezmiernie ciekawej idei gospodarki obiegu zamkniętego i wynikającej z niej zasady niedopuszczania do przekształcania się produktów w odpady, m.in. poprzez ich naprawę oraz promowanie ponownego wykorzystania produktów. Autor wskazał, iż pojawia się zagadnienie prawne, czy tę nową sieć napraw należy traktować jak element gospodarki odpadami, czy też nie. Wiązać trzeba z tym konsekwencje, także w sferze finansowania ich działalności. Jeśli pozostaną poza systemem gospodarki odpadami nie będzie możliwe ich sfinansowanie w ramach tego systemu. Stąd zaproponowane w tekście wnioski *de lege ferenda*, dotyczące sieci ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Jerzy Jerzmański (UO) w rozdziale *Zasady odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami* omówił reguły określania i egzekwowania podstawowych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami oraz możliwości ich przenoszenia na inne podmioty. Przedmiotem analizy była odpowiedzialność praw-

na posiadacza odpadów — cywilna, administracyjna i karna. W opracowaniu uwzględniono specyfikę regulacji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Z kolei Anna Barczak (US) poczyniła kilka uwag na tle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczących kontroli samorządu terytorialnego sprawowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Analiza została poprowadzona na podstawie zadań wykonywanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Przedmiotem rozważań były relacje kontrolno-nadzorcze, zachodzące między organami Inspekcji Ochrony Środowiska a samorządem terytorialnym. Na podstawie ustawy wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza kary pieniężne za popełnienie określonych deliktów administracyjnych.

Problematyki gospodarowania odpadami dotyczy glosa Filipa Nawrota (UŚ) do wyroku z dnia 10 listopada 2017 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Głosowane orzeczenie powstało na gruncie art. 9n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadzającego obowiązek składania półrocznych sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne. Autor poddał ocenie charakter prawny terminu zawartego w ust. 2 analizowanego przepisu, a wobec braku precyzyjnego sformułowania, także warunki jego dotrzymania, m.in. poprzez przekazanie sprawozdania za pośrednictwem operatora pocztowego. Swoje rozważania odnosi do ustanowionego w 2017 r. przepisu art. 7a k.p.a., czyli zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony, określanej nawet w doktrynie jako „zasada przyjaznej interpretacji przepisów”.

W księdze jubileuszowej dedykowanej Profesorowi Lipińskiemu poruszona została również tematyka związana z ochroną przyrody. Jerzy Stelmasiak (UMCS) w rozdziale *Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jako przykład konfliktu interesu indywidualnego z interesem publicznym* podjął problem sporów powstających w społeczności lokalnej w związku z ustanowieniem każdego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Jego utworzenie następuje w interesie publicznym, lecz jednocześnie powoduje powstanie szeregu kolizji z interesami indywidualnymi właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości na ich terenie. Powstaje także konflikt z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. Autor poddał analizie administracyjnoprawne problemy związane z oddziaływaniem specjalnego reżimu prawnego obowiązującego na tego rodzaju obszarach specjalnych o charakterze konfliktogennym w zakresie ograniczenia prawa własności jego adresatów, biorąc pod uwagę cel ich utworzenia. Partykularne interesy różnych grup interesów powinny być godzone. Autor podkreślił, iż jedynym kompleksowym środkiem prawnym służącym korelacji tych interesów jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale w przypadku jego braku decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie spełnia już tej roli. W opracowaniu autor poddał analizie podstawowe problemy związane z oddziaływaniem specjalnego reżimu prawnego obowiązującego na tego rodzaju

obszarach specjalnych o charakterze konfliktogennym, np. obszary Natura 2000, w zakresie ograniczenia prawa własności jego adresatów, biorąc pod uwagę cel ich utworzenia dotyczący ochrony przyrody.

