

# PRAWO I KLIMAT

NUMER 2 (2/2022)





# PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 2 (2/2022)



Ministerstwo  
Klimatu i Środowiska

WARSZAWA 2022

## **PRAWO I KLIMAT**

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

### **REDAKTOR NACZELNY**

dr Anna Dalkowska

### **ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO**

Katarzyna Szadkowska-Piergies, Witold Cieśla

### **SEKRETARZ REDAKCJI**

Magdalena Woźniak

### **ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI**

Cezary Wąsik

### **RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA**

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski – Przewodniczący Rady Programowo-Naukowej

### **CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWO-NAUKOWEJ**

prof. dr hab. Karol Kiczka; dr hab. Czesław Kłak, prof. UP;

dr hab. Agata Kosieradzka-Federczyk; dr hab. Maciej Nyka, prof. UG;

dr hab. Marcin Wielec, prof. UKSW; dr hab. Kamil Zaradkiewicz;

dr hab. Igor Zgoliński, prof. KPSW; dr Mariusz Bobiński;

dr Grzegorz Ociecek; dr inż. Krystian Szczepański;

dr inż. Beata Waszczyłko-Miłkowska

### **PROJEKT OKŁADKI**

Wawrzyniec Tyrpa

### **SKŁAD KOMPUTEROWY**

Marek Klimek

### **WYDAWCA**

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

### **KOORDYNACJA PRAC REDAKCYJNYCH**

Wydawnictwo Dragon sp. z o.o.

### **TŁUMACZENIA**

Kancelaria Tłumaczeń Prawnych – Joanna Miler-Cassino

### **KOREKTA**

Katarzyna Ziola-Zemczak

### **DRUK I DYSTRYBUCJA:**

Wojskowe Zakłady Kartograficzne Sp. z o.o.

ul. Fort Wola 22, 01-258 Warszawa

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych, zastrzega sobie prawo redagowania nadesłanych tekstów.

© Copyright by Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315

Warszawa 2022

# Spis treści

Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszkę, Paulina Legutko-Kobus <b>Wyzwania związane z ochroną klimatu a polskie przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego</b> ..... 9 <i>Climate Protection Challenges and Polish Spatial Planning and Development Regulations</i>
Tomasz Bojar-Fijałkowski <b>Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość</b> ..... 25 <i>Climate Law. Part Two: Concepts and the Future</i>
Beata Jeżyńska <b>Zarządzanie partycypacyjne w rezerwatach biosfery</b> ..... 39 <i>Public Governance in Biosphere Reserves</i>
Maciej Kruś <b>Charakter prawny norm zharmonizowanych w sprawie wyrobów budowlanych</b> ..... 49 <i>Legal Nature of Harmonised Standards for Construction Products</i>
Karolina Tetlak <b>Środki wpływające znacząco na miks energetyczny państw, objęte specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska</b> ..... 65 <i>Measures Significantly Affecting the Energy Mix of Countries Subject to a Special Legislative Procedure as Part of the European Union's Environmental Policy</i>
Paweł Marek Woroniecki <b>Transparentność jako element polityki ochrony środowiska – wybrane zagadnienia prawne</b> ..... 89 <i>Transparency as an Element of Environment Protection Policy: Selected Legal Issues</i>
Emilia Nawrotek <b>Prawne aspekty ochrony zasobów naturalnych w ogrodach botanicznych przed inwazyjnymi gatunkami obcymi</b> ..... 101 <i>Legal Aspects of Protection of Natural Resources in Botanic Gardens Against Invasive Alien Species</i>

Joanna Bukowska, Emil Wróblewski

**Prawne uwarunkowania opracowywania i realizacji strategii adaptacji  
do zmian klimatu w Polsce – ocena stanu prawnego oraz wnioski  
*de lege ferenda*..... 115**

*Legal Framework of Climate Change and Adaptation Strategies in Poland: Evaluation  
of the Legal Situation and de Lege Ferenda Conclusions*

Krzysztof Gruszecki

**Powszechne korzystanie ze środowiska a zasada zrównoważonego  
rozwoju..... 159**

*Widespread Use of the Environment and the Principle of Sustainable Development*



dr Anna Dalkowska  
sędzia NSA  
redaktor naczelny „Prawo i Klimat”

Szanowni Państwo,

z przyjemnością przekazuję Czytelnikom drugi numer kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat”, którego wydawcą jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Czasopismo jest zbiorem merytorycznych stanowisk i poglądów naukowców oraz forum wymiany doświadczeń praktyków w zakresie zagadnień społecznych i prawnych dotyczących klimatu i środowiska, z uwzględnieniem europejskich i międzynarodowych regulacji prawnych.

Jest adresowane do przedstawicieli wszystkich zawodów, osób prowadzących badania naukowe, teoretyków oraz praktyków, reprezentantów wymiaru sprawiedliwości, jednostek samorządu terytorialnego, a także do innych podmiotów zajmujących się zawodowo tematyką związaną z klimatem i ochroną środowiska.

Czasopismo nieodpłatnie w formie elektronicznej i papierowej będzie dostarczane do sądów, prokuratur, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz bibliotek uczelni wyższych. Jak najszerszy dostęp do jego treści zagwarantuje także publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Oddając w ręce Czytelników drugi numer kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat” pragnę podziękować wszystkim Autorom, Recenzentom, Radzie Programowo-Naukowej, Kolegium Redakcyjnemu oraz pozostałym osobom, dzięki którym możliwa stała się realizacja niniejszego projektu.

Zapraszam wszystkich specjalistów w dziedzinie problematyki związanej z klimatem i środowiskiem, do publikowania na łamach naszego czasopisma.

W niniejszym numerze (2/2022) znajdują się artykuły dotyczące problemów badawczych z różnych aspektów klimatu i ochrony środowiska.

Konieczność ochrony klimatu stanowi jedno z zasadniczych wyzwań współczesnego świata na wszystkich płaszczyznach życia, w tym w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Celem pierwszego z artykułów jest ocena, jak zgłaszane w najnowszej literaturze postulaty dotyczące ochrony

klimatu, w tym postulaty pojawiające się w literaturze międzynarodowej, znajdują odzwierciedlenie w obecnie obowiązujących przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W kolejnej publikacji Czytelnicy mogą zapoznać się z drugą częścią opublikowanego w pierwszym numerze kwartalnika „Prawo i Klimat” tekstu, dotyczącego koncepcji i przyszłości prawa klimatycznego. W części pierwszej Autor podjął próbę rozróżnienia prawa klimatu, prawa ochrony klimatu i prawa klimatycznego. Część druga dotyczy przyszłości prawa klimatycznego z uwzględnieniem wpływu na nie Europejskiego Zielonego Ładu, zmian konsumpcji, nowego zarządzania organizacjami, także wyzwań energetycznych. W konkluzji sformułowano wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*.

Ciekawe rozważania dotyczące problematyki zarządzania partycypacyjnego w rezerwach przyrody są przedmiotem analizy zwartej w kolejnym artykule. Autorka wskazuje w nim, że *public governance* w sferze ochrony środowiska i ekosystemów zmienia dotychczasowe zarządzanie zasobami naturalnymi na zarządzanie lokalnymi interesariuszami. Zakłada, że zarządzanie środowiskiem musi być oparte są na dialogu, wzajemnym szacunku i zrozumieniu. Społeczności lokalne winny być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia, na wszystkich głównych etapach polityk publicznych, czyli w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu. Udział lokalnych interesariuszy w procesach wdrażania, a tym samym mobilizacja kapitału społecznego regionu, ma fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia sukcesu rezerwatu biosfery, promowania odpowiedzialności środowiskowej i realizacji usług ekosystemowych.

Proces budowlany stanowi wieloetapowe i skomplikowane postępowanie. Problem charakteru prawnego norm zharmonizowanych w sprawie wyrobów budowlanych ma istotne znaczenie dla uczestniczących w nim podmiotów. Przedmiotem kolejnego artykułu są rozważania dotyczące charakteru prawnego norm zharmonizowanych dotyczących wyrobów budowlanych. Autor, dokonując analizy dogmatycznej przepisów prawa, wykazuje, że nie mają one charakteru norm prawnych powszechnie obowiązujących. Prezentowany jest pogląd że stanowią one zapis techniczny, którego stosowanie przez producenta umożliwia przyjęcie domniemania, że wyroby spełniają prawem określone wymagania. Producent samodzielnie oznacza towar symbolem CE. Dzięki temu zapewnia się także jednolite kryteria oceny jakości wyrobów budowlanych co ułatwia funkcjonowanie wolnego, wspólnego rynku.



Czytelników z pewnością zainteresują kwestie dotyczące aspektów związanych z środkami wpływającymi znacząco na miks energetyczny państw, które są objęte specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Autorka tekstu dotyczącego wskazanej problemu wskazuje, że realizacja celów polityki energetycznej i polityki środowiskowej Unii Europejskiej odbywa się za pomocą środków przyjmowanych na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), natomiast w przypadku polityki w dziedzinie ochrony środowiska wymagana jest specjalna procedura ustawodawcza. W przypadku polityki energetycznej kompetencje w tym zakresie przypadają zasadniczo państwom członkowskim. Celem artykułu jest analiza zakresu kompetencji w sprawach miksu energetycznego, a tym samym prawidłowej podstawy prawnej i zakresu wymogu jednomyślności w sprawach dotyczących tych obszarów polityki UE.

W aktualnym wydaniu „Prawa i Klimatu” znajduje się także opracowanie dotyczące fundamentalnej zasady transparentności polityki ochrony środowiska. Autor przedstawił w nim sposoby realizacji zasady transparentności w obrocie prawnym na podstawie 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.

Prawne aspekty ochrony zasobów naturalnych w ogrodach botanicznych przed inwazyjnymi gatunkami obcymi stanowią przedmiot tekstu, w którym Autor wskazał na zagrożenia ze strony inwazyjnych gatunków obcych dla zasobów roślinnych w ogrodach botanicznych jako zjawisko przyczyniające się do poważnych konsekwencji zarówno środowiskowych, jak i ekonomicznych. W artykule przedstawiono najważniejsze aspekty prawne tego zagadnienia oraz wskazano instrumenty prawne zawarte w przepisach oraz inicjatywy podejmowane w celu skutecznej ochrony zasobów roślinnych przed inwazjami biologicznymi w ogrodach botanicznych.

Wartość merytoryczną czasopisma wzbogaca publikacja dotycząca analizy uwarunkowań opracowywania i realizacji strategii adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Uwarunkowania te tworzy przede wszystkim otoczenie prawne, na które składają się normy prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowe przepisy prawne. Autorzy prezentują prawo międzynarodowe oraz prawo UE, które stanowią oś kształtowania polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce, oraz zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju, które mają zastosowanie do opracowywania strategii rozwojowych. W dalszej części autorzy dokonują prze-

glądu wybranych dokumentów strategicznych przyjmowanych od roku 2012, które tworzą aktualną architekturę planistyczną w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu. W oparciu o wyniki badania autorzy podejmują ocenę realizacji polityki rozwoju w kontekście kreowania skutecznej polityki adaptacji dostosowanej do unijnej strategii adaptacji i wymogów wynikających z regulacji unijnych. W konkluzji opracowania zaproponowano kierunkowe założenia dotyczące zmiany prawa, które pozwoliłyby na osiągnięcie przedstawionych postulatów

Drugi numer „Prawa i Klimatu” zamyka ciekawa publikacja na temat powszechnego korzystania ze środowiska wobec zasady zrównoważonego rozwoju. Autor wskazuje, że powszechne korzystanie ze środowiska może stanowić źródło poważnego oddziaływania, a rozwój związany z powszechnym korzystaniem ze środowiska pozostaje w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, mającą umocowanie w art. 5 Konstytucji RP. Dlatego w opracowaniu przedstawiono ograniczenia prawne już występujące oraz zaproponowano wprowadzenie nowych – gwarantujących lub mogących zagwarantować odpowiedni poziom świadomości środowiskowej oraz systematyzujących powszechne korzystanie ze środowiska.

Z życzeniami przyjemnej lektury

*Anne Dalkowska*

---

Maciej J. Nowak<sup>1</sup>,  
Małgorzata Blaszkę<sup>2</sup>,  
Paulina Legutko-Kobus<sup>3</sup>

# Wyzwania związane z ochroną klimatu a polskie przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego

## Streszczenie

Celem artykułu jest ocena, jak zgłaszane w najnowszej literaturze postulaty dotyczące ochrony klimatu znajdują odzwierciedlenie w obecnie obowiązujących przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W ramach realizacji celu wyodrębniono pojawiające się w najnowszej literaturze międzynarodowej postulaty dotyczące zmian w planowaniu przestrzennym, powiązanych ze zmianami klimatu. Następnie podjęto próbę dostosowania tych postulatów do obecnie obowiązującego porządku prawnego w Polsce. Na tej podstawie zdiagnozowano najbardziej istotne bariery i wyzwania.

**Słowa kluczowe:** ochrona klimatu, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, plany zagospodarowania przestrzennego, strategiczne planowanie

## Climate Protection Challenges and Polish Spatial Planning and Development Regulations

### Abstract

The aim of this paper is to assess how the demands for climate protection raised in the recent legal scholars' writings are reflected in the spatial planning and development regulations currently in force. In pursuit of the objective, emerging demands in recent international publications for changes in spatial planning linked to climate change have been identified. An attempt was then made to adapt these postulates to the current legal order in Poland. On this basis, the most relevant weaknesses and challenges have been diagnosed.

**Keywords:** climate protection – spatial planning and development - spatial development plans - strategic planning

---

<sup>1</sup> Doktor habilitowany, profesor w Katedrze Nieruchomości na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie. ORCID: 0000-0001-6437-3226.

<sup>2</sup> Doktor w Katedrze Nieruchomości na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie. ORCID: 0000-0001-7806-6710.

<sup>3</sup> Doktor w Katedrze Polityki Publicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. ORCID: 0000-0003-0380-8913.

## 1. Wstęp

Zmiany klimatu są faktem, a ich niekorzystne skutki, obserwowane szczególnie w ostatnich latach, mają wpływ na systemy społeczno-gospodarcze. Alarmistyczne raporty naukowe m.in. opracowywane przez Międzyrządowy Panel do Spraw Zmian Klimatu (IPCC), wskazują na konieczność podjęcia pilnych i bardziej skutecznych działań. W ramach ochrony klimatu potrzebne są działania mitygacyjne (ograniczające zmiany klimatu) i adaptacyjne (dostosowujące) oraz ich integracja. Ochrona klimatu nie jest tylko zobowiązaniem międzynarodowym (choć można odnieść takie wrażenie, analizując działania np. podejmowane w UE), ale zależy także od polityki lokalnej i działań samorządów. Działania mitygacyjne obejmują przede wszystkim kompleksowe zarządzanie energią (w tym jej oszczędzanie, rozwój OZE) i mobilnością (zrównoważony transport, tworzenie w miastach stref bez samochodów oraz promowanie ruchu pieszego i rowerowego) oraz kompleksowe wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania adaptacyjne to główna domena powiązana z planowaniem przestrzennym przez kształtowanie zielonej infrastruktury oraz stosowanie standardów zabudowy i opracowywanie planów zarządzania kryzysowego<sup>4</sup>.

Wychodząc z tych konstatacji, należy podkreślić, że wyzwania dotyczące ochrony klimatu znacząco przekładają się na zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie stanowić to powinno podstawę do dostosowania przepisów do możliwości realizacji celów ochrony klimatu. Aby było to możliwe, konieczne wydaje się połączenie dwóch sfer:

- precyzyjne określenie związanych z ochroną klimatu wyzwań, stojących przed polskim systemem planowania przestrzennego;
- określenie realnych możliwości (i barier) dotyczących wdrożenia tych zmian.

Celem artykułu jest ocena, jak zgłaszane w najnowszej literaturze postulaty dotyczące ochrony klimatu znajdują odzwierciedlenie w obecnie obowiązujących przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Artykuł nie zawiera więc konkretnych propozycji zmian w przepisach. Tego rodzaju propozycje powinny zostać zawarte w innych publikacjach (a także ekspertyzach). Natomiast w niniejszym artykule zawarto ocenę pewnych podstaw dla tego rodzaju zmian (które zdaniem autorów są niezbędne). Wydaje się, że w ramach obecnej dyskusji prawnej wątek oceny przepisów z perspektywy realizacji „postulatów klimatycznych” powinien być szczególnie mocno uwzględ-

---

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat m.in. w opracowaniach i komunikatach zespołu ds. kryzysu klimatycznego przy prezesie PAN, [www.klimat.pan.pl](http://www.klimat.pan.pl) [dostęp: 6.07.2022 r.].



niony. Nie budzi wątpliwości, że odpowiedź na zmiany klimatyczne to jedno z kluczowych, najbardziej istotnych (wciąż zbyt słabo uwzględnianych w praktyce) zadań z perspektywy zróżnicowanych polityk<sup>5</sup>. Można odnieść wrażenie, że w ograniczonym zakresie znajduje odzwierciedlenie w polskiej (zwłaszcza prawnej) debacie o planowaniu przestrzennym. Również dlatego tak ważne jest szersze, problemowe podjęcie niniejszego zagadnienia.

Na końcu artykułu wskazano dalsze postulowane kierunki debaty naukowej.

## 2. Ochrona klimatu a planowanie przestrzenne. Przegląd literatury przedmiotu

W związku z realizacją celu badań dokonano przeglądu międzynarodowej literatury przedmiotu. Na podstawie bazy Publish or Perish wyodrębniono przede wszystkim najnowsze publikacje (z lat 2020–2022), w których analizuje się przełożenie celów klimatycznych na politykę przestrzenną. Podjęto próbę zebrania postulatów formułowanych w różnych państwach (znajdujących przełożenie w międzynarodowej literaturze naukowej). Takie podejście dało możliwość wyodrębnienia zróżnicowanych perspektyw i płaszczyzn tematycznych analizowanego zagadnienia. Można zaznaczyć, że również w ramach wcześniejszej literatury szczegółowo podejmowano niniejsze zagadnienia. Najczęściej wymienianymi zadaniami dla planowania przestrzennego w tym kontekście były: wdrażanie inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii, zielona infrastruktura, zintegrowane planowanie rozwoju a także wielofunkcyjne wykorzystanie terenów<sup>6</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że z roku na rok coraz szerzej i bardziej jednoznacznie wskazuje się konieczność realizacji uwzględniania w planowaniu przestrzennym wytycznych dotyczących zmian klimatu<sup>7</sup>. Można wyodrębnić publikacje, które sygnalizują ten wątek również w ogólnym ujęciu, akcentując także możliwe bariery. Zhan-Yun, podkreślając rolę planowania przestrzennego jako narzędzia służącego adaptacji

<sup>5</sup> L. Lieftink, *Pathways for Climate-Adaptive Haven-Stad: Spatial Adaptive Policy Pathways approach for climate adaption planning in Haven-Stad*, Amsterdam 2021.

<sup>6</sup> D. Becker, S. Greiving, *Climate and Demographic Change: The Need for an Integrative Approach to Spatial Planning in Germany*, 2018; S. Davoudi, *Climate change and the role of spatial planning in England*, In *Climate Change Governance*, Springer, Berlin, Heidelberg 2013, pp. 153-169; A.C. A. Hurlimann, A.P. March, *The role of spatial planning in adapting to climate change*, "Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change" 2012, vol. 3, no. 5, pp. 477-488; N. Lazarević-Bajec, *Integrating climate change adaptation policies in spatial development planning in Serbia: A challenging task ahead*, "Spatium" 2011, vol. 24, pp. 1-8; A. Yiannakou, K.D. Salata, *Adaptation to climate change through spatial planning in compact urban areas: a case study in the city of Thessaloniki*, "Sustainability" 2017, vol. 9, no. 2, no. 271.

<sup>7</sup> D. Shams et al., *Climate Proofing Spatial Planning Policies in Austria-Case Studies and Findings*. In *CITIES 20.50-Creating Habitats for the 3rd Millennium: Smart-Sustainable-Climate Neutral*. Proceedings of REAL CORP 2021, 26th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society, pp. 195-200, CORP-Competence Center of Urban and Regional Planning, 2021.

do zmian klimatu, wskazuje na możliwe bariery: niedopasowanie oceny ryzyka związanego ze zmianami klimatu do skali planowania przestrzennego, brak mechanizmu koordynacji strategii adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatu, a także niedoskonałość norm technicznych, przepisów ustawowych i wykonawczych<sup>8</sup>. Ujmując to szerzej, można odwołać się do wyodrębnienia barier zwiększających skuteczność i poprawę w kontekście podejmowania decyzji i polityk związanych z ochroną klimatu: bariery instytucjonalne, kierownicze, wiedzę i informacje, bariery finansowe, ekonomiczne, społeczne i behawioralne<sup>9</sup>. Zdaniem autorów, wskazane bariery są w szerokim zakresie zauważalne również w sferze planowania przestrzennego, utrudniając szybkie i adekwatne do potrzeb dostosowanie do wyzwań związanych ze zmianami klimatu.

Liczni autorzy przy okazji dokonywania charakterystyki sposobu połączenia kontekstu planowania przestrzennego i ochrony klimatu, odwołują się do innych (ważnych z perspektywy planistycznej) zagadnień. Istotną rolę odgrywa tu zintegrowane planowanie rozwoju. Przekłada się ono również na zintegrowane podejście do zmian klimatu<sup>10</sup>. W przypadku licznych państw pełne wdrożenie niniejszego postulatu jest problematyczne, ze względu na niedostosowanie do zintegrowanego podejścia poszczególnych dokumentów z zakresu polityk rozwoju<sup>11</sup>. Dotyczy to również konieczności współpracy pionowej i poziomej między władzami publicznymi różnych szczebli<sup>12</sup>. Cele strategiczne powinny więc być realizowane w sposób możliwie spójny na różnych płaszczyznach. Niewątpliwie wsparciem dla tego procesu byłoby również szersze wdrożenie inteligentnego zarządzania<sup>13</sup>. Niniejsze wyzwanie może być bardzo dobrze zauważalne w sferze dotyczącej wdrażania odnawialnych źródeł energii<sup>14</sup>. Inny zgłasza-

---

<sup>8</sup> W.U. Zhan-Yun, *Integrating adaptation to climate change into territorial spatial planning: progress, dilemma and strategy*, "Advances in Climate Change Research" 2021, vol. 17, no. 5, 559.

<sup>9</sup> A.L. Putra, J. Martinez, J. Verplanke, *Integrating climate service co-production into spatial planning in Jakarta*, "International Journal of Urban Sustainable Development" 2020, pp. 1–17.

<sup>10</sup> A. Jiricka-Pürner et al., *Together we are Stronger—Examining Thematic and Procedural Entry Points for Multidisciplinary, Integral Spatial Planning Approaches to Confront Climate Change*. In CITIES 20.50—Creating Habitats for the 3rd Millennium: Smart—Sustainable—Climate Neutral. Proceedings of REAL CORP 2021, 26th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society, pp. 943–955. CORP—Competence Center of Urban and Regional Planning, 2021.

<sup>11</sup> G. Stoeglehner, L. Abart-Heriszt, *Integrated spatial and energy planning in Styria – A role model for local and regional energy transition and climate protection policies*, "Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2022, vol. 165, 112587.

<sup>12</sup> M. Juschten et al., *Developing an Integrative Theoretical Framework for Climate Proofing Spatial Planning across Sectors, Policy Levels, and Planning Areas*, "Land" 2021, vol. 10(8), no. 772.

<sup>13</sup> G. Kazancı, A. Tezer, *Spatial Planning in the Climate Change Adaptation and Turkey in the Framework of Smart Governance*, "PLANLAMA-PLANNING" 2021, vol. 31(2).

<sup>14</sup> J. Wiehe, C. von Haaren, A. Walter, *How to achieve the climate targets? Spatial planning in the context of the German energy transition*, "Energy, Sustainability and Society" 2020, vol. 10, no. 1, pp. 1–12.

ny jako postulat w literaturze kierunek polega na uwzględnieniu w planowaniu przestrzennym koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, zakładającej m.in. (jako jeden z licznych elementów) rozwój zielonych, elastycznych, cyrkularnych i przyjaznych dla środowiska miast<sup>15</sup>. Celene Milanés Batista z zespołem dostrzegają w tym zakresie również istotny kontekst dotyczący sprawiedliwości przestrzennej, a zwłaszcza wątki związane ze sprawiedliwością i konfliktami środowiskowymi oraz rolą partycypacji społecznej<sup>16</sup>. Można te sfery powiązać z koncepcją zrównoważonego gospodarowania gruntami, a zwłaszcza zwiększenia tempa odtwarzania zdegradowanych gruntów i spowolnienia degradacji<sup>17</sup>. Niektórzy autorzy mocno akcentują konieczność szerszego odwołania do już istniejących rozwiązań. Można tu podać przykłady szerszego wdrażania planów adaptacji do zmian klimatu (również w wymiarze przestrzennym)<sup>18</sup>, a także wzmocnienia sieci obszarów chronionych<sup>19</sup>.