W ten nurt rozważań wpisała się Teresa Kurowska (UŚ), która dotknęła problematyki prowadzenia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000. Opracowanie odnosi się do prawnej regulacji dotyczącej wykonywania działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach objętych obszarem formą ochrony przyrody, poprzez ustanowienie na danym terenie większym obszarze Natura 2000. Przeprowadzona analiza pozwoliła na konkluzję, że wprowadzone rygory (zakazy, nakazy) w działaniach podejmowane osobno lub z innymi działaniami, z jednej strony znacząco negatywnie mogą oddziaływać na cele ochrony takiego obszaru, a z drugiej strony, drastycznie ograniczają wykonywanie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. W tym kontekście sytuacja prawna rolnika zdeterminowana jest w istotnym zakresie reżimem prawnym wpływającym z norm prawa ochrony środowiska. Autorka konkluduje, że współcześnie spośród podstawowych funkcji własności rolniczej aktualnie funkcja ekologiczna dominuje nad funkcją produkcyjną.

Bardzo ciekawy jest rozdział Adama Habudy (INP PAN) pt. *Prawna ochrona Puszczy Białowieskiej z perspektywy międzynarodowej, unijnej i polskiej* zwłaszcza w kontekście niedawnego sporu z Komisją Europejską i zapadłego w kwietniu 2018 r. orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, potwierdzającego słuszność stanowiska organu UE w tej kwestii. To naukowe opracowanie traktuje o prawnym statusie Puszczy Białowieskiej, jednego z najcenniejszych kompleksów leśnych nie tylko w Polsce, ale i wpisanego na listę dziedzictwa UNESCO. Ponadkrajowa ranga tego obszaru chronionego skłoniła do analizy regulacji normującej jego ochronę nie tylko w świetle rozwiązań polskich, ale także unijnych i międzynarodowych. Jest to swoisty merytoryczny głos autora w dyskusji o prawnych podstawach ochrony Puszczy Białowieskiej.

Ewa Olejarczyk (UŚ) dokonała analizy regulacji prawnej w zakresie opłaty za wstęp na ten teren przyrodniczo cenny. Jest to ważna kwestia zarówno z teoretycznego (choćby w kontekście zasady dostępności do zasobów przyrody), jak i praktycznego punktu widzenia, bo wiele parków narodowych tę opłatę pobiera. Autorka przeprowadziła analizę i dokonała oceny charakteru prawnego tej opłaty, rozważając jej kwalifikację jako świadczenia cywilnoprawnego czy daniny publicznej.

Ewa Czech (UwB) i Dawid Zdrójkowski (UwB) przedstawili zarys problematyki dotyczącej udzielania informacji publicznej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwłaszcza w kontekście istniejącej praktyki wydawania wielu decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Autorzy, opierając rozważania na ustawowej możliwości ograniczenia dostępu do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, odnoszą je do aktów i dokumentów wydawanych przez Lasy Państwowe.

Kolejny rozdział, autorstwa Jerzego Rotko (INP PAN), pt. *Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne* dotyka aktualnego i społecznie doniosłego tematu regulacji prawnej w zakresie racjonalnego korzystania z zasobów wód i administracji wodnej. Rozważania odnoszą się do kilku wybranych kwestii, przybliżających kierunki zmian w nowym polskim prawie wodnym. Dotyczą samej konstrukcji ustawy — Prawo wodne, istotnej z punktu widzenia wykładni systemowej w układzie poziomym. Autor poddał ocenie siatkę pojęciową i sposób formułowania podstawowych definicji oraz wybrane instrumenty, które uległy zmianie w przepisach służących ochronie wód. Konkludując, autor ocenia dokonane rozwiązania w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej.

Wśród materialnoprawnych kwestii Daria Danecka (INP PAN) porusza ważną kwestię deliktów administracyjnych, sięgając głęboko do pojęcia deliktu w doktrynie i orzecznictwie prawa administracyjnego. Odnosi się również do modeli administracyjnych kar pieniężnych. Wartością opracowania są badania prawnoporównawcze przeprowadzone w czeskim i słowackim systemie prawnym.

Procesowe aspekty stały się przedmiotem rozważań Anny Haładyj (KUL). Autorka odnosi się do wprowadzonej do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. nowej procesowej instytucji, jaką jest mediacja. Z założenia instytucja ta ma służyć alternatywnej formie rozstrzygania sporów. Autorka stawia pytanie badawcze o adekwatność jej zastosowania w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wykazuje ono znaczną specyfikę na tle regulacji k.p.a. dotyczącej m.in. zakresu współdziałania organów, sposobu określania stron i szczególnych zasad udziału w postępowaniu uczestników na prawach stron. Z kolei Bartosz Rakoczy (UMK) w rozdziale porusza kwestie ciężaru dowodu w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Temat ten wpisuje się w szerszy nurt problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, ale podkreślenia wymaga specyfika poruszanych zagadnień — specyficzny jest przedmiot dowodu, którym wcale nie są fakty, a jedynie określone stany hipotetyczne, prognozowane i wariantowe. Również samo postępowanie dowodowe charakteryzuje się szczególnymi cechami. Szczególnym rodzajem dowodu jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, będący dowodem kluczowym, a zarazem rodzajem dowodu prywatnego.

Andrzej Matan (UŚ) poruszył kwestię legitymacji skargowej z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, którą wyznaczają trzy elementy: legitymowanym może być „każdy”, ale musi posiadać „interes prawny” oraz naruszenie tego interesu musi nastąpić uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy. Autor podkreśla, że pod pojęciem „każdy” kryje się szeroki krąg podmiotów, obejmujący nie tylko osoby fizyczne, ale i prawne. Autor wstępnie przyjmuje, że interes prawny powinien być osobisty, konkretny, aktualny i realny oraz ma dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu.

Współpracownicy i uczniowie Profesora Aleksandra Lipińskiego, jak również grono jego przyjaciół są w pełni świadomi, że jego pierwszą fascynacją naukową było prawo geologiczne i górnicze. W księdze jubileuszowej nie mogło zabraknąć opracowań z tego zakresu. Ryszard Mikosz (UŚ) swoje badania poświęcił historycznoprawnej analizie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1930 r., prowadzonej jednakże w celu dokonania oceny obecnie obowiązującej regulacji prawnej z 2011 r. Konkludując, autor zauważa, iż pomimo użycia tej samej nomenklatury porównywane konstrukcje prawne własności górniczej różnią się od siebie znacznie, m.in. w zakresie zdarzeń prawnych skutkujących powstaniem własności górniczych czy kręgu dóbr będących przedmiotem tej własności. Drugie zagadnienie związane z prawem geologicznym i górniczym podjęła Aneta Kaźmierska-Patrzyzna (UŁ). Opracowanie dotyczy reglamentacji korzystania ze złóż kopalin w kontekście realizacji zadań organów administracji publicznej. Autorka podkreśla, iż szczególną rolę w analizowanej sferze działalności geologicznej i górniczej przypisuje się zadaniom związanym z udzielaniem koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, które wykonywane są zarówno przez organy administracji rządowej, jak i organy samorządu terytorialnego, ale tylko w formie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co uznawane jest w doktrynie za przejaw dojrzałości ustawodawcy. W podsumowaniu stwierdza, że podział zadań pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej jest w zasadzie oparty na kryterium własności górniczej, które zostało zastosowane przy obowiązującej klasyfikacji kopalin.

Problematykę instrumentów z zakresu zagospodarowania przestrzennego w regulowaniu górnictwa podejmuje Gabriel Radecki (UŚ) w rozdziale pt. *Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego na koszt przedsiębiorcy*. Autor odnosi się do treści przepisu art. 104 ust. 6 ustawy z 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, stanowiącego *lex specialis* w stosunku do ogólnych unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie tego przepisu koszty sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, co oznacza przestrzeń objętą przewidywanymi szkodami powodowanymi przez działalność zakładu górniczego, ponosi przedsiębiorca posiadający koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. Autor konkluduje, że obowiązek nałożony na przedsiębiorcę obejmuje nie tylko samo sporządzenie projektu planu, ale także procedurę planistyczną, a spory dotyczące tych kosztów powinny być rozstrzygane w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Specyfika publikacji takiej jak księga jubileuszowa Profesora Aleksandra Lipińskiego sprawia, że może po nią sięgnąć każda osoba zajmująca się tematyką prawa geologicznego i górniczego oraz prawa ochrony środowiska. Będzie to bardzo dobra lektura dla teoretyków tych dziedzin prawa, jak również dla osób zajmujących się praktycznym zastosowaniem przepisów z tego zakresu. Książka

będzie pomocna przede wszystkim dla prawników, osób naukowo zajmujących się tematyką środowiskową, zwłaszcza osób zawodowo związanych z funkcjonowaniem organów administracji.