Bardzo często wskazane nawiązania przyjmują postać konkretnych propozycji i postulatów. Przykładem powyższego może być propozycja dotycząca opracowania miejskich strategii łagodzenia zmian klimatu, bezpośrednio dostosowanych do planowania regionalnego, a także dokonanie zdecydowanej zmiany w architekturze, w kierunku paradygmatu mieszkalnictwa oszczędzającego przestrzeń<sup>20</sup>. Loukas Triantis podkreśla, że szczególnie istotne jest zredefiniowanie – dostosowanie do wyzwań wymiarów dotyczących rozumienia własności w planowaniu przestrzennym, a także nieformalnych praktyk<sup>21</sup>. Podobny kierunek obejmuje postulaty zwartości miast, ograniczania gęstości zaludnienia, a także promowanie transportu opartego na ruchu pieszym<sup>22</sup>. W sferze zintegrowanego planowania można odnotować m.in. postulaty dotyczące sfery

---

<sup>15</sup> C. Soto, *Circularity in Cities: socio-spatial dimension of the circular economy as a step towards climate-sensitive urban planning*, 2020.

<sup>16</sup> C.B. Milanés et al., *Climate change and spatial justice in coastal planning in Cuba and Brazil*, "Ambiente & Sociedade" 2020, vol. 23.

<sup>17</sup> E. Thoidou, *Spatial Planning and Climate Adaptation: Challenges of Land Protection in a Peri-Urban Area of the Mediterranean City of Thessaloniki*, "Sustainability" 2021, vol. 13, no. 8, 4456.

<sup>18</sup> M. Lazoglou, K. Serrao, *Climate change adaptation through spatial planning: the case study of the region of Western Macedonia*. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, vol. 899, no. 1, IOP Publishing 2021.

<sup>19</sup> R. Critchlow et al., *Multi-taxa spatial conservation planning reveals similar priorities between taxa and improved protected area representation with climate change*, "Biodiversity and Conservation" 2022, vol. 31, no. 2, pp. 683–702.

<sup>20</sup> A. Rienow, *Modelling the spatial impact of regional planning and climate change prevention strategies on land consumption in the Rhine-Ruhr Metropolitan Area 2017–2030*, "Landscape and Urban Planning" 2022, vol. 217, 104284.

<sup>21</sup> L. Triantis, *Normalising spatial vulnerability in the era of climate crisis? Private property, informality, and post-disaster planning in peri-urban east Attica/Greece*, *Planning Theory*, 14730952221098260, 2022.

<sup>22</sup> G. Stoeglehner, L. Abart-Heriszt, *Integrated spatial and energy planning in Styria – A role model for local and regional energy transition and climate protection policies*, "Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2022, vol. 165, 112587.

kulturowej. Sprowadzają się one do skodyfikowania polityk ochrony, a także określenie typologii działań dla głównych stanowisk archeologicznych. Ma to skutkować przyjęciem zintegrowanego podejścia projektowego do ochrony dziedzictwa kulturowego, zastępujące typowe podejście konserwatorskie<sup>23</sup>. Zakres odniesień planowania przestrzennego w poszczególnych krajach jest szeroki i różnicowany, np. w Turcji wiąże się również z odpowiedzialnością na zagrożenia, jakimi są trzęsienia ziemi<sup>24</sup>.

Szczególnego podkreślenia wymaga akcentowanie w literaturze roli strategicznego planowania przestrzennego<sup>25</sup>. Elisavet Thoidou zaznacza, że jego rola jest szczególnie ważna choćby w ramach strategii adaptacji do zmian klimatu. Z założenia strategiczne plany przestrzenne powinny wyodrębniać obszary do zabudowy i obszary ochrony (godząc to z oczekiwanym/zakładanym rozwojem). Zdaniem autorki, wyodrębnienie wskazanych zagadnień stanowi kluczową podstawę dla odpowiedzi na zmiany klimatyczne. Oznacza to jednak, że wytyczne dotyczące parametrów zabudowy i ograniczeń zabudowy muszą być mocno skorelowane z perspektywą ochrony klimatu. Aby było to skuteczne, konieczne jest poszerzanie partycypacji społecznej, ale także uelastycznianie procesu planowania przestrzennego. Podobne stanowiska są prezentowane również w innych publikacjach, akcentujących szczególną rolę strategicznego wymiaru planowania przy adaptacji do zmian klimatu<sup>26</sup>.

Odnosząc się do wcześniej powołanych kierunków, można wskazać na dalsze postulaty dotyczące zielonej infrastruktury i odnawialnych źródeł energii. W tym pierwszym przypadku akcentuje się wielofunkcyjny wymiar zielonej infrastruktury, a także konieczność szerszej ewaluacji zakresu jej wdrażania (również w wymiarze regionalnym, nie tylko miejskim)<sup>27</sup>. Inna perspektywa dotyczy możliwie szerokiego wdrażania sieci obszarów zieleni (opartych na strategicznym planowaniu przestrzennym)<sup>28</sup>. Z kolei w sferze odnawialnych źródeł energii podkreśla się konieczność szerszego dostosowania do możliwości

---

<sup>23</sup> E. Asprogerakas et al., *The gap of cultural heritage protection with climate change adaptation in the context of spatial planning. The case of Greece*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 899, no. 1, IOP Publishing, 2022.

<sup>24</sup> E. Peker, E. Orhan, *Addressing Earthquake Risk and Climate Crisis together in Spatial Planning*, 2021.

<sup>25</sup> E. Thoidou, *Spatial Planning and Climate Adaptation: Challenges of Land Protection in a Peri-Urban Area of the Mediterranean City of Thessaloniki*, "Sustainability" 2021, vol. 13(8), no. 4456.

<sup>26</sup> L. Yang et al., *Spatial planning adapting to climate change: Progress in the content and methodology*, Urban Plan. Int, 2020.

<sup>27</sup> A. García et al., *Spatial Planning of Green Infrastructure for Mitigation and Adaptation to Climate Change at a Regional Scale*, "Sustainability" 2020, vol. 12(24), no. 10525.

<sup>28</sup> E. Asprogerakas, A. Tasopoulou, *Climate change and green networks. Spatial planning provisions at the Greek metropolitan areas*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 899, no. 1, IOP Publishing, 2021.



ich rozwoju planów lokalnych<sup>29</sup>. Można dodać, że wskazanym kierunkiem jest wyodrębnianie stref możliwości realizacji poszczególnych kategorii inwestycji z zakresu energetyki odnawialnej.

### 3. Analiza przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Powyższy przegląd literatury pozwala zdefiniować kluczowe postulaty i wyzwania, które można formułować względem systemu planowania przestrzennego. Tak jak wskazano, obejmuje on przede wszystkim najnowsze stanowiska, wyrażane w aktualnej (coraz bardziej zauważalnej) sytuacji klimatycznej. Oczywiście, podkreślenia wymaga, że zakres i sposoby realizacji poszczególnych postulatów są mocno zróżnicowane w różnych państwach. Wynika to z bardzo poważnych odmienności dotyczących poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych. Dotyczyć mogą one np. przyjętej formuły prawnej lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, zakresu ich treści, ale także samej praktyki planistycznej i sposobu rozumienia poszczególnych sformułowań<sup>30</sup>. Dlatego też przy dokonywaniu porównań trzeba zachować ostrożność. Niemniej jednak trzeba stwierdzić, że przeważająca większość powołanych powyżej postulatów znajduje przełożenie na wyzwania polskiego systemu planowania przestrzennego. W szczególności należy wyodrębnić:

- postulat zintegrowanego planowania rozwoju;
- podkreślenie strategicznego wymiaru planowania przestrzennego;
- postulat rozwoju zielonych, elastycznych miast;
- postulat zrównoważonego gospodarowania gruntami;
- postulat mieszkalnictwa oszczędzającego przestrzeń i ograniczania gęstości zabudowy;
- postulaty promowania odnawialnych źródeł energii, zielonej infrastruktury oraz wielofunkcyjnego wykorzystania terenu.

Warto przeanalizować możliwości realizacji niniejszych postulatów w obecnym stanie prawnym. Postulat zintegrowanego planowania rozwoju jest realizowany w znikomym zakresie. Na szczeblu lokalnym podkreślenia wymaga art. 10e ustawy o samorządzie gminnym<sup>31</sup>. Określa on zakres strategii rozwoju lokalnego (które – co trzeba w analizowanym kontekście podkreślić – są dokumentami fa-

<sup>29</sup> W.U. Zhan-Yun, *op. cit.*, p. 559.

<sup>30</sup> Najlepszym przykładem są tu zróżnicowane sposoby rozumienia takich pojęć, jak *spatial plan*, *land use plan*, czy *zoning plan*.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.).

kulturowymi). To w ramach niniejszego zakresu można wyodrębnić wymóg pogodzenia celów rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. W zakresie bardziej szczegółowym można wskazać na inne elementy strategii: model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Z teoretycznego punktu widzenia wskazane wytyczne powinny przyczyniać się do zintegrowanego planowania, w tym wpływu postulatów obejmujących ochronę klimatu na planowanie przestrzenne. W konsekwencji powinno to wywierać również wpływ na konkretne akty planistyczne. W praktycznym wymiarze, czynnikiem poważnie ograniczającym wskazane możliwości jest fakultatywność opracowywania strategii (choć należy wskazać, że zdecydowana większość gmin opracowuje ten dokument traktując go jako bardzo przydatny np. w określaniu ogólnych kierunków rozwoju lokalnego i pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych). Osobny dylemat to sposób przełożenia wytycznych strategii do aktów planistycznych (póki co niedoprecyzowany na gruncie prawnym). Z jednej strony pogłębia to ryzyko formułowania postulatów w strategiach w sposób tak ogólny, że ich faktyczna sprawczość dla planowania przestrzennego będzie znikoma. Z drugiej strony, przyjęcie odmiennej perspektywy (związanej z formułowaniem szczegółowych wytycznych) również może powodować wątpliwości, szczególnie w zakresie ich implantacji do dokumentów planistycznych już obowiązujących w gminie. W związku z powyższym ramy instytucjonalne w ograniczonym zakresie gwarantują obecnie integrację polityk rozwoju<sup>32</sup>. W pewnym stopniu może to być kształtowane oddolnie, przez określone jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za uchwalanie konkretnych dokumentów. Jest to jednak rozwiązanie zbyt słabe, ewidentnie bez gwarancji realizacji wskazanego celu i mogące się sprawdzić tylko w samorządach w pełni świadomych swojej roli w procesie.

W Polsce występuje również problem z adekwatnym ujęciem „strategicznego planowania przestrzennego”, zwłaszcza z perspektywy konkretnego aktu. Właściwie w polskim systemie na szczeblu lokalnym brakuje aktu, który mógłby zostać określony jako „plan rozwoju przestrzennego”. Można to powiązać z niektórymi postanowieniami strategii rozwoju lokalnego (ale tylko opracowywanej na podstawie ustawy o zasadach polityki rozwoju znowelizowanej w 2020 roku<sup>33</sup>), niemniej

---

<sup>32</sup> T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK PAN, nr 161, 2015; T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej - założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Zuber, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2011, s. 25–44.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, z późn. zm.).

w praktyce wymiar ten jest realizowany w znikomym stopniu. Teoretycznie jako istotny akt planowania przestrzennego nasuwa się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Problem polega jednak na tym, że studium niezupełnie spełnia rolę kluczowego dokumentu planowania przestrzennego, w którym możliwe jest zastosowanie podejścia strategicznego planowania przestrzennego. Czynniki osłabiającymi są: (1) brak przełożenia treści studiów na tereny nieobjęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, (2) ogólnikowość i schematyczność dużej części dokumentów<sup>34</sup>. Warto także wyodrębnić niedookreślony horyzont czasowy, brak podejścia strategicznego, tj. hierarchii celów, a także słaby system monitorowania. Problemy i bariery dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego można rozwijać<sup>35</sup>. Potwierdza to zresztą analiza dotycząca sposobu podejścia studiów do jednego z ważniejszych tematów (w kontekście ochrony klimatu), czyli odnawialnych źródeł energii<sup>36</sup>. W znaczącej części aktów temat ten nie jest poruszony. A nawet jeśli w pozostałej części jest wzmiankowany – to często w zbyt ogólnym zakresie. O ile więc można ująć pewne wytyczne dotyczące różnych aspektów ochrony klimatu w obecnej formule studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (np. w ramach art. 10 ust. 2 pkt 1, 3, 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>37</sup>), to trudno jednak oczekiwać, żeby wskazane akty były – jak sugeruje się w literaturze zagranicznej – podstawą do zredefiniowania polityk przestrzennych.

Postulaty dotyczące zielonych i elastycznych miast, ograniczonej gęstości zabudowy, a także zrównoważonego gospodarowania gruntami wymagają ujęcia znacznie szerszego, przekraczającego samą perspektywę planowania przestrzennego (np. również ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>38</sup>). Przy tym zastrzeżeniu zwrócić należy uwagę na istotną barierę dla wdrażania niniejszych założeń – fakultatywność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>39</sup>. Zna-

---

<sup>34</sup> M.J. Nowak, P. Śleszyński, A. Ostrowska, *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficznej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 2(84), s. 75–92.

<sup>35</sup> G. Cotella, *Spatial planning in Poland between European influences and dominant market forces. Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Change*, Routledge, London 2014, pp. 271–273; M. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus *Spatial Planning in Poland. Law, Property Market and Planning Practice*, Springer, Switzerland AG 2022, pp. 48–52.

<sup>36</sup> M. Błaszke et al., *Investments in Renewable Energy Sources in the Concepts of Local Spatial Policy: The Case of Poland*, „Energies” 2021, vol. 14, no. 23, 7902.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899).

<sup>39</sup> W. Iżdebski i in., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018, nr 2(1), s. 331–347.

cząco utrudnia to w wymiarze dotyczącym planowania przestrzennego realizację wskazanych założeń. Niemniej, ewidentnie rozwiązaniem wspierającym kierunek „zielonych miast” jest obowiązek określania w planach powierzchni biologicznie czynnej (art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>40</sup>). Można to zresztą uznać za najbardziej jednoznaczny z perspektywy prawnej przejaw uwzględniania w przepisach planistycznych perspektywy środowiskowo – przyrodniczej. Zapewne problemem mogą być przypadki, w których wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest określany na niskim, nieadekwatnym do potrzeb poziomie. Odpowiednikiem możliwym do powiązania z gęstością zabudowy jest (zawarty w tym samym przepisie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wskaźnik dotyczący maksymalnej intensywności zabudowy. Z jego stosowaniem można powiązać podobne dylematy. W pozostałym zakresie, przy wielu postanowieniach planistycznych (np. dotyczących terenów zieleni, zadrzewień), mogą występować wątpliwości na temat stopnia ich oparcia w ramach ustawowych. Bardzo ważne z perspektywy celów klimatycznych wytyczne w zakresie sadzenia określonych roślin czy drzew mogą mieć zróżnicowane przełożenie w sferze realizacyjnej. Podobne dylematy dotyczą elastyczności miast, w tym postulatu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu. W aktualnych ramach prawnych możliwe jest tzw. „przeznaczenie mieszane”. Nie jest to jednak to rozwiązanie, o które chodzi w międzynarodowej dyskusji. Podkreślenia wymaga rola wyzwania dotyczącego uelastycznienia polskiego systemu planowania przestrzennego. Niemożliwe jest przenoszenie zagranicznych rozwiązań. Koncepcja polskiego modelu elastyczności systemu planowania przestrzennego (przyczyniająca się również do elastyczności miast) wciąż wymaga doprecyzowania<sup>41</sup>. Wskazać również należy, że koncepcja „mieszkalnictwa oszczędzającego przestrzeń” jest możliwa do szerokiego powiązania z koncepcją ochrony ładu przestrzennego. W tym zakresie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią najsilniejszy punkt odniesienia. Barię jest natomiast ograniczone przełożenie zasady ochrony ładu przestrzennego na praktykę planistyczną<sup>42</sup>.

Problematyka odnawialnych źródeł energii stanowi podstawę osobnych, licznych opracowań. Nie rozwijając w niniejszym opracowaniu wszystkich za-

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503).

<sup>41</sup> T. Markowski, M. Nowak, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*, [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M. Nowak, Warszawa 2021, s. 29–54.

<sup>42</sup> M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020, s. 46–65; P. Śleszyński et al., *The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland*, „Land” 2020, vol. 9, no. 7, 214.



wości dotyczących niniejszego zagadnienia, należy wskazać, że w literaturze diagnozuje się poważne bariery dotyczące wdrażania odnawialnych źródeł energii do polskiego systemu planowania przestrzennego. Dotyczy to ograniczeń dla konkretnych inwestycji, a także braku udzielenia adekwatnej do potrzeb odpowiedzi na pojawiające się konflikty przestrzenne związane ze wskazanym zagadnieniem. Znow pewną inspiracją mogą być rozważania zawarte w międzynarodowej literaturze przedmiotu, pozwalające różnicować podejście do poszczególnych kategorii inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii, a także zapewnić odpowiednie podejście z perspektywy strategicznego planowania<sup>43</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Zestawienie aktualnych postulatów zawartych w międzynarodowej literaturze przedmiotu oraz obowiązujących przepisów pozwala potwierdzić opinie o braku adekwatnych odpowiedzi polskiego systemu planowania przestrzennego na wyzwania klimatyczne. Można jednocześnie zauważyć, że wskazana odpowiedź musi wykraczać nieco poza dominującą debatę o polskim systemie planowania przestrzennego. Zagadnienia dotyczące roli prawa własności w systemie planowania przestrzennego, a nawet wykładni poszczególnych przepisów, nie będą tu wystarczające. Niniejsze kwestie należy dostosować do potrzeb związanych z ochroną klimatu, w tym wyodrębnionych powyżej kierunków działań. Właśnie w takim kontekście należy postrzegać postulaty zintegrowanego planowania rozwoju, elastyczności w planowaniu, jak również wzmocnienia strategicznego planowania przestrzennego. Te i inne wskazane kierunki, zarówno w wymiarze bardziej ogólnym, jak również bardziej szczegółowym, wymagają odmiennego podejścia (najlepszym tego przykładem może być postulat zapewnienia wielofunkcyjnego przeznaczenia terenów).

Przed ewentualnymi zmianami prawnymi konieczna jest szersza refleksja teoretyczna. Dopiero po takiej refleksji, konkretne propozycje zmian przepisów mogą okazać się bardziej adekwatne. Wydaje się, że kluczowym wyzwaniem jest wzmocnienie strategicznego planowania przestrzennego. Powinno ono znajdować przełożenie na sferę regulacyjną. To z niniejszym kierunkiem rozważań łączyć się będzie również postulat zintegrowanego planowania rozwoju. Debata na temat wzmocnienia strategicznego planowania przestrzennego w Polsce musi być wieloaspektowa. Powinna z jednej strony obejmować analizę

---

<sup>43</sup> S. Geissler et al., *Linking the National Energy and Climate Plan with Municipal Spatial Planning and Supporting Sustainable Investment in Renewable Energy Sources in Austria*, "Energies" 2022, vol. 15, no. 2, 645.

rozwiązań w innych systemach (możliwie najbardziej zbliżonych do polskiego systemu), ale również określenie ewentualnych barier prawnych. Ujmując to ogólnie: z jednej strony zagrożeniem są zbyt ogólne postanowienia, które w praktyce są ignorowane. Z drugiej strony niebezpieczeństwem są również próby nadmiernie szczegółowego ujęcia w formule prawnej wszystkich postulatów strategicznego planowania.

Drugi kierunek dyskusji teoretycznej powinien obejmować dostosowanie dotychczasowej debaty do zgłaszanych w literaturze międzynarodowej postulatów. Jak wskazano powyżej, dotyczyć one mogą między innymi zarówno pewnej redefinicji podejścia do prawa własności w planowaniu przestrzennym, jak również do sposobu określania wytycznych w zakresie zabudowy terenu. O ile np. z perspektywy urbanistycznej, geograficznej, czy ekonomicznej tego rodzaju postulaty są łatwiejsze do wprowadzenia, o tyle pewnym wyzwaniem będzie ich dostosowanie do debaty prawnej. Nie budzi jednak wątpliwości, że również ten kierunek powinien zostać podjęty w stopniu zdecydowanie szerszym niż obecnie w debacie naukowej.

Wskazane kierunki debaty naukowej zdaniem autorów powinny zostać podjęte w szerokim zakresie. Umożliwi to wypracowanie adekwatnej do potrzeb odpowiedzi na wyzwania klimatyczne. Należy to uznać za jeden z priorytetów systemu planowania przestrzennego w Polsce.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, z późn. zm.).

**Książki i artykuły naukowe:**

1. Asprogerakas E., Gourgiotis A., Pantazis P., Samarina A., Konsoula P., Stavridou K., *The gap of cultural heritage protection with climate change adaptation in the context of spatial planning. The case of Greece*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 899, no. 1, IOP Publishing, 2022.
2. Asprogerakas E., Tasopoulou A., *Climate change and green networks. Spatial planning provisions at the Greek metropolitan areas*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 899, no. 1, IOP Publishing, 2021.
3. Becker D., Greiving S., *Climate and Demographic Change: The Need for an Integrative Approach to Spatial Planning in Germany*, 2018.
4. Blaszkę M., Nowak M., Śleszyński P., Mickiewicz B., *Investments in Renewable Energy Sources in the Concepts of Local Spatial Policy: The Case of Poland*, "Energies" 2021, vol. 14, no. 23, 7902.
5. Cotella G., *Spatial planning in Poland between European influences and dominant market forces. Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Change*, Routledge, London 2014.
6. Critchlow R., Cunningham C. A., Crick H. Q., Macgregor N. A., Morecroft M. D., Pearce-Higgins J. W., ... & Beale C. M., *Multi-taxa spatial conservation planning reveals similar priorities between taxa and improved protected area representation with climate change*, "Biodiversity and Conservation" 2022, vol. 31, no. 2.
7. Davoudi S., *Climate change and the role of spatial planning in England*, In Climate Change Governance, Springer, Berlin, Heidelberg 2013.
8. García A. M., Santé I., Loureiro X., Miranda D., *Spatial Planning of Green Infrastructure for Mitigation and Adaptation to Climate Change at a Regional Scale*, "Sustainability" 2020, vol. 12, no. 24, 10525.
9. Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:]: *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020.
10. Geissler S., Arevalo-Arizaga A., Radlbauer D., Wallisch P., *Linking the National Energy and Climate Plan with Municipal Spatial Planning and Supporting Sustainable Investment in Renewable Energy Sources in Austria*, "Energies" 2022, vol. 15, no. 2, 645.

11. Hurlimann A.C., March, A.P., *The role of spatial planning in adapting to climate change*, "Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change" 2012, vol. 3, no. 5.
12. Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018, nr 2(1).
13. Jiricka-Pürer A., Weichselbaumer R., Juschten M., Reinwald F., Together we are Stronger—Examining Thematic and Procedural Entry Points for Multidisciplinary, Integral Spatial Planning Approaches to Confront Climate Change. In CITIES 20.50—Creating Habitats for the 3rd Millennium: Smart—Sustainable—Climate Neutral. Proceedings of REAL CORP 2021, 26th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society, pp. 943-955. CORP—Competence Center of Urban and Regional Planning, 2021.
14. Juschten M., Reinwald F., Weichselbaumer R., Jiricka-Pürer A., Developing an Integrative Theoretical Framework for Climate Proofing Spatial Planning across Sectors, Policy Levels, and Planning Areas, *Land*, 10(8), 772, 2021.
15. Kazancı G., Tezer A., *Spatial Planning in the Climate Change Adaptation and Turkey in the Framework of Smart Governance*, "PLANLAMA-PLANNING" 2021, vol. 31, no. 2.
16. Lazarević-Bajec N., *Integrating climate change adaptation policies in spatial development planning in Serbia: A challenging task ahead*, "Spatium" 2011, vol. 24.
17. Lazoglou M., Serraos K., *Climate change adaptation through spatial planning: the case study of the region of Western Macedonia*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, vol. 899, no. 1, IOP Publishing 2021.
18. Liefstink L., *Pathways for Climate-Adaptive Haven-Stad: Spatial Adaptive Policy Pathways approach for climate adaptation planning in Haven-Stad*, Amsterdam 2021.
19. Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK PAN, nr 161, 2015.
20. Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Zuber, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2011.

21. Markowski T., Nowak M., *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M. Nowak, Warszawa 2021.
22. Milanés C.B., Montero O.P., Szlafsztein C.F., Pimentel M.A.D.S., *Climate change and spatial justice in coastal planning in Cuba and Brazil*, "Ambiente & Sociedade" 2020, vol. 23.
23. Nowak M. J., Śleszyński P., Ostrowska A., *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficznej*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 2(84).
24. Nowak M., Śleszyński P., Legutko-Kobus P., *Spatial Planning in Poland. Law, Property Market and Planning Practice*, Springer, Switzerland AG 2022.
25. Peker E., Orhan E., *Addressing Earthquake Risk and Climate Crisis together in Spatial Planning*, 2021.
26. Putra A. L., Martinez J., Verplanke, J., *Integrating climate service co-production into spatial planning in Jakarta*. *International journal of urban sustainable development*, 2020.
27. Rienow A., Kantakumar L.N., Ghazaryan G., Dröge-Rothaar A., Sticksel S., Trampnau B., Thonfeld F., *Modelling the spatial impact of regional planning and climate change prevention strategies on land consumption in the Rhine-Ruhr Metropolitan Area 2017–2030*, "Landscape and Urban Planning" 2022, vol. 217, 104284.
28. Shams D., Kalhorn A., Hirschler P., Dumke H., *Climate Proofing Spatial Planning Policies in Austria—Case Studies and Findings*. In *CITIES 20.50—Creating Habitats for the 3rd Millennium: Smart—Sustainable—Climate Neutral*. Proceedings of REAL CORP 2021, 26th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society, pp. 195–200, CORP—Competence Center of Urban and Regional Planning, 2021.
29. Soto C., *Circularity in Cities: socio-spatial dimension of the circular economy as a step towards climate-sensitive urban planning*, 2020.
30. Stoeglehner G., Abart-Heriszt L., *Integrated spatial and energy planning in Styria—A role model for local and regional energy transition and climate protection policies*, "Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2022, vol. 165, 112587.



31. Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., *The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland*, "Land" 2020, vol. 9, no. 7, 214.
32. Thoidou E., *Spatial Planning and Climate Adaptation: Challenges of Land Protection in a Peri-Urban Area of the Mediterranean City of Thessaloniki*, "Sustainability" 2021, vol. 13, no. 8, 4456.
33. Triantis L., *Normalising spatial vulnerability in the era of climate crisis? Private property, informality, and post-disaster planning in peri-urban east Attica/Greece*, Planning Theory, 14730952221098260, 2022.
34. Wiehe J., von Haaren C., Walter A., *How to achieve the climate targets? Spatial planning in the context of the German energy transition*, "Energy, Sustainability and Society" 2022, vol. 10, no. 1.
35. Yang L., Chen W., Sun W., Li Y., *Spatial planning adapting to climate change: Progress in the content and methodology*, Urban Plan. Int, 2020.
36. Yiannakou A., Salata, K.D., *Adaptation to climate change through spatial planning in compact urban areas: a case study in the city of Thessaloniki*, "Sustainability" 2017, vol. 9, no. 2, 271.
37. Zhan-Yun W. U., *Integrating adaptation to climate change into territorial spatial planning: progress, dilemma and strategy*, "Advances in Climate Change Research" 2021, vol. 17, no. 5, 559.

---

Tomasz Bojar-Fijałkowski<sup>1</sup>

## Prawo klimatyczne.

### Część druga: koncepcje i przyszłość

#### Streszczenie

Wobec zachodzących już zmian klimatu Ziemi legislator może, co najwyżej, próbować łagodzić ich skutki. Przy czym działania takie dotyczą nie tyle samych elementów środowiska, co wszystkich dziedzin gospodarki i aktywności człowieka. W obszarze gospodarczym, na styku z prawem środowiskowym ograniczającym swobodę działalności gospodarczej, rozgrywa się bitwa o przyszłość klimatu i życia na Ziemi. Warto zastanowić się poza przyczynami i ewolucją, podstawami systemowymi i aksjologią prawa klimatycznego nad jego przyszłością. Część pierwsza niniejszego opracowania podejmuje próbę rozróżnienia prawa klimatu, prawa ochrony klimatu i prawa klimatycznego. Część druga traktuje o przyszłości prawa klimatycznego z uwzględnieniem wątków wpływu na nie Europejskiego Zielonego Ładu, zmian konsumpcji, nowego zarządzania organizacjami, także wyzwań energetycznych. Całość kończą wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*. Pracę oparto na krajowej oraz międzynarodowej literaturze przedmiotu. Stan prawny aktualny na dzień 31 marca 2022 r. Niniejszy tekst jest kontynuacją wątków rozpoczętych w publikacji *Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie*, stanowiąc jego rozwinięcie.

**Słowa kluczowe:** prawo klimatyczne, Europejski Zielony Ład, prawo międzynarodowe, przyszłość

#### Climate Law. Part Two: Concepts and the Future

##### Abstract

In view of the changes in the Earth's climate that are already taking place, the lawmakers can, at most, attempt to mitigate the effects of these changes. At the same time, such actions concern not only elements of the environment, but all areas of the economy and human activity. In the economic area, at the junction with the environmental law limiting the freedom of business, a battle is being fought for the future of the climate and life on earth. In addition to the causes and evolution, the systemic foundations and axiology of climate law are worth considering for its future. The first part of this paper attempts to distinguish between law of the climate, climate protection law and climate law. The second part deals with the future of climate law, taking into account its influence of the European Green Deal, changes in consumption, new organizational management and energy challenges. The paper ends with conclusions and *de lege ferenda* postulates. The work is based on national and international publications on the subject. This text is a continuation of the themes started in the article on "Climate Law. Part One: Evolution and Concept", being its continuation and expansion.

**Keywords:** climate law, European Green Deal, international law, the future

---

<sup>1</sup> Doktor habilitowany prawa, profesor w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. ORCID: 0000-0001-6979-8207

## 1. Wstęp

Klimat, a przede wszystkim konieczność i metody dostosowywania się do jego zmian, stały się w ostatnich latach najdynamiczniej rozwijającym się obszarem prawa i polityki środowiska zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, Unii Europejskiej, jak i krajowej. W przyszłości można się spodziewać jedynie wzrostu roli prawnych regulacji w tym zakresie. Po prześledzeniu ewolucji prawnych regulacji w zakresie klimatu oraz propozycji zdefiniowania prawa klimatycznego, co uczyniono w pierwszej z dwóch publikacji na łamach niniejszego czasopisma, można i warto podjąć próbę usystematyzowania podstawowej siatki pojęciowej w tym obszarze. Należy podnieść i rozstrzygnąć różnice między prawem klimatu, prawem ochrony klimatu i prawem klimatycznym. Uporządkowanie takie powinno ułatwić i usprawnić dyskurs, który już jest prowadzony w doktrynie, a w przyszłości będzie prowadzony na jeszcze szerszą skalę. Celem tym poświęcona jest pierwsza część niniejszego tekstu.

Część druga traktuje natomiast o przyszłości prawa klimatycznego. Mowa tu o regulacjach ochrony klimatu, ale głównie o prawnych regulacjach w zakresie innych sfer oddziaływania na klimat, w tym prawnych warunkach i ograniczeniach prowadzenia działalności gospodarczej, wynikających z potrzeb dostosowania się do zmian klimatu i ich łagodzenia. Podejmując dyskusję o przyszłości prawa klimatycznego, nie sposób uciec od wątków zmian w politykach Unii Europejskiej związanych z Nowym Zielonym Ładem, przeobrażeń konsumpcji, nowego zarządzania organizacjami, w końcu wyzwań energetyki, także z uwzględnieniem doświadczeń pandemii oraz wojny.

Całość kończą wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*. Pracę oparto na krajowej oraz międzynarodowej literaturze przedmiotu. Stan prawny aktualny na dzień 31 marca 2022 r. Niniejszy tekst jest kontynuacją, drugą częścią publikacji *Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie* opublikowanego w poprzednim numerze czasopisma.

## 2. Pomiędzy „prawem klimatu” a „prawem klimatycznym”

Monika Adamczak-Retecka stawia poniekąd znak równości pomiędzy prawem ochrony klimatu, prawem zmian klimatu czy też prawem klimatycznym<sup>2</sup>. Podobnie Janina Ciechanowicz-McLean, która nie przesądza nazwy tego wy-

---

<sup>2</sup> M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017, s. 29.

odrębniającego się obszaru badawczego<sup>3</sup>. Bartosz Rakoczy twierdzi, że wobec przesunięcia akcentu w stronę racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wzrasta znaczenie norm regulujących nie tylko kwestie ochrony środowiska, ale również kwestie racjonalnego gospodarowania jego zasobami<sup>4</sup>. Jest to szczególnie widoczne wobec klimatu. Etap nieudolnych prób jego ochrony minął bezpowrotnie. Dziś podejmujemy działania w zakresie dostosowania się i przeciwdziałania efektom zmian klimatu. Stąd bardziej w ujęciu historycznym możemy mówić o prawie ochrony klimatu, które obejmowało pierwsze regulacje w tym zakresie.

Warto jednak rozważyć różnice między pojęciami „prawo klimatu” i „prawo klimatyczne”<sup>5</sup>. „Prawo klimatu”, gdzie „klimat” jest rzeczownikiem w dopełniaczu, należy rozumieć jako reguły ukierunkowane na coś lub kogoś, w tym przypadku klimat, któremu się nadaje określone prawa. Prawo klimatu powinno być zatem rozumiane jako reguły dotyczące klimatu i różnej aktywności z nim związanej lub też prowadzonej wobec niego, w tym też jego ochrony. Natomiast „prawo klimatyczne” powinno być rozumiane jako wszelkie regulacje pro-klimatyczne, adresowane do różnych podmiotów, których działalność ma wpływ na klimat, którzy nań oddziałują w różny sposób. Tak rozumiane prawo klimatyczne *sensu largo* to reguły dotyczące różnych aktywności mających na względzie dobro klimatu, uwzględniające klimat jako wartość w działalności gospodarczej lub codziennej aktywności jednostki. Można by je określić mianem „prawa oddziaływania na klimat”. W nim znajdują się regulacje dotyczące energetyki, którym nie można odmówić przynależności do prawa klimatycznego, tak samo jak transportu, budownictwa, przemysłu czy handlu<sup>6</sup>.

W ocenie autora, „prawo ochrony klimatu” jest pojęciem najwęższym, zawiera normy mające na celu ochronę stanu klimatu, wskazanego w jakimś konkretnym momencie. Działania takowe, podejmowane już w przeszłości, nie odniosły pożądanego skutku. Prawo ochrony klimatu, analogicznie na przykład do prawa ochrony przyrody, musi określać zakres działań dozwolonych i niedozwolonych wobec elementu środowiska, jakim jest klimat. Tak rozumiane „pra-

<sup>3</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 84.

<sup>4</sup> B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 71.

<sup>5</sup> Analogicznie do różnicy między pojęciami „prawo środowiska”, „prawo ochrony środowiska”, „prawo zarządzania środowiskiem” i „prawo środowiskowe”. Więcej zob.: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 28–30.

<sup>6</sup> Więcej zob.: T. Bojar-Fijałkowski, *Reflections on crossing the boundaries between public and private law in implementing the “European Green Deal”*, *Administrative and Environmental Law Review* 2021, vol. 2, Issue 2, July–December, pp. 99–101.

wo ochrony klimatu” zawiera się w szerszym pojęciu „prawa klimatu”, którego przedmiotem regulacji nadal pozostaje sam klimat, ale zakres regulacji obejmuje znacznie więcej aktywności względem klimatu niż sama ochrona. W tym obszarze, analogicznym do prawa zarządzania środowiskiem czy kształtowania środowiska, można wskazać odtwarzanie, wykorzystywanie, może nawet jakąś, dziś nieznaną, formę eksploatacji. Wskazane „prawo klimatu” przynależne jest do najszerszego pojęcia, jakim jest „prawo klimatyczne”, obejmujące także regulacje skierowane do innych adresatów i graniczące z innymi dyscyplinami prawa, a mające na celu oraz uwzględniające działalność na rzecz klimatu, zahamowania jego zmian, dostosowania się do tych zmian. Analogicznym pojęciem jest prawo środowiskowe.

J. Ciechanowicz-McLean wyprowadza z Konwencji klimatycznej następujące zasady prawa klimatycznego: niepewności klimatycznej, gospodarczego zróżnicowania państw, zrównoważonego rozwoju, odpowiedzialności między-pokoleniowej, przeczności, dobrego sąsiedztwa, współpracy, redukcji emisji gazów cieplarnianych<sup>7</sup>. Podobnie Monika Adamczak-Retecka wskazująca na zasady: zrównoważonego rozwoju, ostrożności, poza tym jeszcze zasady ogólne prawa ochrony środowiska<sup>8</sup>. Jako że prawo klimatyczne jest częścią prawa środowiskowego, zasady te są częściowo wspólne.

### 3. Przyszłość prawa klimatycznego

Dotychczasowe działania prawne w sferze klimatu można uszeregować. Poniżej przedstawiona transformacja trwa. Jesteśmy zapewne w ostatnim z poniższych etapów, ale jest on wciąż otwarty i dynamiczny:

1. Ochrona przyrody jako początek prawnej ochrony środowiska, potem morza i oceany, aktualnie głównie chroni środowiska przed efektami działalności gospodarczej człowieka.
2. Ochrona jakości powietrza ze względów zdrowotnych, jeszcze nie klimatycznych.
3. Ograniczanie emisji substancji w celu ochrony warstwy ozonowej.
4. Pojęcie prawa ochrony klimatu.
5. Dominacja ochrony klimatu na płaszczyźnie globalnej i regionalnej pośród regulacji ochrony elementów środowiska, integracja pozostałych polityk wokół klimatu, ochrona klimatu i przeciwdziałanie efektom jego zmian jako pierwszy, kluczowy, najszerszy cel polityki i prawa środowiskowego.

<sup>7</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 109.

<sup>8</sup> M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne...*, s. 44–55.



Równocześnie zaobserwować można ewolucję w zakresie instrumentów wykorzystywanych do celów środowiskowych i klimatycznych. Kierunek ten przebiega od instrumentów prawnych do instrumentów ekonomicznych. Pośród instrumentów prawnych od karnych do administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych.

Zmiany klimatu niosą ze sobą wyzwania także w obszarach, które dotąd niespecjalnie z nim utożsamialiśmy, jak choćby edukacja prawnicza. Bezdyskusyjnie bowiem prawo klimatyczne winno być przedmiotem kursowym na studiach uniwersyteckich<sup>9</sup> nie tylko prawniczych, ale w zasadzie wszystkich. Rozwiązanie takie przyjęto w Polsce wcześniej wobec ochrony własności intelektualnej, przy której działania na rzecz klimatu wydają się zagadnieniem ważniejszym, powszechniejszym i wymagającym ogólnego zaangażowania społeczeństwa.

Strony konwencji klimatycznej podejmują działania mające na celu adaptację do zmian klimatu, czyli przewidywanie negatywnych następstw zmian klimatu i podejmowanie odpowiednich działań, które mogłyby zapobiec szkodom z nimi zawiązanym lub przynajmniej je zminimalizować<sup>10</sup>. Działania te są podejmowane na wszystkich szczeblach administracji, od międzynarodowej, przez regionalne po krajowe, a w nich od szczebla centralnego po najniższy – w Polsce gminny. Jest to dziś dynamiczny sektor innowacyjnej gospodarki i kierunek zmian społeczno-gospodarczych, gdyż oczekiwane efekty ekologiczne są mocno skorelowane z efektami ekonomicznymi.

Konwencja klimatyczna z protokołami nie jest ostatnim działaniem wspólnoty międzynarodowej. Dotąd kluczowym ich mankamentem był fakt, że brakowało instrumentów prawnych i finansowych, które pozwoliłyby zakładom przemysłowym na dostosowanie się do wymogów ochrony środowiska bez wstrzymywania szkodliwej, uciążliwej, działalności gospodarczej<sup>11</sup>. W przyszłości czeka nas kontynuowanie procesu uszczegóławiania globalnych porozumień klimatycznych. Limity i wymogi będą się tylko zaostrzać. Na razie to jedynie początek, który nie daje wystarczających efektów, więc poprzeczka będzie podnoszona. O ile nie można mieć przekonania, że kolejne umowy międzynarodowe będą z jakiś powodów łatwiejsze do negocjacji i efektywniejsze niż dotychczasowe, o tyle można pokładać zaufanie w presji ekonomicznej bo-

<sup>9</sup> Zob.: D. Ireland-Piper, N. James, *The Obligation of Law Schools to Teach Climate Change Law*, "The University of Queensland Law Journal" 2021, vol. 40, no. 3, s. 319–350; M. A Young, *Climate Change and Law: A Global Challenge for Legal Education*, "The University of Queensland Law Journal" 2021, vol. 40, no. 3, s. 351–370.

<sup>10</sup> M. Adamczak-Retecka, *Ekoprawo w ochronie klimatu*, [w:] *Ekoprawo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019, s. 227.

<sup>11</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 82.

gatyh rynków, jak Unia Europejska, USA i Kanada oraz inne, które własnymi regulacjami regionalnymi i krajowymi ustanawiają już bariery wejścia produktów i usług pochodzących z krajów niespełniających standardów środowiskowych. Taka presja, dodatkowo wsparta presją milionów świadomych konsumentów, może przynieść wymierne skutki. W tym aspekcie należy odnotować także najświeższe wydarzenia historii powszechnej, jak pandemia Covid-19 oraz wojna w Ukrainie, które bezprecedensowo przemodelowały i nadal kształtują nowe kanały dystrybucji, logistyki, zachowania konsumenckie, świadomość. W aspekcie zmian klimatu mogą one, o ironio, przynieść pożytek.

Europejski Zielony Ład, dotychczasowa doktryna polityczna Unii Europejskiej, staje się prawem powszechnym. Co więcej, unijny legislator, tam, gdzie jest to jeszcze możliwe, podwyższa standardy i limity w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wcielenie w życie Europejskiego Zielonego Ładu wpłynie na szereg gałęzi prawa i wiele obszarów aktywności, głównie działalności gospodarczej<sup>12</sup>. Istotne dla efektywności prawa klimatu są zaprojektowane i użyte przez prawotwórcę instrumenty. Fiasko poprzednich dekad w walce o zatrzymanie zmian klimatu spowodowane było m.in. poleganiem w tych działaniach na instrumentach miękkich, politykach, deklaracjach. W przypadku prawa klimatycznego Unii Europejskiej tym, co jest ważne dla jego efektywności, jest wprowadzenie określonych, wiążących celów do realizacji i odpowiedzialności za nie. W odróżnieniu od prawa międzynarodowego, za nieprzestrzeganie norm i niewypełnianie limitów ustanowionych przez unijnego legislatora członkom grozi postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz kary finansowe.

Jasnymi celami Unii Europejskiej w obszarze działań klimatycznych są<sup>13</sup>: uchwalenie wiążącego dla państw członkowskich celu klimatycznego, zmniejszenie do 2025 r. emisji gazów cieplarnianych do poziomu zero wobec roku 1990; zobligowanie Unii Europejskiej i członków do przyjęcia na poziomie Unii Europejskiej i krajowym środków niezbędnych do realizacji neutralności klimatycznej w 2050 r. oraz adaptacji do zmian klimatu; wprowadzenie mechanizmu weryfikacji o korekty częściowych celów klimatycznych m.in. poprzez wprowadzenie unijnej trajektorii redukcji emisji gazów cieplarnianych w okresie

<sup>12</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 39(51), s. 72.

<sup>13</sup> COM/2020/80 final 2020/0036(COD) z 4.3.2020 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmienia rozporządzenie (WE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

2030–2050 z uwzględnieniem warunków gospodarczo-społecznych, efektywności energetycznej, BAT<sup>14</sup>, sprawiedliwej transformacji, solidarności społecznej. Równolegle ustanawia się unię energetyczną<sup>15</sup>, w tym m.in. krajowe plany w zakresie energii i klimatu, dwuletnie sprawozdania także do Europejskiej Agencji Środowiska, sprawozdania IPCC<sup>16</sup> i dowody naukowe, informacje o środowiskowo zrównoważonych inwestycjach. Wiele uwagi poświęca się także partycypacji społecznej i wielopoziomowemu dialogowi na wszystkich szczeblach zarówno partnerów społecznych, jak i przedsiębiorców na rzecz wypracowania najlepszych praktyk i działań na rzecz klimatu<sup>17</sup>.

J. Ciechanowicz-McLean negatywnie ocenia Europejski Zielony Ład pod względem możliwości realizacji celów klimatycznych ze względu na zbyt szeroki zakres, brak wsparcia finansowego, zbyt ogólnikowe cele<sup>18</sup>. Jednakże normy te są już przyjęte, procedowane lub przygotowywane, wobec wielu sektorów gospodarki. Strategia „Gospodarki o obiegu zamkniętym”<sup>19</sup> jest jedną z płaszczyzn realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. Globalizacja prawa ochrony środowiska nie przyniosła spektakularnych sukcesów, ani nawet oczekiwanych rezultatów, bardziej europeizacja, szczególnie rozumiana jako jego integracja na płaszczyźnie Unii Europejskiej. To Unia Europejska wyznacza standardy ochrony klimatu, tworzy instrumenty, przekonuje innych partnerów globalnych. Oczywiście, jako zamożnemu obszarowi północy jest jej łatwiej. Europejski Zielony Ład, choćby miał być okrojony, i tak jest dalece innowacyjnym prekursorem. Nawet konieczność chwilowego zwiększenia wykorzystania węgla w miksie energetycznym nie wpłynie na postrzeganie Unii Europejskiej jako globalnego lidera działań na rzecz klimatu, do którego dołączają się inni gracze, z reguły znacznie mniejsi. Można spodziewać się, że inne duże państwa oraz organizacje regionalne za jakiś czas wprowadzą w swoich politykach zmiany idące w kierunku wytyczonym przez Europejski Zielony Ład.

<sup>14</sup> Best Available Technology.

<sup>15</sup> Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.Urz. UE L Nr 328, s. 1).

<sup>16</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change.

<sup>17</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 18.

<sup>18</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 39(51), s. 19.

<sup>19</sup> Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 33–43; T. Bojar-Fijałkowski, *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020, s. 1198–1208.

Konieczność sięgnięcia po węgiel i atom, w wyniku wykluczenia Rosji ze współpracy międzynarodowej, utraty zaufania do niej, wojny w Ukrainie, przyniesie krótkookresowe zastopowanie zielonej rewolucji w Unii Europejskiej. Ale w perspektywie kilku lat wydarzenia te zaowocują zdecydowanie szybszym rozwojem odnawialnych źródeł energii, niż gdybyśmy nadal traktowali Rosję jako stabilnego i przewidywalnego dostawcę surowców energetycznych. Tym samym ponownie to Unia Europejska, najmocniej dotknięta gospodarczo i energetycznie, poza samą Ukrainą, w wyniku wojny, stanie się liderem innowacyjnych zmian energetycznych i klimatycznych.

Dotąd, pośród prawnych instrumentów proklimatycznych najlepiej, co nie oznacza że idealnie, działał system handlu emisjami. Gospodarka musi nie tylko się modernizować, dbać o efektywność i konkurencyjność, ale także o zeroemisyjność. Stąd zapowiedzi podatku granicznego dla importowanych produktów, aby uniknąć ucieczki producentów z obszaru Unii Europejskiej do obszarów mniej czy też wcale nierygorystycznych pod względem emisji, przez co i tańszych. Celem tegoż jest także ochrona zdrowia obywateli wobec ryzyka negatywnych efektów zmian klimatu<sup>20</sup>. Choć na gruncie prawa dyskusja dotyczy przede wszystkim kwestii związanych ze spowalnianiem zmian klimatycznych, poprzez redukcję poziomu emisji gazów cieplarnianych, i adaptacji do zachodzących już zmian to pojawiają się także nowe wątki debaty dotyczące np. odpowiedzialności za szkody klimatyczne<sup>21</sup>, także w ujęciu odszkodowawczym. Obszar ten zacznie zapewne odgrywać coraz większą rolę.