Recenzowana księga jubileuszowa przybiera formę monografii z jednolitą dla całej publikacji bibliografią. Jej walorem jest szeroki zakres tematyczny, a autorzy poszczególnych rozdziałów to wysokiej klasy specjaliści z zakresu prawa ochrony środowiska, ale i przedstawiciele innych dziedzin naukowych, reprezentujący najbardziej uznane ośrodki akademickie w Polsce.

Filip Nawrot
Uniwersytet Śląski
Katowice

Sprawozdanie z konferencji naukowej pt. „Prawne instrumenty ochrony powietrza”, Katowice, 20 kwietnia 2018 r.

W dniu 20 kwietnia 2018 r., na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach odbyła się konferencja naukowa pt. „Prawne instrumenty ochrony powietrza”. Została ona zorganizowana przez Katedrę Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska oraz Koło Naukowe Prawa Medycznego i Koło Naukowe Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Śląskiego. Tematyką obrad były właśnie zagadnienia związane z prawnymi sposobami walki z zanieczyszczeniem powietrza głównie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie tylko.

W konferencji uczestniczyło ponad 40 osób i zostało wygłoszone 21 referatów przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, z kilku różnych ośrodków położonych na terenie Polski. Najwięcej prelegentów pochodziło z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, byli to pracownicy oraz doktoranci z Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska oraz członkowie Koła Naukowego Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Śląskiego i Koła Naukowego Prawa Medycznego. W konferencji wzięli również udział przedstawiciele Polskiej Akademii Nauk, Politechniki Śląskiej, Uniwersytetu Szczecińskiego, Śląskiego Uniwersytetu Medycznego oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Obrady zostały otwarte o godzinie 9:00 przez dziekana Wydziału Prawa i Administracji UŚ, prof. dr. hab. Czesława Martysza oraz dr. hab. prof. UŚ Grzegorza Dobrowolskiego, który był też moderatorem konferencji. Następnie prelegenci z pierwszego panelu przystąpili do prezentacji swoich wystąpień i wygłoszono następujące referaty:

- mgr Filip Nawrot: *Wielki smog londyński i jego skutki*,
 - Barłomiej Burszka, Marek Kubista: *Europejskie standardy oceny jakości powietrza, a polska rzeczywistość — analiza porównawcza*,
 - mgr Małgorzata Mokrosz: *Prawne instrumenty zapewnienia standardów jakości powietrza*,
 - Angelika Erm: *Krajowy program ochrony powietrza — zagadnienia wybrane*,
 - Karolina Jędrzejek: *Plan działań krótkoterminowych dla województwa śląskiego*,
 - dr Łukasz Dubiński: *Charakter prawny i funkcja planów działań krótkoterminowych w ochronie powietrza*,
 - mgr Aleksandra Jaskulska: *Program ochrony powietrza dla terenu województwa małopolskiego mający na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji — wybrane zagadnienia*,
 - prof. dr hab. Ryszard Mikosz: *Bezczynność organów samorządu województwa w sprawie planu działań krótkoterminowych*,
 - Mariusz Gawęł: *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym?*,
 - Gabriela Wolsza, Jakub Krawczyk: *Instrumenty finansowe ekologicznego rynku kapitałowego jako sposób kształtowania polityki ochrony środowiska*.
Po wysłuchaniu powyższych wystąpień przystąpiono do dyskusji, następnie po przerwie kawowej zostały wznowione obrady. Tym razem moderatorem był prof. dr hab. Ryszard Mikosz, a wygłoszone zostały następujące referaty:
 - prof. dr hab. Aleksander Lipiński: *Uchwała antysmogowa dla woj. śląskiego w świetle zasad poprawnej legislacji*,
 - radca prawny Mateusz Hańderek: *Konstrukcja prawna uchwał antysmogowych a prawa i wolności jednostki*,
 - dr Daria Danecka: *Odpowiedzialność w ochronie powietrza — uwagi wprowadzające*,
 - dr Ewa Olejarczyk: *Wyrok TSUE w sprawie KE vs. Polska — konsekwencje prawne*,
 - mgr Oskar Możdżyń: *Afera Volkswagena a ochrona powietrza w Polsce. Czy możemy coś zrobić?*,
 - Dr n. med. Tomasz Bochenek: *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na organizm ludzki*.
- Również po tym panelu rozgorzała dyskusja na tematy związane z prezentowanymi referatami. Po kolejnej przerwie kawowej rozpoczął się trzeci, ostatni panel, prowadzony przez dr Ewę Olejarczyk. Swoje wystąpienia przedstawili:
- adwokat Filip Poniewski: *Wykorzystanie dronów do badania jakości powietrza a prawo lotnicze*,