Podejmowanie aktywnych działań na rzecz klimatu, także przez organizacje prywatne, już niebawem stanie się warunkiem udziału w gospodarce. O sile konsumentów świadczy bojkot przedsiębiorców, który nie upuścili rynku rosyjskiego. Ten sam mechanizm może być zastosowany w przyszłości wobec przedsiębiorców niepodjęających aktywnych działań na rzecz klimatu. Równoległe do działań konsumentów rynki finansowe, kierowane zarówno własnymi wartościami, jak i sygnałami od konsumentów, zaprzestaną finansowania działalności niesprzyjających walce ze zmianami klimatu. Organizacja, czyli nie tylko przedsiębiorca, ale i samorząd czy organizacja pozarządowa, która nie udowodni efektywnego działania na rzecz klimatu, będzie eliminowana z grona beneficjentów. Może to przybrać formę wykluczenia z możliwości składania wniosków czy też braku punktów za oczekiwaną przez finansującego działalność

<sup>20</sup> N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 38–39.

<sup>21</sup> Więcej zob.: M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne...*

na rzecz klimatu. Należy się spodziewać, że aby sprostać tym wymogom, niewystarczające będą deklaracje, uwzględnianie pewnych treści w politykach czy programach, ale konieczność wykazania ich efektywnego działania.

Tym samym realizacja celów klimatycznych wejdzie na poziom nie tylko państw, ale konkretnych organizacji, w tym przedsiębiorców. Można się spodziewać, że wymogi takie dotyczyć będą już w nieodległej przyszłości procedur finansowania projektów ze środków Unii Europejskiej, jak i źródeł międzynarodowych. Na marginesie tych zmian może wzrosnąć zainteresowanie systemami zarządzania środowiskowego<sup>22</sup>, które w najbardziej oczywisty sposób mogą służyć uwiarygodnieniu prośrodowiskowej i proklimatycznej działalności organizacji. Jeśli się to wydarzy, zasłuży na pozytywną ocenę z punktu widzenia tak ekonomii, jak i ekologii. Elementem realizacji tych wyzwań powinno być także aktywne włączenie w proces zarządzania organizacjami, w tym kluczowymi spółkami w domenie Skarbu Państwa, osób odpowiedzialnych za aspekt środowiskowy ich działalności. Wątek ten, powiązany z wykorzystaniem systemów zarządzania środowiskowego, stanowić może osobne opracowanie.

#### 4. Zakończenie

Tekst niniejszy jest kontynuacją publikacji *Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie* opublikowanej w poprzednim numerze czasopisma. Wnioski przedstawione i ustalenia poczynione w tamtym tekście warto zestawić z poniższymi dla kompleksowej oceny niniejszej pracy. Powyższe opracowanie pozwala na wysunięcie następujących wniosków oraz postawienie poniższych postulatów *de lege ferenda*:

1. Prawo ochrony klimatu, przez analogię na przykład do prawa ochrony przyrody, to zbiór zakazów i ograniczeń mających na celu utrzymanie stanu określonego elementu środowiska – klimatu. Prawo klimatu powinno być rozumiane jako reguły dotyczące klimatu przy różnej aktywności z nim

---

<sup>22</sup> Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 4, s. 48–65; T. Bojar-Fijałkowski, *Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Hałady, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 219–239; T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk i in., Radom 2013, s. 127–141; T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016, s. 77–89; T. Bojar-Fijałkowski, *Odpowiedzialność prawna organizacji z certyfikowanym systemem EMAS*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017, s. 235–250.



związane, czy też prowadzonej wobec niego, w tym także, ale nie wyłącznie jego ochrony. Natomiast prawo klimatyczne to regulacje proklimatyczne, które są adresowane do różnych podmiotów, których działalność ma wpływ na klimat, którzy nań oddziałują w różnoraki sposób. Tak rozumiane prawo klimatyczne sensu *largo* to reguły dotyczące różnych aktywności mających na względzie dobro klimatu, uwzględniające klimat jako wartość w działalności gospodarczej lub codziennej aktywności jednostki. Można je określić mianem „prawa oddziaływania na klimat”.

2. Już dziś widać dominację klimatu na płaszczyźnie globalnej i regionalnej pośród regulacji ochrony elementów środowiska, integracji pozostałych polityk wokół klimatu i przeciwdziałania efektem jego zmian jako kluczowego cel polityki i prawa środowiskowego. Równocześnie można zaobserwować ewolucję w zakresie środków wykorzystywanych do tych celów – od instrumentów prawnych do instrumentów ekonomicznych, a pośród instrumentów prawnych – od karnych do administracyjnych.
3. Zmiany klimatu niosą ze sobą wyzwania także w obszarach, które dotąd niespecjalnie z nim utożsamialiśmy, jak na przykład edukacja prawnicza. Bezsownie prawo klimatyczne winno być przedmiotem kursowym na studiach uniwersyteckich nie tylko prawniczych, na wzór ochrony własności intelektualnej, przy której działania na rzecz klimatu wydają się zagadnieniem istotniejszym.
4. W przyszłości czeka nas kontynuowanie procesu uszczegóławiania prawa klimatycznego. O ile nie można mieć przekonania, że kolejne umowy międzynarodowe będą z jakichś powodów łatwiejsze do negocjacji i efektywniejsze, o tyle można pokładać zaufanie w presji rynków oraz regulacji regionalnych i krajowych ustanawiających już bariery wejścia dla produktów i usług pochodzących z krajów niespełniających standardów środowiskowych. Taka legislacja, dodatkowo wsparta postawą konsumentów, może przynieść bardzo wymierne skutki, co potwierdzają doświadczenia pandemii oraz, o ironio, wojny w Ukrainie.
5. W przypadku prawa klimatycznego Unii Europejskiej, które przoduje w skali świata, tym, co jest ważne dla jego efektywności, jest wprowadzenie określonych, wiążących celów do realizacji i odpowiedzialności za nie. W odróżnieniu od prawa międzynarodowego, za nieprzestrzeganie norm i niewypełnianie limitów grozi postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz kary finansowe. Europejski Zielony Ład, uwzględniający

założenia gospodarki o obiegu zamkniętym i transformacji energetycznej, nawet mimo, a może właśnie ze względu na eliminację Rosji jako dostawcy surowców energetycznych, ma szansę dokonać trwałej zmiany wspólnotowej gospodarki i pozytywnie wpłynąć poprzez prawo na zmianę klimatu.

6. Wobec postaw konsumentów także rynki finansowe zaprzestaną finansowania działalności niesprzyjających walce ze zmianami klimatu. Organizacje, które nie udowodnią efektywnego działania na rzecz klimatu, będą rychło eliminowane z grona beneficjentów, odłączone od źródeł finansowania. Powinno to pobudzić zainteresowanie prawnymi systemami zarządzania środowiskowego, które w najbardziej oczywisty sposób mogą służyć potwierdzeniu prośrodowiskowej i proklimatycznej działalności. Elementem realizacji tych wyzwań powinno być także aktywne włączenie w proces zarządzania kluczowymi organizacjami gospodarczymi, osób odpowiedzialnych za aspekt środowiskowy ich działalności.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.Urz. UE L Nr 328, s. 1).
2. COM/2020/80 final 2020/0036(COD) z 4.3.2020 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmienia rozporządzenie (WE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

### Książki i artykuły naukowe:

1. Adamczak-Retecka M., *Ekoprawo w ochronie klimatu* [w:] *Ekoprawo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.
2. Adamczak-Retecka M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017.
3. Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek, Radom 2013.

4. Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.
5. Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018.
6. Bojar-Fijałkowski T., *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020.
7. Bojar-Fijałkowski T., *Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, J. Sobieraj, Lublin 2011.
8. Bojar-Fijałkowski T., *Odpowiedzialność prawna organizacji z certyfikowanym systemem EMAS*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017.
9. Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
10. Bojar-Fijałkowski T., *Reflections on crossing the boundaries between public and private law in implementing the “European Green Deal”*, “Administrative and Environmental Law Review” July-December 2021, vol. 2, issue 2.
11. Bojar-Fijałkowski T., *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3(51), rok XXV.
12. Bojar-Fijałkowski T., *System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 4.
13. Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, nr 3(51), rok XXV.
14. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.

15. Ireland-Piper D., James N., *The Obligation of Law Schools to Teach Climate Change Law*, "The University of Queensland Law Journal" 2021, vol. 40, no. 3.
16. Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
17. Sadeleer de N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford 2014.
18. Young M.A., *Climate Change and Law: A Global Challenge for Legal Education*, "The University of Queensland Law Journal" 2021, vol. 40, no. 3.





---

Beata Jeżyńska<sup>1</sup>

## Zarządzanie partycypacyjne w rezerwach biosfery

### Streszczenie

*Public governance* w sferze ochrony środowiska i ekosystemów zmienia dotychczasowe zarządzanie zasobami naturalnymi na zarządzanie lokalnymi interesariuszami. Zakłada, że zarządzanie środowiskiem musi być oparte są na dialogu, wzajemnym szacunku i zrozumieniu oraz wspólnym procesie uczenia się w poszukiwaniu przyszłościowych rozwiązań. Społeczności lokalne winny być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia, na wszystkich głównych etapach polityk publicznych, czyli w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu. System taki ma gwarantować, że rozwiązania proponowane przez rząd będą wynikać z celów i oczekiwań społeczeństwa, a także będą przez nie rozumiane i akceptowane. Udział lokalnych interesariuszy w procesach wdrażania, a tym samym mobilizacja kapitału społecznego regionu, ma fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia sukcesu rezerwatu biosfery, promowania odpowiedzialności środowiskowej i realizacji usług ekosystemowych.

**Słowa kluczowe:** rezerwaty biosfery, partycypacja społeczna, zarządzanie partycypacyjne

### Public Governance in Biosphere Reserves

#### Abstract

Public (participatory) governance in the sphere of environmental and ecosystem protection changes the existing management of natural resources into management by local stakeholders. It assumes that environmental management must be inclusive, based on dialogue, mutual respect and understanding, and constitute a joint learning process in search for future-oriented solutions. Local communities should be involved in the work of public administration within the framework of a multi-level governance system, at all major stages of public policies, i.e., during programming, implementation and monitoring. This system is to guarantee that the solutions proposed by the government will come from the goals and expectations of the society, and will also be understood and accepted by them. The participation of local stakeholders in the implementation processes, and thus the activation of the region's social capital, is fundamental to achieving the success of the biosphere reserve, promoting environmental responsibility and delivering ecosystem services.

**Keywords:** biosphere reserves, social participation, participatory management

---

<sup>1</sup> Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;  
ORCID: 0000-0001-6753-5673.

## 1. Wstęp

Na podstawie sformułowanego w 1968 r. przez UNESCO Programu *Man And Biosphere* (MAB – Człowiek i Biosfera), zainicjowane zostały interdyscyplinarne badania relacji między ludźmi i ich środowiskiem. Celem było wskazanie warunków harmonijnego rozwoju socjalnego i ekonomicznego z utrzymaniem miejscowych wartości kulturowych i ochroną naturalnego środowiska wraz z lokalnymi ekosystemami<sup>2</sup>. Koncepcja zakładała pokrycie siecią rezerwatów biosfery głównych biomów, regionów oraz stref geograficznych. Otwierająca wersja koncepcji rezerwatów biosfery została sformułowana w 1974 r., a w 1976 r. powołano Światową Sieć Rezerwatów Biosfery (WNRB).

Zarządzanie metodą *public governance* wywodzi się z koncepcji *New Public Management* i określane jest jako współrzędzenie lub zarządzanie partycypacyjne. *Public governance* w ochronie środowiska stosunkowo niedawno zyskało na znaczeniu, ale obecnie jest to już stały trend, co potwierdzają wyniki badań prowadzone w naukach o zarządzaniu. Zgodnie uznaje się, że w odniesieniu do środowiska przyrodniczego *public governance* kształtuje nowe formy i zasady umowy obywatelskiej, legitymizuje podmioty sektora publicznego oraz eksponuje współodpowiedzialność i współzależność otoczenia<sup>3</sup>.

Podjęta w opracowaniu tematyka zmierza do wskazania nowych trendów w zarządzaniu ekosystemami oraz atrybutów zarządzania partycypacyjnego w rezerwach biosfery UNESCO, jak szczególnej formy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, akceptującej potrzeby społeczności lokalnych i uwzględniające ich opinie, oceny i oczekiwania w długoterminowych planach rozwoju rezerwatów biosfery oraz reguły diagnozowania i rozwiązywania konfliktów interesów.

## 2. Cele i funkcje rezerwatów biosfery

W pierwszym okresie cele i funkcje realizowane w ramach programu MAB, ukształtował Międzynarodowy Kongres Rezerwatów Biosfery we współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Światową Unią Ochrony Przyrody (IUCN), który w 1984 r. przyjął Plan działa-

---

<sup>2</sup> M. Hadley, *A practical ecology: the man and the biosphere (MAB) programme*, [in:] *Sixty Years of Science at UNESCO 1945–2005*, eds. P. Petitjean et al., UNESCO 2006, pp. 260–296.

<sup>3</sup> Ł. Pabiś, *Zrównoważony rozwój w kontekście nowych koncepcji zarządzania publicznego: new public management i public governance (nowego zarządzania publicznego i zarządzania partycypacyjnego)*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 25(2), s. 7–22.

nia na rzecz rezerwatów biosfery<sup>4</sup>, zakładający intensywny rozwój rezerwatów biosfery, zarówno pod względem ich liczby, jak i zajmowanej powierzchni, a także opracowanie programów naukowych realizowanych na obszarach rezerwatów biosfery. Za priorytetowe uznano działania ochronne biosfery. Podobne podejście przyjęła Konwencja o różnorodności biologicznej podpisana na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r.<sup>5</sup> Założony w Konwencji cel, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej przy zrównoważonym użytkowaniu jej składników oraz uczciwym i sprawiedliwym podziale korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych, w pełni odpowiadał celom przypisanym rezerwatom biosfery UNESCO, a same rezerваты zostały uznane za wzorzec skutecznego zarządzania parkami narodowymi, rezerwatami przyrody i innymi obszarami chronionymi.

Zasadnicza zmiana podejścia do funkcji rezerwatów biosfery została dokonana na konferencji w Sewilli. Zgodnie z Rezolucją 27/C/2.3 Konferencji Generalnej UNESCO w Sewilli w dniach 20–25 marca 1995 r.<sup>6</sup> Światową Sieć Rezerwatów Biosfery uznano za formę integracji, która ma przyczynić się do stworzenia większej solidarności między ludźmi opartej na współodpowiedzialności za utrzymanie bioróżnorodności ekosystemów. Działalność i potrzeby miejscowej ludności uznane zostały za równoprawne z funkcjami ochronnymi.

### 3. Public governance

Konsekwencją nowego postrzegania zasady zrównoważonego rozwoju jest odejście od reguły oddzielania ochrony od użytkowania przyrody, a wdrożenie użytkowania konserwującego<sup>7</sup>. Realizacja tak określonego celu wymaga głębokiego zaangażowania społeczności lokalnych w procesy przygotowawcze, konstruktywne i decyzyjne. Pojęcie *public governance* ma dwa wymiary: teoretyczny (abstrakcyjny) oraz aplikacyjny.

Wymiar abstrakcyjny *governance* określany jest jako teoria kierowania, na gruncie której badane są różne rzeczywiste zjawiska społeczne, a zwłaszcza potrzeby ludności. Zdiagnozowanie potrzeb i sposobów ich zaspakajania dokonywane jest według różnych profili badań, a ich wyniki wskazują potencjalne

<sup>4</sup> Ewolucja Programu MAB szerzej została zaprezentowana w artykule B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Koncepcja rezerwatów biosfery UNESCO*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 237–246;

<sup>5</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz.1532).

<sup>6</sup> Biosphere reserves: the Seville Strategy and the statutory framework of the world network, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849> [dostęp: 7.07.2022]

<sup>7</sup> T. Mölders, *Natur schützen – Natur nutzen – sozial-ökologische Perspektiven auf Biosphärenreservate*, „Natur und Landschaft – Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege” 2012, vol. 87(6), s. 266–270.

kierunki postępowania. Wymiar aplikacyjny *public governance* polega na podejmowaniu konkretnych działań, które dotyczą umiejętności członków społeczności do artykułowania własnych potrzeb, w tym także w zakresie ochrony i kształtowania przyrody<sup>8</sup>. *Public governance* określane też bywa jako „sztuka” kierowania, które zmierza do stałego określania rzeczywistych zjawisk społecznych z uwzględnieniem udziału społeczeństwa<sup>9</sup>. W takim podejściu szczególnie istotne jest tworzenie warunków do dyskursu publicznego, wymiany poglądów w nowoczesnym, demokratycznym społeczeństwie. *Governance* rozumiane jest też jako wymóg sprawnego zarządzania przez permanentne, nastawione na rozwój, kreatywne rozstrzygnięcie o sprzecznych i konfliktogennych interesach oraz trudnościach organizacyjnych<sup>10</sup>.

Zarządzanie metodą *public governance* wywodzi się z koncepcji *New Public Management* i początkowo było wykorzystywane w Stanach Zjednoczonych w zarządzaniu korporacjami. W następnej kolejności zaczęto ją implementować w innych krajach, w tym również w państwach Trzeciego Świata. Znalazła też zastosowanie w różnych organizacjach międzynarodowych<sup>11</sup>. Za szczególnie istotne dla rozprzestrzenienia się tej koncepcji na świecie przyjmuje się działania Banku Światowego na początku lat 90. XX w., związane z realizacją programów pomocowych dla krajów rozwijających się. Z uwagi na to, że kraje te nie miały odpowiedniego potencjału administracyjnego (*state capacity*), nie były w stanie właściwie wykorzystać zewnętrznej pomocy finansowej, bez współudziału organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych. Z czasem uwarunkowania związane z współzarządzaniem stały się nie tylko mechanizmem służącym poprawie skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także istotnym warunkiem otrzymania pomocy oraz instrumentem poprawy warunków politycznych, demokratyzacji państwa, poszanowania praw człowieka czy swobody funkcjonowania organizacji pozarządowych<sup>12</sup>.

W Unii Europejskiej zasady *public governance* zostały zawarte m.in. w Białej Księdze *European Governance*, wydanej przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 r. I tak, obok zalecenia, by proces kształtowania polityki Unii Europej-

<sup>8</sup> S.P. Osborne, Stephen, *The new public governance*, „Public Management Review” 2006, vol. 1, pp. 377–387.

<sup>9</sup> J. Szczupaczyński, *Zarządzanie przez wartości*, [w:] *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017, s. 81–98.

<sup>10</sup> V. Korporowicz, *Zarządzanie progresywne w zdrowiu publicznym jako przejaw public governance*, [w:] *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E. M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017, s. 157–174.

<sup>11</sup> S. Stoll-Kleemann, *Barriers to Nature Conservation in Germany: A model explaining opposition to protected areas*, „Journal of Environmental Psychology” 2001, vol. 21, s. 369–385.

<sup>12</sup> V. Korporowicz-Żmichowska, *Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym w perspektywie public governance*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, vol. 19, pp. 83–92.

skiej opierał się na opiniach społeczeństwa oraz organizacji współtworzących i wdrażających poszczególne segmenty polityki. W Białej Księdze przyjęto pięć głównych zasad (kryteriów, wymiarów) dobrego rządzenia<sup>13</sup>. Są to:

1. Otwartość (przejrzystość). Działanie organizacji publicznych powinno być w najwyższym stopniu przejrzyste (transparentne) dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja. Społeczeństwo powinno być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych.
3. Rozliczalność. Zakres odpowiedzialności poszczególnych organizacji publicznych powinien być precyzyjnie określony, a w szczególności zapewniony powinien być podział władzy między władzę ustawodawczą a wykonawczą.
4. Efektywność. Potencjał administracyjny w zakresie skutecznej i sprawnej realizacji celów polityk publicznych wymaga uwzględnienia dwóch zasad: proporcjonalności zakładającej, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą adekwatne do wyznaczonych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; oraz subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji publicznej są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania i ich nie zastępują.
5. Koherencja. Różne polityki publiczne – europejskie, krajowe, sektorowe i terytorialne – powinny być w jak najwyższym stopniu zintegrowane.
6. Do powyższych zasad dobrego rządzenia dodać można jeszcze pojawiający się w literaturze przedmiotu warunek istnienia demokratycznego państwa prawa oraz inkluzję społeczną. W literaturze podkreśla się szczególne znaczenie obywateli. W ramach implementowania koncepcji *governance* do sektora publicznego należy postrzegać obywateli jako współtwórców usług, uwzględniając ich punkt widzenia w działaniach administracji publicznej, a także oceniać jej funkcjonowanie przez pryzmat satysfakcji klienta<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *European Governance* - A White Paper, 25.07.2001, COM (2001) 428; pp. 7-8

<sup>14</sup> V. Lapuente, S. Van de Walle, *The effects of new public management on the quality of public services*, "Governance" 2020, vol. 33, no. 3, pp. 1-15.

#### 4. Zarządzanie partycypacyjne w rezerwach biosfery

Partycypacja społeczna w zarządzaniu rezerwatami biosfery UNESCO budzi pewne wątpliwości i bywa kwestionowana jako nieskuteczna, czasochłonna i wymagająca osiągnięcia wielostopniowego konsensusu społecznego. Tym niemniej, rozwiązania partycypacyjne, czyli wypracowane z udziałem wielu zainteresowanych stron są z reguły bardziej przemyślane i lepiej realizowane, gdyż interesariusze intensywnie się w nie angażują, a ewentualne zagadnienia konfliktogenne są diagnozowane i rozwiązywane w trybach innych niż decyzyjne. Zainteresowane strony są silniej włączone w procesy podejmowania decyzji i rozwoju obszarów chronionych, stawiają mniejszy opór dla zmian i dostrzegają w tym własne korzyści. Udział lokalnych interesariuszy w procesach wdrażania, a tym samym mobilizacja kapitału społecznego regionu, ma fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia sukcesu rezerwatu biosfery, promowania odpowiedzialności środowiskowej i realizacji usług ekosystemowych<sup>15</sup>.

*Public governance* w ochronie przyrody zmienia dotychczasowe zarządzanie zasobami, na zarządzanie lokalnymi interesariuszami. W badaniach nad obszarami chronionymi niezwykle ważne stało się podejścia inter- i transdyscyplinarne, oparte na szerokiej perspektywie nauk społecznych<sup>16</sup>, z których płynnie wniosek, że zarządzanie środowiskiem musi być oparte są na dialogu, wzajemnym szacunku i zrozumieniu oraz wspólnym procesie uczenia się w poszukiwaniu przyszłościowych rozwiązań<sup>17</sup>. Społeczności lokalne winny być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia (*multilevel-partnership*), na wszystkich głównych etapach polityk publicznych, czyli w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu. System taki ma gwarantować, że rozwiązania proponowane przez rząd będą wynikać z celów i oczekiwań społeczeństwa, a także będą przez nie rozumiane i akceptowane<sup>18</sup>. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że rezerwaty biosfery UNESCO z reguły obejmują obszary wiejskie wykorzystywane do produkcji rolnej, co często jest źródłem konfliktu interesów. Rezerwaty biosfery są bowiem

<sup>15</sup> *Public Governance and Leadership: Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership*, eds. R. Koch, J. Dixon, Frankfurt/Main 2007.

<sup>16</sup> J.N. Pretty, M. P. Pimbert, *Beyond conservation ideology and the wilderness*, „Natural Resources Forum” 1995, vol. 19, pp. 5–14; T. Hammer, et al., *Societal research perspectives on protected areas in Europe*, „Eco.mont” 2012, vol. 4, pp. 5–12.

<sup>17</sup> S. Lange, *The Development of UNESCO's MAB Programme, with Special Focus on Mountain Aspects*, [in:] *Biosphere Reserves in the Mountains of the World. Excellence in the Clouds?*, ed. Austrian MAB Committee, Vienna 2011, pps. 29–34.

<sup>18</sup> H.C. Boyte, *Reframing Democracy*, „Public Administration Review” 2005, vol. 5, p. 44.



postrzegane przez lokalne społeczności jako dodatkowe ograniczenie swobody działalności gospodarczej, prawa własności i wymogów dotyczących jakości i ochrony środowiska. Doświadczenia z poprzednich wdrożeń planów zarządzania rezerwatami biosfery wskazują, że potrzeby, obawy i interesy społeczności lokalnej nie były brane pod uwagę przez ekspertów, a nawet unikano prób ich identyfikacji<sup>19</sup>. W nowym podejściu do zarządzania źródła tych konfliktów mają być już na etapie planowania, wskazane, zbadane i zrozumiane, tak by można je było konstruktywnie włączyć do przyszłych strategii zarządzania. Jednym z podstawowych założeń public *governance* w rezerwach biosfery jest sformułowane twierdzenie, że „oprócz kulturowego znaczenia tradycyjnego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej w społeczeństwie w dużej mierze zurbanizowanym, rolnicy pełnią fundamentalne funkcje w ochronie przyrody, dlatego ich poglądy, perspektywy na przyszłość i pomysły zasługują na uznanie”. Aby zbliżyć się do celu, jakim jest zrównoważony, nadający się do życia region, spełniający oczekiwania wszystkich zainteresowanych stron, konieczne jest przyjęcie wrażliwego i inkluzywnego podejścia. Wynika stąd, że „wspólne zarządzanie przyrodą” nie jest rozwiązaniem czysto akademickim, ale aplikacyjnym, coraz częściej wdrażanym z powodzeniem w praktyce. I chociaż realizacja wspólnych działań w zakresie zarządzania przyrodą nie jest łatwa, to bez wątplenia przynosi korzyści<sup>20</sup>.

## 5. Wnioski

Konkludując rozważania, można sformułować pewne wnioski.

Przede wszystkim konieczne jest odróżnienie polityki ekologicznej od zarządzania środowiskiem.

Polityka ekologiczna dotyczy odgórnych decyzji, planów i kierunków działań, które mają być podejmowane, aby osiągnąć konkretne cele środowiskowe. Ponadto zajmuje się wytyczaniem potencjalnych możliwości kształtowania i ochrony ładu przyrodniczego, jako dobra wspólnego. Można więc uznać, że polityka ekologiczna to świadoma i celowa działalność państwa w zakresie wytyczania celów i kierunków ochrony środowiska.

Natomiast zarządzanie środowiskiem, jest metodą realizacji polityki ekologicznej i przyjętych przez nią założeń. W obszarze ochrony środowiska nowym

<sup>19</sup> S. Stoll-Kleemann, Welp, *Participatory and Integrated Management of Biosphere Reserves Lessons from Case Studies and a Global Survey*, „GAIA” 2008, vol. 17, pp. 161–168.

<sup>20</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE 202/389 z 7.06.2016 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE> [dostęp: 7.07.2022].

podejściem do zarządzania jest *public governance*. Istotnym aspektem tego podejścia jest zmiana sposobu zarządzania, która charakteryzuje społeczeństwa demokratyczne, jako konsekwencja ewolucyjnego przejścia od struktur centralistycznych do struktur sieciowych zaprojektowanych do realizacji zadań o charakterze publicznym. *Governance* w zarządzaniu środowiskiem dotyczy podejmowania konkretnych działań wypracowanych w wyniku partycypacji społecznej, przez którą należy rozumieć metodę zarządzania opartą na udziale członków organizacji.

Wdrażanie zasad *public governance* w obszarze ochrony środowiska przyrodniczego jest możliwe dzięki demokratyzacji życia społecznego, która ułatwia przekazanie przez szczebel wyższy do niższego liczących uprawnień o charakterze wykonawczym, co z kolei przekłada się na poszukiwanie nowych form komunikacji społecznej. W tym nurcie zarządzania uwzględniane są zarówno ekonomiczne aspekty wydatkowania środków publicznych, jak i poprawa efektywności, jakości i skuteczności działań publicznych realizowanych przez podmioty na rzecz ochrony środowiska. W zarządzaniu typu *governance* w ochronie środowiska, szczególne znaczenie ma orientacja na rozwój, a nie tylko na osiągnięcie wyników. Jest to przejście od menadżerskiego, parametrycznego zarządzania środowiskiem w kierunku modelu kładącego dużo większy nacisk na personalną, indywidualną odpowiedzialność społeczeństw. Jest to także odejście od schematycznego sposobu zarządzania<sup>21</sup>.

I właśnie z tych względów, zarządzanie metodą *public governance* powinno być szeroko stosowane w realizacji celów i funkcji nie tylko rezerwatów biosfery, ale także innych obszarów chronionych, o znacznych walorach przyrodniczych.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).
2. UNESCO MAB 1995: Man and the Biosphere Programme. Available at: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>.
3. Biosphere reserves: the Seville Strategy and the statutory framework of the

<sup>21</sup> J. Hausner, *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, 2019; V. Lapuente, S. Van de Walle, *The effects of new public management on the quality of public services*, "Governance" 2020, vol. 33, no. 3.

- world network, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849>.
4. *European Governance - A White Paper*, 25.07. 2001, COM (2001) 428; pp. 7-8;
  5. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 7.06.2016 r. C 202/389 – 405)

#### Książki i artykuły naukowe:

1. Boyte H.C., *Reframing Democracy*, "Public Administration Review" 2005, vol. 5.
2. Hadley M., *A practical ecology: the man and the biosphere (MAB) programme* [in:] P. Petitjean, V. Zharov, G. Glaser, J. Richardson, D. de Padirac, G. Archibald, *Sixty Years of Science at UNESCO 1945–2005*, Paris, UNESCO 2006.
3. Hammer T., Mose I., Scheurer T., Siegrist D., Weixlbaumer N., *Societal research perspectives on protected areas in Europe*, „Eco.mont” 2012, vol. 4.
4. Hausner J., *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*, 2019.
5. Jeżyńska B., Pastuszko R., *Koncepcja rezerwatów biosfery UNESCO*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2.
6. *Public Governance and Leadership: Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership*, eds. R. Koch, J. Dixon, Frankfurt/Main 2007.
7. Korporowicz V., *Zarządzanie progresywne w zdrowiu publicznym jako przejaw public governance*, [w:] *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E. M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017.
8. Korporowicz-Żmichowska V., *Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym w perspektywie public governance*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, nr 19.
9. Lange S., *The Development of UNESCO’s MAB Programme, with Special Focus on Mountain Aspects*, [in:] *Biosphere Reserves in the Mountains of the World. Excellence in the Clouds?*, ed. Austrian MAB Committee, Vienna 2011.
10. Lapuente V., Van de Walle S., *The effects of new public management on the quality of public services*, „Governance” 2020, vol. 33, no. 3.
11. Mölders T., *Natur schützen — Natur nutzen — sozial-ökologische Perspektiven auf Biosphärenreservate*, „Natur und Landschaft — Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege” 2012, vol. 87(6).

12. Pretty J.N., Pimbert M. P, *Beyond conservation ideology and the wilderness*, „Natural Resources Forum” 1995, vol. 19.
13. Osborne, S.P., *The new public governance*, “Public Management Review” 2006, vol. 1.
14. Pabiś Ł., *Zrównoważony rozwój w kontekście nowych koncepcji zarządzania publicznego: new public management i public governance (nowego zarządzania publicznego i zarządzania partycypacyjnego)*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 25(2).
15. Stoll-Kleemann S., *Barriers to Nature Conservation in Germany: A model explaining opposition to protected areas*, „Journal of Environmental Psychology” 2001, vol. 21.
16. Stoll-Kleemann S., Welp A., *Participatory and Integrated Management of Biosphere Reserves Lessons from Case Studies and a Global Survey*, „GAIA” 2008, vol. 17.
17. Szczupaczyński J., *Zarządzanie przez wartości, [w:] Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E.M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017.

---

Maciej Kruś<sup>1</sup>

## **Charakter prawny norm zharmonizowanych w sprawie wyrobów budowlanych**

### **Streszczenie**

Przedmiotem artykułu są rozważania dotyczące charakteru prawnego norm zharmonizowanych, dotyczących wyrobów budowlanych. Autor w oparciu o analizę dogmatyczną przepisów prawa wykazuje, że nie mają one charakteru norm prawnych powszechnie obowiązujących. Prezentowany jest pogląd, że stanowią one zapis techniczny, którego stosowanie przez producenta umożliwia przyjęcie domniemania, że wyroby spełniają określone prawem wymagania. Producent samodzielnie oznacza towar symbolem CE. Dzięki temu zapewnia się także jednolite kryteria oceny jakości wyrobów budowlanych, co ułatwia funkcjonowanie wolnego, wspólnego rynku.

**Słowa kluczowe:** normy zharmonizowane, wyroby budowlane, znak CE

### **Legal Nature of Harmonised Standards for Construction Products**

#### **Abstract:**

This article is devoted to reflections on the legal nature of harmonised standards for construction products. Based on a dogmatic analysis of legal regulations, the author demonstrates that these standards do not have the features of universally binding legal norms. The author presents the view that these standards are thus a technical prescription, which, when adhered to by manufacturers, allows to presume that the manufactured products meet the requirements laid down by law. It is the manufacturers who label the goods with the CE symbol. This facilitates the application of uniform criteria for assessing the quality of construction products, thus boosting the free common market.

**Keywords:** harmonised standards, construction products, CE marking

---

<sup>1</sup> Doktor habilitowany, LL.M. Berlin, adiunkt w katedrze prawa administracyjnego i nauki o administracji wydziału prawa i administracji UAM; nr ORCID: 0000-0001-8500-6927.

## 1. Wstęp

Obiekty budowlane są realizowane z wyrobów budowlanych. To oczywisty fakt. Wyroby te, aby mogły być używane, muszą odpowiadać określonym w prawie wymaganiom, dotyczącym ich właściwości użytkowych. Ich spełnienie przesądza o tym, czy w ogóle nadają się do konstrukcji obiektów budowlanych. Można stwierdzić, że budowa z materiałów niedopuszczonych na rynek i nieodpowiadających wymaganiom jest niezgodna z prawem. Istotne znaczenie ma także kwestia bezpieczeństwa, tzn. czy właściwości użytych wyrobów sprawiają, że obiekty budowlane będą stabilne i trwałe. Bezpieczeństwo można także postrzegać w szerszym kontekście jako zapewnienie, że materiały budowlane są zdrowe dla użytkowników mających powstać obiekty. W tym kontekście ważna jest również kwestia bezpieczeństwa ekologicznego. Wyroby budowlane ze względu na sposób produkcji, wpływ na mieszkańców i klimat powinny być ekologiczne. Ten walor powinien dotyczyć ich wytwarzania, użytkowania, ponownego użytkowania, recyklingu czy też utylizacji. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie kwestia formuły prawnej, jaką prawodawca unijny stanowi dla określenia wspomnianych wymagań oraz ich weryfikacji.

Pierwszym aktem harmonizacyjnym w kwestii wyrobów budowlanych była dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych<sup>2</sup>. W Polsce wdrożono dyrektywę ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>3</sup>. Następnie Parlament Europejski i Rada (UE) wydały rozporządzenie nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG<sup>4</sup>. Istotne znaczenie ma także decyzja nr 768/2008/WE w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG<sup>5</sup>. Prócz tego w kontekście wyrobów budowlanych przywołać trzeba dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w spra-

---

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, (Dz.U. UE. L. z 1989 r. Nr 40, str. 12 z zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1213).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.U. UE. L. z 2011 r. Nr 88, str. 5 z zm.).

<sup>5</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG (Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 218, str. 82).



wie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>6</sup>. Została ona implementowana do prawa polskiego ustawą z 13 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>7</sup>. Duże znaczenie dla interpretacji przepisów dot. ustanawiania norm zharmonizowanych ma także dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego<sup>8</sup>. Wywody w artykule będą usystematyzowane w poniższych punktach:

1. Określenie wymagań dla wyrobów budowlanych
2. Procedura ustalenia norm zharmonizowanych
3. Istota norm zharmonizowanych (narzędzie samokontroli)
4. Wspólny rynek wyrobów budowlanych

## 2. Określenie wymagań dla wyrobów budowlanych

W art. 2 pkt 1 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 305/2011 zawiera definicję wyrobu budowlanego<sup>9</sup>. Ma ona charakter opisowy i wskazuje na przydatność oraz właściwości produktu. Wyrób budowlany służyć ma, rzecz jasna, wznoszeniu obiektów budowlanych. Z kolei ustawa o wyrobach budowlanych w art. 4 określa zasady wprowadzenia wyrobów budowlanych do obrotu albo udostępniania ich na rynku<sup>10</sup>. Z przepisu wynika, że ich właściwości muszą zapewniać spełnienie podstawowych wymagań zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego<sup>11</sup>. Z kolei ten przepis odsyła do wymagań określo-

<sup>6</sup> Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. UE. L. z 2002 r. Nr 11, str. 4 z zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 222).

<sup>8</sup> Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednoczenie) (Dz.U. UE. L. z 2015 r. Nr 241, str. 1).

<sup>9</sup> „Wyrób budowlany oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego w budowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”.

<sup>10</sup> „Wyrób budowlany może być wprowadzony do obrotu lub udostępniany na rynku krajowym, jeżeli nadaje się do stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych, w zakresie odpowiadającym jego właściwościom użytkowym i zamierzonemu zastosowaniu co oznacza, że jego właściwości użytkowe umożliwiają prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, w których ma on być zastosowany w sposób trwały, spełnienie podstawowych wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane”.

<sup>11</sup> „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, z zm.), dotyczących:

nych w przywołanym już rozporządzeniu nr 305/2011. Warto dodać, że pojęcia „udostępnianie na rynku” oraz „wprowadzanie wyrobu do obrotu” mają charakter formalny określony przez art. 3 odpowiednio pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniającego dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011<sup>12</sup>. Prawie identyczne definicje zawiera również rozporządzenie nr 305/2011 (pkt 16 i pkt 17 w art. 2).

Wracając do kwestii jakości wyrobów budowlanych, mają one spełniać standardy, które umożliwiają obiektom budowlanym spełnienie wymagań określonych w rozporządzeniu 305/2011. Wspominany art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego stanowi w tym kontekście o: a) nośności i stateczności konstrukcji, b) bezpieczeństwie pożarowym, c) higienie, zdrowiu i środowisku, d) bezpieczeństwie użytkowania i dostępności obiektów, e) ochronie przed hałasem, f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, g) zrównoważonym wykorzystaniu zasobów naturalnych. Wśród wymagań wyraźnie wskazuje się również na takie właściwości, które mają służyć ochronie klimatu. Tak sformułowane wymagania wpisują się w politykę Unii Europejskiej, w tym program Zielony Ład<sup>13</sup>.

Warto wspomnieć o treści art. 11 ustawy Prawo budowlane. Przepis ten zawiera delegację ustawową do wydania rozporządzenia określającego dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi. Rozporządzenie to ma wydać minister zdrowia. Tymczasem stosowny wykonawczy akt normatywny to nadal zarządzenie Ministra Zdrowia z 12 marca 1996 r.<sup>14</sup> Akt ten obowiązuje na mocy przepisu przejściowego art. 78 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie

- 
- a) nośności i stateczności konstrukcji,
  - b) bezpieczeństwa pożarowego,
  - c) higieny, zdrowia i środowiska,
  - d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
  - e) ochrony przed hałasem,
  - f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
  - g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;”

<sup>12</sup> „Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „udostępnienie na rynku” oznacza dostarczenie produktu do celów dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku Unii w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie;
- 2) „wprowadzenie do obrotu” oznacza udostępnienie produktu na rynku Unii po raz pierwszy”.

<sup>13</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/> [dostęp: 16.07.2022].

<sup>14</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (MP 1996 nr 19 poz. 231).

niektórych ustaw<sup>15</sup>. Warto zauważyć, że ze względu na treść art. 241 ust. 6 Konstytucji RP powinien już zastać zastąpiony rozporządzeniem.

Transponująca dyrektywę ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów określa w art. 4 ust. 1, jakie cechy musi spełniać produkt bezpieczny<sup>16</sup>. Natomiast jak można wywieść z art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy, jeżeli produkt odpowiada normom zharmonizowanym albo normom krajowym, uznaje się go za bezpieczny<sup>17</sup>.

Wyroby przyjazne dla środowiska oraz spełniające wysokie standardy jakościowe i zdrowotne można oznaczyć europejskim znakiem Ecolabel, nazywanym również europejską stokrotką<sup>18</sup>. Oznaczenie stanowi zachętę dla przemysłu, aby wprowadzano na rynek wyroby bardziej przyjazne dla środowiska. Podstawą przyznawania znaku Ecolabel jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego<sup>19</sup>. Jak można przeczytać w preambule do rozporządzenia:

„Program oznakowania ekologicznego UE jest elementem wspólnotowej polityki zrównoważonej konsumpcji i produkcji, stawiającej sobie za cel ograniczenie negatywnego oddziaływania wzorców produkcji i konsumpcji na środowisko, zdrowie, klimat i zasoby naturalne. Celem programu jest prowadzona za pomocą oznakowania ekologicznego UE promocja produktów charakteryzujących się wysokim poziomem efektywności ekologicznej. W tym celu uznaje się za właściwy wymóg, aby kryteria, które muszą spełnić produkty ubiegające się o oznakowanie ekologiczne UE, były opracowane w oparciu o najwyższy poziom efektywności ekologicznej, jaki udało się osiągnąć produktom na rynku Wspólnoty”.

Normy zharmonizowane są opracowywane w celu zachowania podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku nr I do rozporządzenia 305/2011. Elementem dbałości o zachowanie owych

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268).

<sup>16</sup> „Produktem bezpiecznym jest produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym użytkowaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego.”

<sup>17</sup> „1. W przypadku gdy brak jest szczegółowych przepisów Wspólnoty Europejskiej dotyczących bezpieczeństwa określonego produktu, produkt wprowadzony na rynek polski uznaje się za bezpieczny, jeżeli spełnia określone odrębnymi przepisami polskimi szczegółowe wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów.

2. Domniemywa się, że produkt spełniający wymagania wynikające z norm krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej, będących transpozycją norm europejskich uznanych przez Komisję Europejską za zgodne z przepisami dotyczącymi ogólnego bezpieczeństwa produktów, do których odniesienia Komisja Europejska opublikowała w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jest produktem bezpiecznym w zakresie wymagań objętych tymi normami”.

<sup>18</sup> A. Brzezińska, 2. *Europejska stokrotka*, [w:] *eadem*, *Ekologiczne oznaczenia narodowe*, LEX.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz.U. UE. L. z 2010 r. Nr 27, str. 1 z zm.).

wymagań jest dbałość o jakość wyrobów budowlanych. W art. 3 ust. 2 Rozporządzenia 305/2011 stanowi, że „Zasadnicze charakterystyki wyrobów budowlanych określa się w zharmonizowanych specyfikacjach technicznych w odniesieniu do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”. Przywołany artykuł należy uzupełnić o definicję „zasadniczych charakterystyk”, którą znajdziemy w art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia: „zasadnicze charakterystyki oznaczają te cechy wyrobu budowlanego, które odnoszą się do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”.

### 3. Procedura ustalenia norm zharmonizowanych

Europejska norma zharmonizowana to norma przyjęta przez europejski organ normalizacyjny. Jest ona przyjmowana na wniosek Komisji Europejskiej<sup>20</sup>. Wniosek taki nazywa się mandatem. W decyzji 768/2008/WE w artykule R1 zatytułowanym *Definicje* zawarto definicję normy zharmonizowanej. Brzmi ona w następujący sposób: „norma zharmonizowana oznacza normę przyjętą przez jedną z europejskich organizacji normalizacyjnych wymienionych w załączniku I do dyrektywy 98/34/WE na podstawie wniosku Komisji zgodnie z art. 6 tej dyrektywy”. Dyrektywa ta<sup>21</sup> w załączniku nr I faktycznie określa organy normalizacyjne, przy czym dla wyrobów budowlanych właściwy będzie Europejski Komitet Normalizacyjny „CEN”. Z kolei w załączniku II określone są krajowe organy normalizacyjne, w przypadku Polski jest to Polski Komitet Normalizacyjny „PKN”. Dyrektywa 98/34/WE została zastąpiona wspomnianą dyrektywą (UE) 2015/1535. Ta dyrektywa z kolei nie zawiera listy organów normalizacyjnych. Określa ją w załączniku I rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25.10.2012 r. nr 1025//2012<sup>22</sup> w sprawie normalizacji europejskiej – wymieniając również Komitet „CEN”. Komitet jest podmiotem wykonującym zadanie publiczne ale nie jest organem władzy. Pomaga Komisji wykonywać jej zadania.

Norma zharmonizowana jest określana w ten sposób, że w drodze komunikatu Komisji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej są publikowane odniesienia do europejskich dokumentów oceny<sup>23</sup>. Publikacja nie przesądza jednak,

<sup>20</sup> B. Fischer, *Rozdział VI Znoszenie barier technicznych z wykorzystaniem normalizacji, 5. Normy zharmonizowane*, [w:] *idem, Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, LEX.

<sup>21</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. UE. L. z 1998 r. Nr 204, str. 37).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25.10.2012 r. nr 1025//2012 w sprawie normalizacji europejskiej (Dz.U. UE 14.11.2012 r., L 316/12).

<sup>23</sup> Przykładem może być komunikat Komisji w ramach wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów bu-

że normy są prawem, a więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W tym kontekście trzeba wskazać na definicję europejskiego dokumentu oceny zawartą w rozporządzeniu nr 305/2011<sup>24</sup>. Wynika z niej, że dokument oceny to opracowanie określone przez jednostkę oceny technicznej. Jest to więc dokument zawierający treść techniczną i opracowany przez podmiot niewykonujący administracji publicznej.

Normy zharmonizowane nie mają formy żadnego z określonych traktami aktów prawa europejskiego<sup>25</sup>. Wychodząc więc od formalnego wzorca odniesienia, jakim jest treść wskazanych przepisów traktatowych, można stwierdzić, że nie są aktami prawa europejskiego. Nie zawierają nakazów ani zakazów<sup>26</sup>. Nie mają więc typowego charakteru wypowiedzi dyrektywalnej. Ich nieprzestrzeganie nie oznacza działania niezgodnego z prawem. Producent może nie korzystać z norm technicznych i inną drogą wytworzyć wyroby budowlane odpowiadające wymaganiom prawa. Trzeba w tym kontekście podkreślić, że normy nie są wydawane przez instytucje ani organy Unii. Komitety normalizacyjne, choć są podmiotami publicznoprawnymi i realizują zadania publicznoprawne, to w swych działaniach nie korzystają z władztwa do stanowienia przepisów prawa. Nie dysponują również nim. Komisja przygotowuje mandaty (wnioski o opracowanie norm) oraz weryfikuje oceny techniczne, korzystając z pomocy komitetów normalizacyjnych. Jednak publikacja norm nie stanowi jak wyżej podano stanowienia prawa. Normy są zapisem technicznym dla producenta wyrobów budowlanych, aby stosując je, otrzymał produkt odpowiadający prawem określonym wymaganiom. Ów techniczny zapis mieści się w spektrum normatywnym przepisów prawa, a więc prawem określonych wymagań<sup>27</sup>. Nie ma charakteru wiążącego. To jest raczej instrukcja do dobrowolnego stosowania przez producenta. To, że zapis norm mieści się w spektrum wymagań prawa, oznacza, że produkując wyroby budowlane,

---

dowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG opublikowany w Dz.U. UE z 8 lipca 2016 r., C 248/8.

<sup>24</sup> W art. 2 pkt 12 rozporządzenie stanowi, że „europejski dokument oceny” oznacza dokument przyjęty przez organizację JOT do celów wydawania europejskich ocen technicznych. Z kolei w art. 2 pkt 13 rozporządzenie stanowi, że „europejska ocena techniczna” oznacza udokumentowaną ocenę właściwości użytkowych wyrobu budowlanego w odniesieniu do jego zasadniczych charakterystyk zgodnie z odnośnym europejskim dokumentem oceny”.

<sup>25</sup> Art. 288 TFUE „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”

<sup>26</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 25.

<sup>27</sup> M. Błażewski, 2. *Norma techniczna a przepis prawa*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jaki-mowicz, Warszawa 2021.

zgodnie z tym zapisem otrzymujemy towar odpowiadający wymaganiom prawnym odnośnie do jakości wyrobów budowlanych. Respektowanie norm technicznych ma ten walor prawny, że jak niżej wyjaśniono, domniemywa się wówczas, że wyrób budowlany jest zgodny z wymaganiami prawa. Taki jest, rzecz można, prawny sens stanowienia norm zharmonizowanych.