- Zastępca Komendanta ds. Komunalnych Mariusz Sumara: *Działalność straży miejskiej w zakresie ochrony powietrza w kontekście ogólnym oraz przy wykorzystywaniu nowoczesnej technologii,*
- dr inż. Wojciech Mokrosz: *Wpływ metody spalania na emisję zanieczyszczeń,*
- mgr Barbara Francikowska: *Konsekwencje prawne termicznego przekształcania odpadów poza spalarnią.*

Obrady zakończyły się nieco później, niż zostało to zaplanowane przez organizatorów, ale mimo tego ponownie toczyła się ożywiona dyskusja. Dotyczyła ona wygłoszonych podczas całej konferencji referatów, jak i innych zagadnień, związanych zarówno z ochroną powietrza, jak i z całym prawem ochrony środowiska. Obrady zostały zamknięte przez dr Ewę Olejarczyk, która podziękowała wszystkim za przybycie.

Konferencja była znakomitą okazją do konfrontacji poglądów i wiedzy z różnych dziedzin, od prawa, poprzez medycynę, aż do zagadnień technicznych związanych np. z budową kotłów. Podstawowym celem konferencji było zidentyfikowanie tytułowych „instrumentów prawa ochrony powietrza” i przybliżenie ich nie tylko pod kątem samej regulacji prawnej, ale i umożliwienia zrozumienia, jakie problemy faktyczne starają się one objąć. Zadaniem, które postawili sobie organizatorzy, polegało na uczynieniu regulacji prawnej żywą, a także dotyczącą nie problemów abstrakcyjnych, a przeciwnie — konkretnych i codziennych. Wydaje się, że cel ten został zrealizowany.

Niezwykle ważne było też uświadomienie stanu jakości powietrza w Polsce oraz wskazanie wszystkich instrumentów prawnych przysługujących w walce o polepszenie jego jakości, a także przybliżenie konsekwencji związanych z niską jakością powietrza w Polsce — nie tylko zdrowotnych, ale i prawnych. Również to zamierzenie zostało spełnione. Szczególnym zainteresowaniem cieszył się referat autorstwa dr. n. med. Tomasza Bochenka, który przedstawił, jak negatywne oddziaływanie na zdrowie i życie ludzkie ma zanieczyszczenie powietrza.

Bogactwo wystąpień oraz zakres poruszanej tematyki doprowadziły do wniosku, że walka o czyste powietrze musi opierać się na połączeniu nie tylko dialogu wielu grup społecznych (m.in. prawników, lekarzy i inżynierów), ale — co najważniejsze — na wzroście świadomości ekologicznej obywateli.

Redakcja Katarzyna Więckowska
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Realizacja projektu Paulina Dubiel
Korektor Wojciech Szaforz
Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 8,75. Ark. wyd. 10,5.