Określanie norm opiera się na formule działania prywatnoprawnego i publicznoprawnego. W procesie ich stanowienia działają bowiem JOT, czyli podmioty spoza kręgu administracji publicznej. JOT – czyli jednostki oceny technicznej – to wyznaczone przez państwa członkowskie instytuty naukowe, ośrodki badawcze itp. organizacje fachowe posiadające uznaną zdolność do dokonania oceny technicznej. Zgodnie z art. 9 ust. 17 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *wyrobach budowlanych* Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prowadzi wykaz jednostek upoważnionych do wydawania krajowych ocen technicznych oraz zamieszcza go w Biuletynie Informacji Publicznej. Przykładowe JOT w Polsce to Instytut Techniki Budowlanej w Warszawie, Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych w Warszawie<sup>28</sup>. W procesie stanowienia norm działają także podmioty publiczne i to podmioty administrujące, tj. Komisja wydająca mandaty oraz publikująca normy zharmonizowane oraz podmioty publiczne, choć nie administrujące. W tym ostatnim zakresie działa Europejski Komitet Normalizacyjny, a także Polski Komitet Normalizacyjny<sup>29</sup>. PKN nie jest organem administracji rządowej, ale jest podmiotem prawa publicznego. Działa na podstawie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji<sup>30</sup>. Zgodnie z pkt 18 preambuły do rozporządzenia 305/2011

„Europejski Komitet Normalizacji (CEN) oraz Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej (CENELEC) są właściwymi organizacjami upoważnionymi do przyjmowania norm zharmonizowanych zgodnie z ogólnymi wytycznymi dotyczącymi współpracy Komisji z tymi dwiema organizacjami, podpisanymi dnia 28 marca 2003 r. Producenci powinni korzystać ze wspomnianych norm zharmonizowanych, o ile odniesienie do nich zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (...)”.

Komitety normalizacyjne pomagają Komisji w wykonywaniu jej zadań, w tym w przygotowywaniu mandatów oraz weryfikacji odniesień do europejskich dokumentów oceny przed publikacją norm.

<sup>28</sup> <https://www.gunb.gov.pl/strona/wykaz-jednostek-upowaznionych-do-wydawania-krajowych-ocen-technicznych> [dostęp: 10.08.2022].

<sup>29</sup> <https://www.cenelec.eu> , <https://www.pkn.pl> [dostęp:16.07.2022].

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1483).



#### 4. Istota norm zharmonizowanych (narzędzie samokontroli)

Można stwierdzić, że jeśli określony produkt odpowiada charakterystyce określonej w normie zharmonizowanej, to domniemywa się, że jest zgodny z wymaganiami określonymi prawem europejskim. Jest to przykład domniemanie prawnego. Wynika ono choćby z treści zawartej w pkt 9 preambuły do decyzji nr 768/2008/WE: „Domniemanie zgodności z przepisem prawnym, wynikające ze zgodności z normą zharmonizowaną, powinno skutkować częstszym odwoływaniem się do zgodności z normami zharmonizowanymi”. Ponadto ustawa o systemie oceny zgodności i nadzoru rynku w art. 9 stanowi wprost, że domniemywa się, iż produkt oznaczony symbolem CE (Conformité Européenne) spełnia wymagania<sup>31</sup>, a w art. 10 ust. 1 stanowi domniemanie, że jeśli wyroby budowlane są zgodne z postanowieniami norm zharmonizowanych, to są zgodne z wymaganiami wynikającymi z prawa<sup>32</sup>. Na tej podstawie producent może oznaczyć swój towar symbolem CE. Znak ten potwierdza właściwości towaru, tj. że odpowiada on wymaganiom prawa. Oznaczenie ułatwia także wymianę handlową. Producent sporządza deklarację zgodności wyrobu budowlanego z normą zharmonizowaną. Warunkiem sporządzenia tej deklaracji, a w konsekwencji użycia oznaczenia CE, jest to, że sam producent stwierdzi zgodność wyrobu z normą. Ponośi on w tym zakresie odpowiedzialność<sup>33</sup>. To on, umieszczając ten znak, potwierdza zgodność z normą<sup>34</sup>. Analogicznie w przypadku oznakowania krajowego to producent deklaruje zgodność z normami:

„Sąd I instancji prawidłowo wskazał, że przepis art. 8 ust. 1 ustawy o wyrobach budowlanych dotyczy oznakowania wyrobów znakiem budowlanym oraz że ocena zgodności wyrobów, stanowiących przedmiot sporu, powinna być dokonana w systemie 3 - deklarowania zgodności wyrobu przez producenta. System ten, co wymaga podkreślenia, dotyczy deklarowania zgodności wyrobu a nie typu wyrobu. Deklarowanie zgodności

<sup>31</sup> „Domniemywa się, że wyrób, na którym umieszczono oznakowanie CE, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowe oznakowanie metrologiczne, i dla którego sporządzono dokumentację potwierdzającą spełnienie wymagań, jest zgodny z wymaganiami określonymi w obowiązujących przepisach”.

<sup>32</sup> „Domniemywa się, że wyrób spełnia określone wymagania, jeżeli jest zgodny z postanowieniami norm zharmonizowanych, ich częściami lub dokumentami (...)”

<sup>33</sup> Art. 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia 305/2011 stanowią odpowiednio: „1. Jeżeli wyrób budowlany objęty jest normą zharmonizowaną lub jest zgodny z wydaną dla niego europejską oceną techniczną, producent sporządza deklarację właściwości użytkowych przy wprowadzeniu takiego wyrobu do obrotu. (...) 3. Przez sporządzenie deklaracji właściwości użytkowych producent przyjmuje na siebie odpowiedzialność za zgodność wyrobu budowlanego z zadeklarowanymi w ten sposób właściwościami użytkowymi. O ile brak obiektywnych wskazań, że jest inaczej, państwa członkowskie przyjmują, że deklaracja właściwości użytkowych sporządzona przez producenta jest dokładna i wiarygodna”.

<sup>34</sup> Art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 765/2008 stanowi, że: „oznakowanie CE” oznacza oznakowanie, za pomocą którego producent wskazuje, że produkt spełnia mające zastosowanie wymagania określone we wspólnotowym prawodawstwie harmonizacyjnym przewidującym jego umieszczenie”.

wyrobu w tym systemie dokonywane jest przez producenta na podstawie: a) wstępnego badania typu prowadzonego przez akredytowane laboratorium, b) zakładowej kontroli produkcji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o wyrobach przy dokonywaniu oceny zgodności, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 można stosować m.in. metodę wstępnego badania reprezentatywnego wzorca wyrobu (badanie typu) przeprowadzoną przez producenta lub notyfikowaną jednostkę<sup>35</sup>.

Przyjmując taką formułę, prawodawca unijny po pierwsze przerzuca zadania kontrolne na producenta. Na tym etapie zdejmuje więc te zadania z podmiotów publicznych. Po drugie, zapewnia sprawność mechanizmu weryfikacji zachowania wymagań. Producenci dbają o zachowanie norm, gdyż mają w tym swój prywatny interes. Jest to nie tylko mechanizm sprawniejszy, ale również tańszy, bowiem ogranicza zakres zadań administracji tylko do koniecznych interwencji. Ustanowienie norm to określenie mechanizmu samokontroli bez potrzeby angażowania administracji. W normach zharmonizowanych powinna być określona zakładowa kontrola produkcji, która powinna uwzględniać szczególne warunki procesu produkcyjnego danego wyrobu budowlanego (tak stanowi art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 305/2011).

Określanie europejskich norm zharmonizowanych to podstawowy instrument umożliwiający weryfikację jakości wyrobów budowlanych. W przypadkach, gdy dany towar nie jest objęty normą zharmonizowaną na poziomie europejskim, może być dla niego wydana europejska ocena techniczna. Ocena również umożliwia wprowadzenie go do obrotu albo udostępnienie na rynku. Gdy towar nie ma identyfikacji na poziomie europejskim, możliwe jest weryfikowanie go odnośnie do zgodności z normą krajową albo wydanie krajowej indywidualnej oceny technicznej. W Polsce w przypadku normy krajowej zostanie wtedy oznaczony symbolem B wynikającym z załącznika do ustawy o wyrobach budowlanych. Ze względu na swobodę przepływu towarów wyroby z oznaczeniem krajowym również mogą być sprzedawane na obszarze całej Unii.

Posługiwanie się normami zharmonizowanymi jest dobrowolne. Producent musi przestrzegać prawnie określonych wymagań określonych w prawie, o których mowa w pkt 1 niniejszego artykułu. Natomiast posługiwanie się normami technicznymi ma ułatwić osiągnięcie standardu zgodnego z prawem, a także jego dowiedzenie. W konsekwencji ma także uprościć handel. Jak stwierdzono w pkt 11 preambuły Decyzji 768/2008/WE:

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 9.06.2010 r., II GSK 622/09, LEX nr 597004.

„Zasadnicze wymagania powinny być sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, aby stwarzały prawnie wiążące zobowiązania. Ich brzmienie powinno umożliwiać ocenę zgodności z nimi nawet wobec braku norm zharmonizowanych lub gdy producent zdecyduje się nie stosować norm zharmonizowanych. Poziom szczegółowości sformułowań będzie zależał od specyfiki każdego sektora”.

Z kolei w pkt 40 czytamy, że „Jeżeli jednostka oceniająca zgodność wykazuje spełnienie kryteriów określonych w normach zharmonizowanych, powinno uznać się ją za zgodną z odpowiednimi wymaganiami określonymi we właściwym prawodawstwie sektorowym”<sup>36</sup>. To oznacza, że zgodność z normą potwierdza zgodność z wymaganiami prawnymi.

Relację między wymaganiami określonymi prawem a normami określa art. 3 rozporządzenia nr 305/2011. Z przepisu art. 3 ust. 1 i ust. 2 tego rozporządzenia wynika bowiem, że zarówno mandaty Komisji (a więc wnioski o określenie norm zharmonizowanych), jak również zasadnicza charakterystyka wyrobów budowlanych określona w normach mają mieć odniesienie do wymagań określonych w prawie<sup>37</sup>. Norma stanowi więc techniczny zapis parametrów wyrobów budowlanych, tak aby odpowiadały wymaganiom określonym w prawie. Ponadto zakres zastosowania takiej normy jest ograniczony zakresem mandatu, który jest jego podstawą, na co zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości:

„35. W drugiej kolejności należy dokonać wykładni normy zharmonizowanej w świetle mandatu, który jest jej postawą. Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 305/2011 normy zharmonizowane ustanawiane są bowiem przez europejskie organy normalizacyjne wymienione w załączniku I do dyrektywy 98/34 na podstawie wniosków wydanych przez Komisję. Na podstawie art. 17 ust. 5 tego rozporządzenia Komisja odpowiedzialna jest zaś za ocenę zgodności norm zharmonizowanych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne z odpowiednimi mandatami.

36. Wynika z tego, że zakresu stosowania normy zharmonizowanej nie można interpretować szerzej niż zakresu mandatu, który stanowi jej podstawę”<sup>38</sup>.

Dodać trzeba, że dla określonych rodzin wyrobów budowlanych prawo europejskie ustanawia bardziej szczegółowe wymagania. Jak wynika z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 305/2011 w tych przypadkach Komisja wyda-

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> „1. Podstawowe wymagania dotyczące obiektów budowlanych przedstawione w załączniku I są podstawą opracowania mandatów na opracowanie norm i zharmonizowanych specyfikacji technicznych. 2. Zasadnicze charakterystyki wyrobów budowlanych określa się w zharmonizowanych specyfikacjach technicznych w odniesieniu do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”.

<sup>38</sup> Wyrok TSUE z 14.12.2017 r., C-630/16, ZOTSISPI 2017, nr 12, poz. I-971.

je akt delegowany tj. rozporządzenia delegowane do w/w rozporządzenia ustawodawczego<sup>39</sup>.

Organy administracji publicznej nie weryfikują właściwości wyrobów budowlanych prewencyjnie, tj. przed wprowadzeniem ich do obrotu czy też udostępnieniem na rynku. Nie są wymagane pozwolenia. Natomiast wyroby budowlane mogą być kontrolowane przez administrację tak w handlu, jak i w użyciu. Podstawowe zadania w tym zakresie zostały powierzone organom nadzoru budowlanego (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. e Prawa budowlanego). Artykuł 10 Prawa budowlanego jasno określa ramy prawne obrotu i użytkowania wyrobów budowlanych<sup>40</sup>. Zatem jeśli przedsiębiorca błędnie używa określenia CE, w ramach kontroli może to zostać ustalone. Tym bardziej organy nadzoru budowlanego mogą kontrolować budowy w celu ustalenia, czy używa się wyrobów budowlanych legalnie wprowadzonych na rynek. Organy administracji działają w oparciu o przepisy Prawa budowlanego, prawa przedsiębiorców<sup>41</sup> oraz aktów wykonawczych, jak np. rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie kontroli wyrobów budowlanych<sup>42</sup>. Przepisy dotyczące tzw. nadzoru rynku zawiera także rozporządzenie 305/2011, tj. art. 56 i następne.

## 5. Wspólny rynek wyrobów budowlanych

Pojęcie normy zharmonizowanej związane jest z prawodawstwem harmonizacyjnym. Możliwość oznaczenia produktu symbolem CE ułatwia wymianę handlową. Towar, dzięki korzystaniu z jednej z zasad wspólnego rynku, tj. swobodnej wymiany dóbr, może być sprzedawany na całym obszarze Unii – ale jeśli jest objęty normą zharmonizowaną, to musi mieć deklarację europejską. Co więcej, oznaczenie go symbolem CE daje tę przewagę, że dla nabywcy jest on zgodny z wymaganiami obowiązującym w jego kraju niezależnie od

---

<sup>39</sup> „3. Dla konkretnych rodzin wyrobów budowlanych objętych normą zharmonizowaną – w stosownych przypadkach i w związku z ich zamierzonym zastosowaniem zdefiniowanym w normach zharmonizowanych – Komisja określa za pomocą aktów delegowanych zgodnie z art. 60 zasadnicze charakterystyki, w odniesieniu do których producent deklaruje właściwości użytkowe wyrobu w chwili jego wprowadzenia do obrotu. W stosownych przypadkach Komisja określa również za pomocą aktów delegowanych zgodnie z art. 60 wartości progowe dla tych właściwości użytkowych w odniesieniu do zasadniczych charakterystyk podlegających zadeklarowaniu”.

<sup>40</sup> „Wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały o właściwościach użytkowych umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie podstawowych wymagań, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych – również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem”.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym (Dz.U. poz. 1230).

kraju pochodzenia<sup>43</sup>. Oznaczenie CE stanowi potwierdzenie przez producenta ważne na obszarze całej Unii, że towar odpowiada wymaganiom prawnym. Producent odpowiada za tę deklarację. Podstawą deklaracji jest opracowana przez producenta dokumentacja techniczna. Europejskie normy zharmonizowane wyznaczają standardy techniczne, które pozwalają oszacować osiągi wyrobów budowlanych. Tworzą powszechny język techniczny, z którego korzystają podmioty rynku wyrobów budowlanych. Dzięki temu zdefiniowane wymagania są jasne i zrozumiałe dla wszystkich podmiotów państw członkowskich Unii Europejskiej, co pozwala na zwiększenie konkurencji na rynku wyrobów budowlanych. Pozwalają one również na weryfikację zgodności produktów z wymaganiami technicznymi. Jak czytamy w pkt 8 preambuły Decyzji 768/2008/WE: „Prawodawstwo dotyczące konkretnych produktów powinno unikać, tam gdzie to możliwe, zagłębiania się w szczegóły techniczne i powinno ograniczać się do określenia zasadniczych wymagań. Takie przepisy, jeśli to możliwe, powinny odwoływać się do norm zharmonizowanych (...)”.

Znak CE nie określa pochodzenia. Nie jest także znakiem jakości, znakiem towarowym ani znakiem bezpieczeństwa. Wskazuje jedynie, że odpowiedzialność za zgodność wyrobu budowlanego z deklarowanymi właściwościami użytkowymi oraz za jego zgodność z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii ponosi producent. Stosowanie i udostępnianie wyrobów z oznaczeniem CE nie może być przez państwa członkowskie w żaden sposób zakazywane ani ograniczane. Znak CE powinien zostać naniesiony przed wprowadzeniem wyrobu do obrotu.

Oprócz określonej rozporządzeniem nr 305/2011 deklaracji właściwości użytkowych produktu warto wspomnieć o funkcjonującym na rynku dobrowolnym systemie certyfikacji EPD. Jest to skrót od angielskich słów oznaczających Deklarację Środowiskową Produktu. Narzędzie użyteczne zwłaszcza dla podmiotów, które dbając o zachowanie w procesie inwestycyjno-budowlanym reguł zrównoważonego rozwoju, chcą dowieść, że wyroby budowlane użyte przy realizacji inwestycji są ekologiczne. Chodzi o ocenę całego procesu funkcjonowania wyrobu od jego powstawania do recyklingu (po zużyciu). Częściowo dzięki temu np. obiekt użyteczności publicznej może korzystać z certyfikatów zrównoważonego budownictwa (m.in. BREEAM, LEED, DGNB)<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> H. Kisilowska [w:] J. Smarż, H. Kisilowska, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 5.

<sup>44</sup> E. Wiktorowska [w:] I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 30(a), <https://plgbc.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Zrownowazone-certyfikowane-budynki-2022.pdf> [dostęp:16.07.2022].

## 6. Podsumowanie

Rekapituluując zamieszczone wywody, w pierwszej kolejności trzeba wskazać, że normy zharmonizowane nie stanowią norm praw europejskiego (powszechnie obowiązującego). Jest to zapis techniczny, który umożliwia przedsiębiorcy uzyskanie wyrobu zgodnego z prawnymi wymaganiami i pozwala przyjąć domniemanie, że wyrób jest zgodny z prawem. To producent odpowiada za prawidłowe stosowanie normy i sam nadaje odpowiednie oznaczenie wyrobom budowlanym. Określanie europejskich norm zharmonizowanych jest sposobem na zapewnienie produkcji wyrobów o wymaganych właściwościach i ułatwienia obrotu towarami budowlanym na wspólnym europejskim rynku. Eliminuje więc ograniczenia i zagrożenia wynikające z krajowych systemów certyfikacyjnych – mogących wprowadzać nierówności w zasadach wolnego handlu.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Dyrektywa Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, (Dz.U. UE. L. z 1989 r. Nr 40, str. 12 z zm.).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1213).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.U. UE. L. z 2011 r. Nr 88, str. 5 z zm.).
4. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG (Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 218, str. 82).
5. Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. UE. L. z 2002 r. Nr 11, str. 4 z zm.).
6. Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 222).



7. Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz.U. UE. L. z 2015 r. Nr 241, str. 1).
8. Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (MP 1996 nr 19 poz. 231).
9. Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268).
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz.U. UE. L. z 2010 r. Nr 27, str. 1 ze zm.).
11. Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. UE. L. z 1998 r. Nr 204, str. 37).
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25.10.2012 r. nr 1025//2012 w sprawie normalizacji europejskiej (Dz.U. UE 14.11.2012 r., L 316/12).
13. Komunikat Komisji w ramach wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG opublikowany w Dz.U. UE z 8 lipca 2016 r., C 248/8.
14. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1483).
15. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym (Dz.U. poz. 1230).

**Artykuły i książki naukowe:**

1. Błażewski M., *Norma techniczna a przepis prawa*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021.
2. Brzezińska A., *Europejska stokrotka*, [w:] *eadem*, *Ekologiczne oznaczenia narodowe*, LEX.
3. Fischer B., *Rozdział VI Znoszenie barier technicznych z wykorzystaniem normalizacji*, 5. *Normy zharmonizowane*, [w:] *idem*, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, LEX.
4. Kisilowska H. [w:] J. Smarż, H. Kisilowska, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 5.
5. Wiktorowska E. [w:] I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 30(a).
6. Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 25.

**Orzecznictwo:**

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2010 r., II GSK 622/09, LEX nr 597004.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 14 grudnia 2017 r., C-630/16, ZOTSiSPI 2017, nr 12, poz. I-971.

---

Karolina Tetlak<sup>1</sup>

## **Środki wpływające znacząco na miks energetyczny państw, objęte specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska**

### **Streszczenie**

Realizacja celów polityki energetycznej i polityki środowiskowej Unii Europejskiej odbywa się za pomocą środków przyjmowanych na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który w tym zakresie zasadniczo przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą. Natomiast w przypadku polityki w dziedzinie ochrony środowiska do uchwalenia „środków wpływających znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” wymagana jest specjalna procedura ustawodawcza. W przypadku polityki energetycznej kompetencje w tym zakresie przypadają zasadniczo państwom członkowskim. Celem artykułu jest analiza zakresu kompetencji w sprawach miksu energetycznego, a tym samym prawidłowej podstawy prawnej i zakresu wymogu jednomyślności w sprawach dotyczących tych obszarów polityki UE. Szczególną uwagę zwrócono na rozróżnienie kwestii wpływu przepisów oraz celów realizowanych za ich pomocą. Hipoteza badawcza artykułu stanowi, że brak sformułowania celu środowiskowego dla środków mających znaczący wpływ na miks energetyczny państw zmienia wymaganą procedurę ustawodawczą, stąd próba wprowadzania takich środków w ramach polityki energetycznej, a nie środowiskowej UE.

**Słowa kluczowe:** miks energetyczny, polityka energetyczna, polityka klimatyczna, polityka środowiskowa, Unia Europejska, prawo europejskie, procedura ustawodawcza

---

<sup>1</sup> Doktor, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

## Measures Significantly Affecting the Energy Mix of Countries Subject to a Special Legislative Procedure as Part of the European Union's Environmental Policy

### Abstract

The objectives of the European Union's energy and environmental policies are achieved through measures adopted on the basis of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which in this respect provides in principle for the ordinary legislative procedure. In the case of environmental policy, a special legislative procedure is required to enact 'measures significantly affecting a Member State's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply'. In the case of energy policy, competences in this respect belong essentially to the Member States. The aim of the article is to analyse the scope of competences in respect of the energy mix, and thus the correct legal basis and the scope of the unanimity requirement in matters relating to these EU policy areas. Particular attention was paid to distinguishing between the impact of regulations and the objectives pursued by them. The research hypothesis of the article is that the lack of an environmental goal for measures that have a significant impact on the energy mix of countries changes the required legislative procedure, hence the attempt was made to introduce such measures under the energy policy, not the EU environmental policy.

**Keywords:** energy mix, energy policy, climate policy, environmental policy, European Union, European law, legislative procedure

### 1. Wprowadzenie

Realizacja celów polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej odbywa się za pomocą środków przyjmowanych na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>, który w tym zakresie zasadniczo przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą. Natomiast w przypadku uchwalania „środków wpływających znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” wymagana jest specjalna procedura ustawodawcza, wówczas gdy środki realizują cele w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Celem artykułu jest analiza znaczenia pojęcia „środków wpływających znacząco na miks energetyczny państw”, a tym samym zakresu wymogu jednomyślności w sprawach dotyczących tych obszarów polityki UE. Szczególną uwagę zwrócono na usytuowanie omawianych regulacji, a także rozróżnienie kwestii wpływu przepisów i ich skutków oraz celów realizowanych za ich pomocą. Hipoteza badawcza artykułu stanowi, że art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE to przepis martwy jako podstawa prawna aktów prawa pochodnego UE, ponieważ jego zastosowanie wymaga sformułowania środowi-

<sup>2</sup> Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 (dalej jako: TFUE).

skowego celu środków wpływających znacząco na miks energetyczny państw. Skutkowałoby to koniecznością uzyskania jednomyślności podczas głosowania w Radzie. Tymczasem do przyjęcia środków realizujących cele z zakresu polityki energetycznej wystarczająca jest większość głosów w Radzie, nawet jeżeli środki te mają znaczący wpływ na miks energetyczny państw. W rezultacie, wybór art. 194 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej zwiększa prawdopodobieństwo przyjęcia środka, ponieważ wystarczy głosowanie większością głosów.

Cel badawczy artykułu zrealizowano z wykorzystaniem metod: analizy literatury przedmiotu, analizy ustawodawstwa regulującego kwestię procedury podejmowania aktów prawnych w UE, analizy orzecznictwa oraz wnioskowania.

## 2. Podstawa prawna środków w dziedzinie polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej

Na mocy art. 4 ust. 2 lit. e) oraz i) TFUE kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się m.in. do środowiska oraz energii. Zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi:

- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
- d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

W myśl art. 194 ust. 2 zd. 1 TFUE, bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Przepis ten stanowi podstawę traktatową dla aktów prawa pochodnego przyjmowanych w ramach realizacji celów polityki energetycznej UE. Co do zasady, akty te powinny być przyjmowane zgodnie ze **zwykłą procedurą ustawodawczą**, czyli przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji i po uprzedniej konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, przy czym Rada stanowi **kwalifikowaną większością głosów**. Za większość kwalifikowaną uważa się liczbę głosów członków Rady reprezentujących 55% państw członkowskich i 65% całej populacji UE (art. 294 TFUE).

Zgodnie z postanowieniem art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE, środki przyjmowane przez UE w zakresie polityki energetycznej nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ust. 2 lit. c). Co do zasady zatem, kwestia kształtowania przez państwa członkowskie powyższych zagadnień z zakresu polityki energetycznej pozostaje w zakresie kompetencji państw członkowskich.

Ograniczeniem tej swobody jest jednakże możliwość przyjmowania na poziomie UE środków w celu realizacji polityki Unii w dziedzinie środowiska, o czym stanowi odesłanie w art. 194 ust. 2 akapit 2 *in fine* do postanowień art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Przepis ten przewiduje odstępstwo od określonej w art. 192 ust. 1 TFUE zasady, zgodnie z którą podstawową procedurą przyjmowania środków służących osiągnięciu celów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego określonych w art. 191 TFUE jest **zwykła procedura ustawodawcza**. Przepisy art. 192 ust. 2 zawierają zamknięty katalog pięciu przypadków zastosowania **specjalnej procedury ustawodawczej** dla przyjęcia aktów prawa pochodnego służących wykonaniu celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Specjalna procedura ustawodawcza przewiduje, że Rada stanowi **jednomyślnie** i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Zgodnie z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE akty prawne, regulujące środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, powinny zostać przyjęte w trybie specjalnej procedury ustawodawczej, w ramach której wymagana jest jednomyślność w Radzie<sup>3</sup>. Należy podkreślić, że

<sup>3</sup> Możliwość odstępstwa od tej reguły przewiduje tzw. klauzula pomostowa (*passarelle clause*), zawarta w art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE, zgodnie z którą Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, może postanowić o stosowaniu zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Przepis zawierający klauzulę pomostową mógłby być szczególnie istotny dla osiągnięcia celów polityki ochrony środowiska, gdyż przewiduje możliwość przejścia do zwykłej procedury ustawodawczej dla środków w dziedzinie środowiska podlegających jednomyślnemu głosowaniu, w tym postanowień mających znaczący wpływ na miks energetyczny. Jednakże, aby było to możliwe, Rada musi jednogłośnie wyrazić zgodę. Obecnie nie ma na to politycznego przyzwolenia. Niemniej dzięki tej klauzuli nawet w wypadku, gdy projektowany akt prawa pochodnego miałby zawierać postanowienia wchodzące w zakres przesłanek wskazanych w art. 192 ust. 2 akapit 1 TFUE, państwa członkowskie mogą zrezygnować z zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej na rzecz przyjęcia danego aktu w standardowej, zwykłej procedurze ustawodawczej, zatem w trybie art. 192 ust. 1 TFUE (akapit 2 tego przepisu stanowi *lex specialis* w stosunku do akapitu 1). Jest to możliwe pod warunkiem, że zgoda na odstępstwo od specjalnej procedury ustawodawczej zostanie przyjęta jednomyślnie przez Radę. Stanowi to formę zabezpieczenia mniejszych państw członkowskich, które nie byłyby w stanie zebrać odpowiedniej mniejszości blokującej. Warto podkreślić, że od 1987 r. Rada nie podjęła żadnej decyzji przy zastosowaniu tego trybu procedowania (N. Meyer-Ohlendorf, R. Bodle, L. Meinecke, *The Future of the EU. Compromises for expanding ordinary legislative procedure and majority voting in climate and energy policies. Background Paper*, Berlin 11.06.2019).



przepis ten znajduje się w art. 192 TFUE, regulującym działania UE w zakresie ochrony środowiska. W dziedzinie polityki energetycznej jedyny przypadek wymagający głosowania jednomyślnie stanowią środki, które mają charakter głównie fiskalny, zgodnie z art. 194 ust. 3 TFUE<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia organów UE, podstawowa różnica między zwykłą a specjalną procedurą ustawodawczą polega na tym, że w przypadku zwykłej procedury dla przyjęcia aktu prawnego konieczne jest wspólne działanie Parlamentu Europejskiego i Rady oraz poparcie większości kwalifikowanej członków Rady, natomiast przy specjalnej procedurze ustawodawczej Rada tylko konsultuje się z Parlamentem Europejskim i znacząco rośnie siła głosu pojedynczego państwa członkowskiego, ponieważ konieczna jest jednomyślność członków Rady. Wybór podstawy prawnej determinuje zatem procedurę przyjęcia danego środka realizacji celów środowiskowych lub energetycznych i ma olbrzymie znaczenie dla szans na przyjęcie danego środka. Są one większe w przypadku skorzystania z art. 192 ust. 1 lub 194 ust. 2 TFUE, skoro Rada przyjmuje akt prawny kwalifikowaną większością głosów, natomiast istotnie maleją przy opowiedzeniu się za art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, ponieważ wystarczy negatywny głos jednego państwa członkowskiego w Radzie, aby uniemożliwić przyjęcie aktu<sup>5</sup>.

Z punktu widzenia państw członkowskich, zastrzeżenie specjalnej procedury ustawodawczej pozwala państwom na blokowanie prac nad projektami aktów prawnych UE, które mogłyby w sposób zbyt daleko idący oddziaływać na wewnętrzną strukturę zaopatrzenia w energię danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie UE zawsze dążyły do objęcia swoich sektorów energetycznych ścisłą kontrolą władz państwowych, uważając to za kluczowe dla zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państw<sup>6</sup>. Wymóg osiągnięcia jednomyślności w trakcie głosowania Rady umożliwia państwom członkowskim zgłoszenie weta wobec projektów aktów prawnych, które mogłyby stanowić zagrożenie dla ich bezpieczeństwa energetycznego i realizacji krajowej polityki energetycznej<sup>7</sup>. Zastrzeżenie jednomyślności dla **środków wpływających znacząco na wybór** państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii

<sup>4</sup> Zob. szerzej: K. Tetlak, *Fiskalny charakter przepisów objętych specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 1.

<sup>5</sup> K. Łuczak, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 1, s. 35–54.

<sup>6</sup> A. Gradziuk i in., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103, s. 705–708; N. Meyer-Ohlendorf, R. Bodle, L. Meinecke, *op. cit.*

<sup>7</sup> M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, *Art. 192, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2 (art. 90–222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Lex 2012.

i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię powinno dać państwom większą kontrolę nad przyjmowaniem aktów prawnych w ramach polityki prowadzonej przez UE.

Należy przy tym zaznaczyć, że do momentu przyjęcia Traktatu z Lizbony (2007) obecne art. 191 i 192 były jedyną podstawą prawną przyjmowania aktów w dziedzinie energetyki. Przepis art. 194 TFUE wprowadził odrębne regulacje dotyczące polityki energetycznej UE i nie znalazło się w nim podobne zastrzeżenie dotyczące jednomyślności w zakresie miksu energetycznego.

### **3. Środki wpływające na wybór między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę zaopatrzenia państwa w energię (miks energetyczny)**

Struktura zaopatrzenia w energię, określana terminem „miks energetyczny” (*energy-mix*), to procentowy udział wykorzystania na terytorium państwa poszczególnych źródeł energii: konwencjonalnych (nieodnawialnych) – gazu ziemnego, węgla, ropy naftowej i uranu pozyskiwanego z kopalni oraz odnawialnych, których zasób odnawia się w relatywnie krótkim czasie. Do odnawialnych źródeł energii należą: słońce, wiatr, woda (rzeki, pływy i fale morskie), a także energia jądrowa w zamkniętym cyklu paliwowym, biomasa, biogaz, biopłyny oraz biopaliwa. Do energii odnawialnej zalicza się również ciepło pozyskane z ziemi (energia geotermalna), powietrza (energia aerotermalna), wody (energia hydrotermalna).

Państwa członkowskie dysponują co do zasady pełną niezależnością w kształtowaniu tej struktury, a więc w zakresie decyzji, jakie źródła energii składają się na krajowy bilans (miks) energetyczny. Struktura zaopatrzenia w energię poszczególnych państw członkowskich jest uzależniona od uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, historycznych czy politycznych oraz stanu modernizacji gospodarki (jej rozwoju technologicznego). Kluczowy wpływ na *energy-mix* ma stopień dywersyfikacji wykorzystania poszczególnych źródeł energii, dostaw surowców energetycznych oraz stosowanych technologii.

Jak wspomniano wyżej, polityka UE w dziedzinie energetyki zasadniczo realizowana jest za pomocą środków przyjmowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, a państwa członkowskie mają prawo określania swojego miksu energetycznego. Podobnie, polityka UE w zakresie ochrony środowiska naturalnego zasadniczo realizowana jest za pomocą środków przyjmowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, przy czym art. 192 ust. 2 TFUE przewiduje w tym zakresie szereg odstępstw wymagających specjalnej procedury ustawodaw-

czej. Wyjątek od reguły stosowania procedury opartej na większości głosów na rzecz jednomyślności zawarty w art. 192 ust. 2 c) TFUE odnosi się do **środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę zaopatrzenia państwa w energię.**

Jeśli chodzi o wykładnię gramatyczną art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, jego zastosowanie jako podstawy prawnej aktu zależy od łącznego spełnienia czterech warunków:

- 1) środek służy osiągnięciu celów określonych w art. 191(1) TFUE,
- 2) środek wpływa na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii,
- 3) środek wpływa na ogólną strukturę zaopatrzenia w energię państwa członkowskiego,
- 4) wpływ środka jest znaczący.

Po pierwsze, środek musi służyć osiągnięciu celów polityki Unii w dziedzinie środowiska wskazanych w art. 191 ust. 1 TFUE, tj.:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Wymóg ten jest kluczowy dla dalszej analizy. Usytuowanie omawianego wyjątku w art. 192, w Tytule XX TFUE dotyczącym środowiska, a nie w Tytule XXI dotyczącym energetyki, determinuje rolę tego przepisu jako podstawy prawnej. Przepis art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE znajduje zastosowanie wyłącznie do aktów prawnych realizujących cele polityki ochrony środowiska. Jest on irrelevantny, gdy prawodawca UE zadecyduje o wydaniu aktu realizującego cele w dziedzinie polityki energetycznej, nawet jeżeli akt ten może wywrzeć istotny wpływ na miks energetyczny państw.

Rzecznik generalny P. Léger, w opinii przedstawionej 16 maja 2000 r. w ramach postępowania w sprawie C-36/98 Królestwo Hiszpanii p. Radzie, dokonując interpretacji art. 192 TFUE, podkreślił, że:

„wszystkie środki przewidziane w ust. 2 [...] muszą mieć na celu przede wszystkim ochronę środowiska. Incydentalnie lub akcesoryjnie jednak poprzez takie środki instytucje powinny wkraczać w dziedziny tradycyjnie poddane władzy suwerennej państw członkowskich (energetyka, zagospodarowanie prze-

strzenne, podatki), które wciąż zachowują w stosunku do nich szerokie kompetencje. Z tego względu postanowienie traktatowe przewiduje dla uchwał Rady jednomyślność, a zatem prawo weta dla każdego państwa członkowskiego<sup>8</sup>.

Należy zauważyć, że na potrzeby wyboru podstawy prawnej istotna jest intencja prawodawcy, który zamierza wykorzystać dany instrument do realizacji celów danej polityki. Sformułowanie celów działań zawierających kwestie z zakresu ochrony środowiska naturalnego obejmuje dany środek regulacjami art. 191–193 TFUE, natomiast pominięcie tych zagadnień i koncentracja na kwestiach energetyki przesuwają działania UE w sferę polityki energetycznej, dla której wymagane jest głosowanie większością głosów, chyba że przyjmowane przepisy mają charakter przede wszystkim fiskalny. W razie sformułowania celów środowiskowych nie muszą to być jedyne cele zastosowania danego środka, by wymagane było oparcie danego aktu na podstawie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Sformułowanie celów z zakresu polityki energetycznej, z pominięciem celów z dziedziny ochrony środowiska naturalnego, pozwala na zastosowanie łatwiejszej do przeprowadzenia zwykłej procedury ustawodawczej.

Podkreślenia wymaga, że środek realizujący cele polityki energetycznej UE nie wymaga głosowania w specjalnej procedurze ustawodawczej, nawet jeżeli ma wpływ na miks energetyczny państw. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 194 ust. 1 lit. c) TFUE, zgodnie z którym w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii. Wydaje się, że środki mające na celu wspieranie rozwoju odnawialnych form energii mogą mieć znaczący wpływ na miks energetyczny państw, jednakże wymkną się wymogowi poddania ich specjalnej procedurze ustawodawczej, jeżeli nie będą realizowały celów z zakresu ochrony środowiska. Polityka UE w dziedzinie energetyki ma jedynie uwzględniać potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, ale nie musi obejmować działań realizujących wprost cele środowiskowe.

Jeśli chodzi o drugą i trzecią przesłankę zastosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, przepis ten wyraźnie odsyła do oceny **wpływu** danego środka na miks energetyczny państwa członkowskiego, co przenosi punkt ciężkości na

<sup>8</sup> Opinia rzecznika generalnego P. Léger przedstawiona w dniu 16 maja 2000 r. w sprawie C-36/98 Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2000:246.

skutki przepisu i tym samym uniemożliwia obejście wymogu przez deklarowanie innego celu wprowadzanych środków. Wpływ środka musi wystąpić łącznie w odniesieniu do wyboru między różnymi źródłami energii i do ogólnej struktury zaopatrzenia w energię. Przepis art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE odnosi się do skutku przepisów, bez względu na ich charakter czy wyrażony przez projektodawcę zamierzony cel (o ile środek służy realizacji celów określonych w art. 191 TFUE). Stąd środek mający za główny cel ochronę środowiska (art. 191 ust. 1 TFUE), ale dodatkowo znacząco wpływający na miks energetyczny państwa członkowskiego, powinien zostać przyjęty na podstawie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE<sup>9</sup>.

Czwarta przesłanka dotyczy stopnia wpływu na miks energetyczny. Użycie w omawianym przepisie słowa „znacząco” powoduje, że nie wystarczy, żeby wpływ aktu prawnego na miks energetyczny państwa członkowskiego był minimalny lub nieistotny – relewantny jest wyłącznie wpływ znaczący<sup>10</sup>. Przepisy TFUE nie precyzują, jak należy rozumieć pojęcie znaczącego wpływu, ani nie określają sposobu jego „zmierzenia”, pozostawiając w tym zakresie swobodę organom unijnym dokonującym wyboru podstawy prawnej środka realizacji celu polityki środowiskowej.

Rzecznik Léger wskazał przykładowo w powołanej wyżej opinii przedstawionej 16 maja 2000 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania p. Radzie, że:

„do środków, które mogą odczuwalnie wpływać na wybór państwa członkowskiego, można zaliczyć środki, które zobowiązywałyby państwa członkowskie do budowania zapór wodnych, które produkowałyby energię w celu zachowania nieodnawialnych zasobów naturalnych, jak np. ropy naftowej, jeśli w perspektywie krótkoterminowej doszłoby do wyczerpania tych zasobów. W grę mógłby wchodzić też zakaz wznoszenia zapór wodnych o charakterze energetycznym, aby uniknąć pozbawienia zaopatrzenia w wodę niektórych regionów Wspólnoty” (pkt 100 opinii).

Rzecznik podkreślił również, że państwa członkowskie powinny zachować szeroki zakres władzy w dziedzinie polityki energetycznej ze względu na konsekwencje, jakie środki unijne mogłyby mieć dla gospodarki narodowej tych państw (pkt 101 opinii)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Zob. M. Peeters, *Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments, and procedures*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, vol. 21, no. 1, p. 48.

<sup>10</sup> Zob. J.H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, p. 57.

<sup>11</sup> Podobne stanowisko wyrażał TSUE w sprawach dotyczących funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>, stwierdzając, że przy transpozycji dyrektywy 2003/87 „państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody” i w konsekwencji również w ramach wyboru środków, które uznają za najbardziej właściwe do osiągnięcia określonego przez tę dyrektywę celu w specyficznym kontekście krajowego rynku energetycznego” (T-183/07 Polska p. Komisji, pkt 88; T-263/07 Estonia p. Komisji, pkt 53; T-374/04 Niemcy p. Komisji, pkt 80).

#### 4. Wpływ na miks energetyczny

W granicach swoich kompetencji Unia może wpływać na krajowy *energy-mix* państw członkowskich w sposób bezpośredni i pośredni, wykorzystując zarówno środki mające na celu realizację założeń polityki energetycznej, jak i polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Środki o charakterze bezpośrednim wprost kształtują wewnętrzną strukturę zaopatrzenia w energię poszczególnych państw członkowskich poprzez zobowiązania do wykorzystywania konkretnego źródła energii co najmniej na ściśle określonym poziomie minimalnym. Przykładem takiego środka są przepisy dyrektywy 2009/28 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>12</sup>, której przepisy określają m.in. obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Brak realizacji tego celu w zakreślonym terminie może skutkować wszczęciem przez Komisję postępowania o naruszenie prawa UE w trybie art. 258 TFUE.

Warto zwrócić uwagę, iż pomimo że dyrektywa 2009/28 w sposób oczywisty wpływa na strukturę zaopatrzenia w energię poszczególnych państw członkowskich, została ona przyjęta na podstawie dawnego art. 175 ust. 1 oraz art. 95 TWE (obecny art. 192 ust. 1 i art. 114 TFUE), a więc w trybie zwykłej procedury ustawodawczej. Należy to uznać za oczywiste naruszenie przepisów traktatowych<sup>13</sup>. Właściwą podstawą tego aktu powinien być art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, a więc projekt dyrektywy powinien być zostać przyjęty w trybie specjalnej procedury ustawodawczej. Państwa członkowskie nie zakwestionowały jednak skutecznie błędnej podstawy prawnej dyrektywy, co świadczy o przyjętym konsensusie, a nie zgodności tego rozwiązania z Traktatem<sup>14</sup>.

Z kolei pośredni wpływ środków przyjmowanych przez Unię na miks energetyczny poszczególnych państw członkowskich wiąże się przede wszystkim z prowadzoną w ramach UE polityką w dziedzinie środowiska, w tym zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu. Regu-

<sup>12</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.U. L 140 z 5.6.2009, str. 16–62.

<sup>13</sup> Por. C. Mik, *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, red. K. Maliszewska, Warszawa 2008, s. 9–50.

<sup>14</sup> K. Huhta, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, "International & Comparative Law Quarterly", October 2021, vol. 70, issue 4, pp. 991–1010.



lacje przyjmowane przez UE w sposób oczywisty pośrednio wpływają na wybór państw w zakresie poszczególnych źródeł energii. Restrykcyjna polityka klimatyczna, narzucająca państwom członkowskim daleko idące ograniczenia w zakresie emisji CO<sub>2</sub>, ma powodować odchodzenie od wykorzystania wysokoemisyjnych źródeł energii (przede wszystkim węgla) na rzecz źródeł niskoemisyjnych. Tym samym, mając na uwadze wpływ tego typu regulacji na wybór państw członkowskich między poszczególnymi źródłami energii, należałoby akty prawne przewidujące tego typu środki opierać również na art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Tym samym za błąd uznać należy przyjęcie dyrektywy 2003/87 ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie<sup>15</sup> na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecny art. 192 ust. 1 TFUE). Podobnie jak w przypadku dyrektywy 2009/28, właściwą podstawą tego aktu powinien być zostać art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, a więc projekt dyrektywy powinien być zostać przyjęty w trybie specjalnej procedury ustawodawczej<sup>16</sup>.

Jest niezwykle istotne, aby prawidłowo rozróżniać wpływ instrumentu (środka), przyjętego do realizacji celu unijnej polityki, od deklarowanego celu jego wprowadzenia. Realizacja celów energetycznych generalnie ma wpływ na środowisko. Jednakże rzeczywiste skutki zastosowania danego środka mogą dotyczyć środowiska naturalnego, podczas gdy deklarowany będzie wyłącznie cel energetyczny. Z kolei realizacja celów środowiskowych może wywierać istotny wpływ na kwestie energetyki. Pokusa pominięcia celów i skutków środowiskowych i sformułowania wyłącznie celów w zakresie energetyki może się pojawić ze względu na to, że polityka energetyczna nie wymaga głosowania jednomyślnego. Jak wspomniano, pominięcie celów środowiskowych w ramach polityki energetycznej prowadzi do faktycznego wykluczenia możliwości stosowania przepisu art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej aktów prawa pochodnego. I rzeczywiście – na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE nie uchwalono dotąd żadnych aktów prawnych wymagających jednomyślności w dziedzinie polityki ochrony środowiska. Podobnie nie uchwalono żadnych aktów ustawodawczych na podstawie 194 ust. 3 TFUE wymagających jednomyślności w dziedzinie polityki energetycznej. Nawet w przypadku rewizji dwóch aktów dotyczących polityki energetycznej należących do przedstawionego w lipcu 2021 r. pakietu

<sup>15</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, str. 32–46

<sup>16</sup> M. Nowacki, Art. 194, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2 (art. 90–222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Lex 2012.

legislacyjnego Fit for 55: propozycji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) oraz zmiany dyrektywy o energii odnawialnej (RED), jako podstawę prawną zgłoszono art. 194 ust. 2 w zw. z art. 114 TFUE, choć przepisy te niewątpliwie wpłyną na miks energetyczny państw członkowskich. Wydaje się, że rozumowanie Komisji zakłada, że nie są one jednak wydawane w ramach polityki ochrony środowiska, tylko polityki energetycznej, stąd brak oparcia tych przepisów na podstawie prawnej wynikającej z art. 192 TFUE.

Państwa członkowskie mają prawo zakwestionowania prawidłowości wyboru podstawy prawnej aktu. Ocena prawodawcy UE co do kryterium znaczącego wpływu aktu prawnego na miks energetyczny państwa członkowskiego powinna znaleźć odzwierciedlenie przynajmniej w ocenie skutków lub uzasadnieniu aktu, tak aby Trybunał mógł skontrolować, czy nie doszło do nadużycia władzy lub oczywistego naruszenia granic uznania, a w konsekwencji do wyboru niewłaściwej podstawy prawnej.<sup>17</sup>

## **5. Zarzut wyboru niewłaściwej podstawy prawnej – art. 192 ust. 1 zamiast art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE**

Z zarzutem wydania aktu prawnego na błędnej podstawie prawnej Trybunał miał do czynienia w sprawie C-5/16 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej<sup>18</sup>, dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (dalej jako: decyzja MSR). Decyzja MSR wprowadziła mechanizm służący do rozwiązania problemu nadwyżki podaży nad popytem na rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla<sup>19</sup>.

Zgodnie z zarzutem sformułowanym w skardze Polski o unieważnienie decyzji MSR właściwą podstawą dla tego aktu prawnego powinien być art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Trybunał nie podzielił tego stanowiska i doszedł do wniosku,

<sup>17</sup> K. Łuczak, Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego, *Przegląd Legislacyjny* 2019/1/35-54. W dziedzinach, w których prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, a do takich zalicza się polityka Unii w dziedzinie środowiska, Trybunał ocenia, czy dany środek nie jest dotknięty oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub czy nie doszło do oczywistego naruszenia granic uznania; por. wyrok Trybunału z 30 czerwca 2016 r. w sprawie Lidl GmbH & Co. KG przeciwko Freistaat Sachsen, C-134/15, pkt 47.

<sup>18</sup> Wyrok TSUE z 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.

<sup>19</sup> Zob. szerzej I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20.

że art. 192 ust. 1 TFUE stanowił prawidłową podstawę prawną dla decyzji MSR ze względu na jej cel i treść. Trybunał skonkludował, że skoro decyzja MSR stanowi tylko uzupełnienie lub korektę systemu wprowadzonego dyrektywą ETS, to prawidłowo wydano ją na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE i wobec tego nie było potrzeby analizowania jej skutków dla miksu energetycznego Polski.

Wyrok ten został krytycznie oceniony przez polskich komentatorów:

„Trybunał wyraźnie rozgraniczył stosowanie obu traktatowych podstaw prawnych, tj. art. 192(1) i art. 192(2)(c) TFUE, dając wskazówki dla Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, jak można w praktyce obejść surowy art. 192(2)(c) TFUE i skorzystać z łagodniejszego art. 192(1) TFUE, aby przyjąć środek z dziedziny środowiska, którego skutki działania rzeczywiście i znacząco wpłyną na miks energetyczny państw członkowskich. [...] Jeżeli zatem prawodawca Unii chce obejść, czy mówiąc inaczej – odejść od art. 192(2)(c) TFUE, wystarczy, że w ramach głównego celu i treści projektowanego aktu prawnego nie wspomni o jego zamierzonym wpływie na miks energetyczny państwa członkowskiego albo sprowadzi do roli drugorzędnego, pomocniczego celu aktu. Kontrolując taki akt, Trybunał zapewne bez trudu oznajmiłby wtedy, że skoro w wymiarze językowym główny cel i treść aktu stanowiąc milcząco o znaczącym wpływie na miks energetyczny państwa członkowskiego, to automatycznie wyklucza wybór art. 192(2)(c) TFUE na podstawę prawną i nie ma potrzeby sprawdzania, czy z punktu widzenia skutków aktu jasno przedstawionych w materiałach legislacyjnych prawodawca Unii zamierza jednak w zakamuflowany sposób znacząco wpłynąć na miks energetyczny”<sup>20</sup>.

Oceniając wybór podstawy prawnej dla decyzji MSR, Trybunał posłużył się tradycyjnym testem, bazującym na obiektywnych kryteriach wyboru podstawy prawnej, do których zaliczają się cel i treść danego aktu prawnego.<sup>21</sup> Trybunał wielokrotnie stanowił, że wybór podstawy prawnej aktu musi opierać się na obiektywnych czynnikach podlegających kontroli sądowej. Czynniki te obejmują w szczególności cel i treść środka, przy czym w praktyce Trybunał odwołuje się do głównego celu danego środka<sup>22</sup>. W literaturze zauważono jednak, że w omawianym wyroku Trybunał dodał do tradycyjnych kryteriów wyboru pod-

<sup>20</sup> K. Łuczak, *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 1, s. 35–54.

<sup>21</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-5/16, pkt 38. Ponadto sprawy C-45/86, Komisja przeciwko Radzie, [1987] Rec. 1493, paragraf 11; C-300/89, Komisja przeciwko Radzie, [1991] Rec. I-2895, paragraf 10; C-155/91, Komisja przeciwko Radzie, [1993] Rec. I-939, paragraf 7; sprawa C-271/94, Parlament przeciwko Radzie, [1996] Rec. I-1689, paragraf 14; oraz C-164/97 i C-165/97, Parlament przeciwko Radzie, [1999] Rec. I-1139, pkt 12.

<sup>22</sup> Sprawa C-155/91, rz. 91 powyżej; ETS, sprawy C-84/94, Wielka Brytania przeciwko Radzie, [1996] ECR I-5755, paragraf 21; C-377/98, Holandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, [2001] Rec. I-7079, paragraf 27.

stawy prawnej nowe kryterium dotyczące skutków aktu prawnego<sup>23</sup>. Trybunał uznał mianowicie, że rzeczywiste i konkretne skutki aktu prawnego, jakie ma on wywołać, nie należą do obiektywnych kryteriów wyboru właściwej podstawy prawnej. Są one pozbawione cechy obiektywności, ponieważ można się o nich przekonać dopiero w wyniku przeprowadzenia analiz *ex-post*, czyli jakiś bliżej nieokreślony czas po wejściu w życie aktu prawnego. Dlatego też wybór podstawy prawnej nie może opierać się na spekulatywnych założeniach o prawdopodobnych efektach działania aktu prawnego. Trybunał doszedł do wniosku, że wybór art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej dla aktu z dziedziny polityki środowiska jest uzasadniony wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Oznacza to, że zawarty w art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE warunek wpływu danego aktu prawnego na miks energetyczny państwa członkowskiego musi być oceniany w granicach celu i treści tego aktu. W literaturze wskazano, że na potrzeby stosowania art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE skutki, do jakich ma bezpośrednio doprowadzić akt prawny, wprost i jednoznacznie określone w materiałach legislacyjnych przez prawodawcę Unii, powinny być traktowane jako obiektywne kryteria wyboru podstawy prawnej dla tego aktu, podobnie jak jego cel i treść. Obiektywne kryteria, oparte na brzmieniu i znaczeniu przepisów, służą przede wszystkim do zapewnienia, że prawodawca Unii oprze akt na właściwej podstawie prawnej, czyli wyda go z poszanowaniem nałożonych przez unijne traktaty przesłanek i granic kompetencji prawotwórczych. Kierowanie się obiektywnymi kryteriami jednocześnie ogranicza swobodę prawodawcy Unii, zapobiegając obchodzeniu przepisów udzielających kompetencje do stanowienia prawa. Zapewniają one kompatybilność aktu z jego podstawą prawną pod względem celu, treści i skutków, jakie w rzeczywistości zamierza osiągnąć prawodawca Unii<sup>24</sup>.

Podsumowując, oceniając prawidłowość wyboru art. 192 ust. 1 lub art. 192 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej, należy mieć na uwadze, że ewentualna wątpliwość dotyczy konkurencji pomiędzy dwiema sąsiadującymi ze sobą regulacjami z dziedziny środowiska. Pierwszy z przepisów spełnia funkcję zasadniczej podstawy prawnej dla aktów, którymi Unia Europejska realizuje cele polityki środowiskowej, z kolei drugi służy jako szczególna podstawa prawna wtedy, gdy akt

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 44–45.

o charakterze środowiskowym ingeruje zarazem w określone kategorie spraw, np. z zakresu podatków, zagospodarowania przestrzennego czy energetyki.

Stanowisko to wydaje się potwierdzać rzecznik generalny P. Léger w opinii w sprawie *C-36/98 Hiszpania p. Radzie*. Odnosząc się do art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, stwierdził, że:

„powinien być on interpretowany łącznie z art. 191 TFUE w taki sposób, że na podstawie tego postanowienia mogą być przyjmowane wyłącznie takie akty, które zmierzając do ochrony środowiska, odczuwalnie wpływają na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia energetycznego” (pkt 97 opinii)<sup>25</sup>.

## 6. Zarzut wyboru niewłaściwej podstawy prawnej – art. 194 ust. 2 zamiast art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE

Inną kwestią jest zarzut wyboru niewłaściwej podstawy prawnej w przypadku oparcia aktu prawa pochodnego UE na art. 194 ust. 2 TFUE, jeżeli akt ten ingeruje w miks energetyczny państw członkowskich.<sup>26</sup> Mogłoby się bowiem wydawać, że na mocy odesłania do art. 192 ust. 2 lit. c) w art. 194 ust. 2 TFUE każdy akt prawny mający znaczący wpływ na miks energetyczny państw członkowskich powinien zostać przyjęty w specjalnej procedurze ustawodawczej. Stanowisko takie trudno jednak obronić, zważywszy na systematykę omawianych przepisów. Wewnętrzne odesłania w art. 194 ust. 2 należy rozumieć w ten sposób, że środki niezbędne do osiągnięcia celów polityki energetycznej UE, w tym wspierania efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię<sup>27</sup>. Jednocześnie, jeżeli UE przyjmuje środki mają-

<sup>25</sup> Opinia rzecznika generalnego P. Léger przedstawiona w dniu 16 maja 2000 r. w sprawie C-36/98 Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2000:246.

<sup>26</sup> T. Sveen, *The Interaction between Article 192 and 194 TFEU: Renewable Energy Promotion with a Predominant Environmental Purpose*, [in:] *EU Renewable Energy Law: Legal Challenges and New Perspectives*, ed. T. Solvang, Oslo 2014, pp. 157-182.

<sup>27</sup> Zob. Ch. Calliess, Ch. Hey, *Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for Renewables?*, "European Journal for Environmental & Planning Law" 2013, vol. 10, no. 2; D. Fouquet, J. V. Nysten, A. Johnston, 2012, *Design and impact of a harmonised policy for renewable electricity in Europe: Potential areas of conflict of a harmonised RES support scheme with European Union Law (BEYOND2020)*; A. Johnston, E. Marel, *Ad lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular meaning of Article 194(2) TFEU*, "European Energy and Environmental Law Review 2013", vol. 22, no. 5; K. Haraldsdóttir, *The Limits of the EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, "European Energy and Environmental Law Review" 2014, vol. 23, no. 6.

ce znaczący wpływ na te kwestie, to wymagają one jednomyślności w Radzie, jeśli mają na celu ochronę środowiska<sup>28</sup>. Wydaje się zatem, że środki, które nie mają na celu ochrony środowiska, tylko realizują wyłącznie cele z zakresu polityki energetycznej, np. mają wspierać rozwój odnawialnych form energii, nie wymagają specjalnej procedury ustawodawczej. Nie zmienia to faktu, że takie środki mogą w praktyce naruszać prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię w rozumieniu art. 194 ust. 2 akapit 2<sup>29</sup>.

Przykładem takich regulacji są projekty dyrektyw zaprezentowane przez Komisję Europejską w ramach pakietu legislacyjnego Fit for 55, ogłoszonego w lipcu 2021 r. Regulacje te mają być narzędziem osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych. Zmiany przewidziano w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji, który docelowo ma objąć dodatkowo transport morski i drogowy oraz sektor mieszkalnictwa. Zaproponowano także rewizję mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej (MSR), co przełoży się na dalszy wzrost cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Istotne będą też zmiany do dyrektyw w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED) oraz w sprawie efektywności energetycznej (EED). Komisja proponuje podwyższyć zobowiązania państw członkowskich do osiągnięcia rocznych oszczędności energii w zużyciu końcowym z 0,8% rocznie do 1,5% od 2024 roku do 2030 roku. W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zostanie ustalony zwiększony poziom docelowy, zgodnie z którym 40% energii należy produkować ze źródeł odnawialnych do 2030 r. Udział energii odnawialnej w miksie energetycznym w 2030 r. ma zatem wzrosnąć z 32% do 40%. Wniosek Komisji nie określa, które technologie należy stosować, ale wyznacza cele głównym sektorom gospodarki, przyczyniającym się do popytu na energię. Zwiększone cele zaproponowano w odniesieniu do wykorzystania energii odnawialnej w transporcie (redukcja emisji gazów cieplarnianych o 13%), ogrzewaniu i chłodzeniu (wiązący roczny wzrost o 1,1 punktu procentowego na poziomie krajowym), budynkach (co najmniej 49% udziału energii odnawialnej) oraz przemyśle. Zaostrzone zostaną również regulacje dotyczące biopaliw. Mają m.in. ograniczyć zużycie drewna jako odnawialnego

<sup>28</sup> M. Pallemerts, *Climate Change, Natural Gas and the Rebirth of EU Energy Policy* [in:] *Energy and the Environmental Challenge: Lessons from the European Union and Australia*, red. L. Wylie, P. Winand, Peter Lang 2011, p. 37.

<sup>29</sup> Na temat relacji między polityką środowiskową a energetyczną zob. R. Wägenbaur, R. Wainwright, *European Community Energy and Environment Policy*, "Yearbook of European Law" 1996, vol. 16, no. 1, p. 59; H. Vedder, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, "Journal of Environmental Law" 2010, vol. 22, no. 2, p. 285.



źródła energii, co może wpłynąć na strategię Polski związaną z wykorzystaniem biomasy (szczególnie leśnej). Z Funduszu Modernizacyjnego nie będą mogły korzystać zakłady produkcji energii, które korzystają z paliw kopalnych. Efektem rekomendowanych przez Komisję Europejską przepisów ma być głęboka transformacja w kierunku wytwarzania energii i ciepła z odnawialnych źródeł energii i paliw zeroemisyjnych.

Co istotne, podstawą prawną proponowanych regulacji ma być art. 194 ust. 2 TFUE. Uzasadniając wybór tej podstawy prawnej, Komisja wskazuje, że omawiane przepisy mają realizować cel, o którym mowa w art. 194 ust. 1 lit. c) TFUE, jakim jest wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii. Chociaż eksperci nie mają wątpliwości, że projektowane przepisy wpłyną znacząco na miks energetyczny państw członkowskich, w tym Polski, brak sformułowania celu w zakresie ochrony środowiska zdaje się wykluczać zastosowanie art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Ponieważ realizacja ambitnych krajowych i sektorowych wymogów dotyczących udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym jest określona wyłącznie w kategoriach wykorzystania energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii, nie ma podstaw do zastosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska naturalnego, mimo iż zmiana w miksie energetycznym może mieć znaczący wpływ na środowisko. Co więcej, cały pakiet Fit for 55 ma być narzędziem osiągnięcia celów klimatycznych. Brzmienie przepisów art. 194 TFUE nie odnosi się jednak do takiej sytuacji.

Jak pokazują materiały legislacyjne, prawodawca Unii traktuje mechanizmy ustanowione w pakiecie Fit for 55 jako środek, za pomocą którego chce osiągnąć skutki polegające na wzroście ceny rynkowej uprawnień do emisji, ograniczeniu korzystania z węgla jako paliwa, a także na zwiększeniu udziału technologii niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii w sektorach energetycznych państw członkowskich. Ich spełnienie ograniczy zatem emisję gazów cieplarnianych, ale tak jak zaplanował to prawodawca Unii, odbędzie się to drogą ingerencji w miks energetyczny tych państw członkowskich, których sektor energetyczny opiera się w dużej mierze na węglu, a w małej – na odnawialnych źródłach energii. Proponowana reforma wymuszałaby na Polsce zmianę planów utrzymania przez dłuższy czas węgla w systemie energetycznym albo zastępowania go na dużą skalę gazem, szczególnie jeśli wejdzie w życie propozycja, by w przyszłości w ogóle zakazać używania paliw kopalnych w sieciach ciepłowniczych w UE. Strategia zawarta w dokumencie

„Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku” może częściowo okazać się niewykonalna w nowym unijnym kontekście. Dotyczy to np. gazu, który stanowi dla Polski kluczowe paliwo przejściowe, a który został pominięty w funduszach zaproponowanych przez KE, co wpływa na plany inwestycyjne Polski w kontekście uznania roli gazu jako paliwa przejściowego i niezbędną część sprawiedliwej transformacji energetycznej.

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że jeżeli delimitacja kompetencji UE w art. 194 ust. 2 TFUE wyklucza pewien środek unijny, to byłoby możliwe przyjęcie tego środka w specjalnej procedurze ustawodawczej na podstawie art. 192, gdyby jego zadaniem była realizacja celów polityki środowiskowej UE ustanowionych w art. 191 TFUE. Jednakże orzecznictwo dotyczące wyboru podstawy prawnej wydaje się wykluczać stosowanie art. 192 TFUE jako podstawy prawnej dla działań bezpośrednich w sektorze energetycznym po przyjęciu art. 194 TFUE, czyli od Traktatu z Lizbony. Wybór podstawy prawnej dla aktu unijnego powinien opierać się na obiektywnych czynnikach, do których zalicza się cel i treść tego aktu<sup>30</sup>. Jeżeli traktaty przewidują kilka możliwości przyjęcia aktu unijnego, należy wybrać bardziej konkretną podstawę prawną.<sup>31</sup> W świetle tego orzecznictwa art. 194 TFUE jest *lex specialis* w stosunku do art. 114 TFUE w sprawach energii. Ustanawiając szczegółowe cele polityki energetycznej UE, art. 194 jest również *lex specialis* w odniesieniu do sektora energetycznego, w porównaniu z ogólnym zakresem art. 192 dotyczącego ochrony środowiska. Instrumenty prawne, które przeciwdziałają zmianom klimatu w rozumieniu art. 191, nadal byłyby przyjmowane na podstawie art. 192, nawet jeśli ich skutki dla sektora energetycznego byłyby natychmiastowe i znaczące. Jednak instrumenty prawne bezpośrednio realizujące cele art. 194 TFUE, takie jak promowanie energii odnawialnej, musiałyby zostać przyjęte na podstawie art. 194. Innymi słowy, przyjmuje się, że art. 194 jest obecnie jedyną uzasadnioną podstawą prawną, jeśli chodzi o bezpośrednią realizację celów polityki energetycznej UE.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Sprawa C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2012:525, pkt 44. Co do wyboru między źródłami energii: sprawa C-5/16 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2018:483, pkt 37–49; oraz sprawa C-267/11 P Komisja przeciwko Łotwie, EU:C:2013:46, pkt 57.

<sup>31</sup> Sprawy C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2012:525, pkt 44; C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2008:605, pkt 34; C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, pkt 10; C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2004:253, pkt 54 i 60; C-131/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, EU:C:1988:86, pkt 29; C-91/05 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2008:288, pkt 106; oraz C-533/03 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2006:64, pkt 45.

<sup>32</sup> K. Huhta, *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, "International & Comparative Law Quarterly", vol. 70, issue 4, pp. 991–1010.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok TSUE z dnia 7 marca 2013 r. T-370/11, *Rzeczpospolita Polska v. Komisja Europejska*<sup>33</sup>, w którym Trybunał orzekł, iż:

„Prawdą jest, że zgodnie z art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE środki ustanowione zgodnie z procedurą przewidzianą w akapicie pierwszym tego ustępu, niezbędne do osiągnięcia celów polityki Unii w dziedzinie energetyki, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Niemniej nic nie pozwala zakładać, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE ustanawia ogólny zakaz naruszania tego prawa w polityce Unii w dziedzinie środowiska. Z jednej strony bowiem art. 194 TFUE jest postanowieniem ogólnym obowiązującym jedynie w dziedzinie energetyki, a zatem definiuje kompetencję sektorową. Z drugiej strony art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE zawiera wyraźne odesłanie do art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Artykuł 194 ust. 2 akapit drugi TFUE przewiduje bowiem, że zakaz naruszania prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię ma zastosowanie bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Choć to ostatnie postanowienie ma jedynie charakter proceduralny, to jednak przewiduje ono szczególne zasady dotyczące polityki Unii w dziedzinie środowiska. Wynika z tego, że prawo określone w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE nie ma zastosowania do środka przyjętego przez Unię w ramach jej polityki w dziedzinie środowiska”.

## 7. Podsumowanie i wnioski

Na mocy art. 192 ust. 1, art. 192 ust. 2 lit. c) oraz art. 194 ust. 2 TFUE, akty prawa pochodnego wprowadzające środki z zakresu polityki energetycznej i środowiskowej UE przyjmowane są co do zasady w zwykłej procedurze ustawodawczej, a państwa członkowskie mają prawo samodzielnego decydowania co do wykorzystania swoich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury ich zaopatrzenia w energię<sup>34</sup>. Jednakże w ramach realizacji polityki ochrony środowiska naturalnego UE może przyjmować środki ingerujące w te kwestie, przy czym wymagają one uzyskania jednomyślności w trakcie głosowania w Radzie.

Analiza omawianych przepisów prowadzi do wniosku, że ochrona prawa państw członkowskich do samodzielnego decydowania w sprawach miks

<sup>33</sup> ZOTSiS 2013/3/II-113, pkt 17, October 2021.

<sup>34</sup> V. Szabo, *The EU Member States' Right to Electricity Mix*, 35, "Masaryk University Journal of Law and Technology" 2016, vol. 10, issue 1, s. 23–45.

energetycznego jest iluzoryczna w świetle kompetencji prawotwórczych UE. W praktyce państwa członkowskie nie mają prawa weta w tych sprawach, a prawodawcy UE łatwo obejść wymóg jednomyślności. Obowiązuje on bowiem wyłącznie wówczas, gdy „środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię” realizują cele w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Samo kryterium znaczącego wpływu na miks energetyczny jest trudne do wykazania. Co więcej, wraz z wprowadzeniem art. 194 TFUE jako podstawy prawnej aktów prawa pochodnego w dziedzinie polityki energetycznej UE, państwa członkowskie utraciły realną możliwość głosowania regulacji wpływających na miks energetyczny w trybie specjalnej procedury ustawodawczej. Prawodawca unijny może bowiem argumentować, że projektowany akt realizuje cele z zakresu rozwoju odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 194 ust. 1 lit. c), dla których wymagana jest zwykła procedura ustawodawcza, a nie cele z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Przepis art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE to zatem przepis martwy jako podstawa prawna aktów prawa pochodnego UE. Jego wybór przez prawodawcę UE jest wysoce nieprawdopodobny, gdyż wiązałoby się to z koniecznością spełnienia wymogu jednomyślności w Radzie. Usytuowanie omawianej regulacji w ramach przepisów dotyczących polityki ochrony środowiska i istnienie odrębnych przepisów regulujących kwestie energetyki powodują, że sięganie do art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE nie jest jednak konieczne. „Środki wpływające znacząco na miks energetyczny państw” można bowiem przyjąć w ramach realizacji celów należących do obszaru polityki energetycznej UE, bez formułowania środowiskowego celu tych środków. W tym kontekście znaczenie traci także rozróżnienie kwestii wpływu przepisów i ich skutków oraz celów realizowanych za ich pomocą. Obie kwestie są istotne na gruncie przepisów z zakresu ochrony środowiska, natomiast w ramach polityki energetycznej relewantne z punktu widzenia procedury ustawodawczej są wyłącznie cele realizowane przez dany akt prawny, nawet jeżeli wprowadzane środki mają znaczący wpływ na miks energetyczny państw.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2).
2. Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, str. 32–46.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.U. L 140 z 5.6.2009, str. 16–62.

### Książki i artykuły naukowe:

1. Calliess Ch., Hey Ch., *Multilevel Energy Policy in the EU: Paving the Way for Renewables?*, "European Journal for Environmental & Planning Law" 2013, vol. 10, no. 2.
2. Fouquet D., Nysten J.V., Johnston A., 2012, *Design and impact of a harmonised policy for renewable electricity in Europe: Potential areas of conflict of a harmonised RES support scheme with European Union Law (BEYOND2020)*.
3. Gradziuk A., Lach W., Posel-Częścik E., Sochacka K., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103.
4. Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, Groningen 2008.
5. Johnston A., Marel E., *Ad lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in particular meaning of Article 194(2) TFEU*, "European Energy and Environmental Law Review" 2013, vol. 22, no. 5.
6. Haraldsdóttir K., *The Limits of the EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, "European Energy and Environmental Law Review" 2014, vol. 23, no. 6.
7. Huhta K., *The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector*, "International & Comparative Law Quarterly", October 2021, vol. 70, issue 4.
8. Łuczak K., *Norma art. 192(2)(c) TFUE jako podstawa prawna: skutki aktu prawnego i miks energetyczny państwa członkowskiego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 1.

9. Mik C., *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, red. K. Maliszewska, Warszawa 2008.
10. Meyer-Ohlendorf N., Bodle R., Meinecke L., *The Future of the EU. Compromises for expanding ordinary legislative procedure and majority voting in climate and energy policies. Background Paper*, Berlin 11.06.2019.
11. Nowacki M., *Art. 194*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2 (art. 90-222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Lex 2012.
12. Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A., *Art. 192*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2 (art. 90–222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Lex 2012.
13. Pallemmaerts M., *Climate Change, Natural Gas and the Rebirth of EU Energy Policy*, [in:] *Energy and the Environmental Challenge: Lessons from the European Union and Australia*, ed. L. Wylie, P. Winand, Peter Lang 2011.
14. Peeters M., *Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments, and procedures*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, vol. 21, no. 1, s. 48
15. Przybojewska I., *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20.
16. Svein T., *The Interaction between Article 192 and 194 TFEU: Renewable Energy Promotion with a Predominant Environmental Purpose*, [in:] *EU Renewable Energy Law: Legal Challenges and New Perspectives*, ed. T. Solvang, Oslo 2014.
17. Szabo V., *The EU Member States' Right to Electricity Mix*, 35, “Masaryk University Journal of Law and Technology” 2016, vol. 10, issue 1.
18. Tetlak K., *Fiskalny charakter przepisów objętych specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 1.
19. Vedder H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, “Journal of Environmental Law” 2010, vol. 22, no. 2.
20. Wägenbaur R., Wainwright R., *European Community Energy and Environment Policy*, “Yearbook of European Law” 1996, vol. 16, no. 1.



**Orzecznictwo:**

1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 marca 1987 r. w sprawie C-45/86, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:1987:163.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 23 lutego 1988 r. w sprawie C-131/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, EU:C:1988:86.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:1991:244.
4. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:1993:98.
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94, Wielka Brytania przeciwko Radzie, EU:C:1996:431.
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 marca 1996 r. w sprawie C-271/94, Parlament przeciwko Radzie, EU:C:1996:133.
7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 25 lutego 1999 r. w sprawie C-164/97 i C-165/97, Parlament przeciwko Radzie, EU:C:1999:99.
8. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98, Holandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2001:523.
9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2004:253.
10. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 listopada 2004 r. w sprawie T-374/04 Niemcy p. Komisji, EU:T:2007:332.
11. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-533/03 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2006:64.
12. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 maja 2008 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2008:288
13. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2008:605.
14. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07 Polska p. Komisji, ECR II-3395.
15. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 23 września 2009 r. w sprawie T-263/07 Estonia p. Komisji, EU:T:2009:351.
16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 września 2012 r. w sprawie C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2012:525.
17. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 października 2013 r. w sprawie C-267/11 P Komisja przeciwko Łotwie, EU:C:2013:46.

18. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 czerwca 2016 r. w sprawie C-134/15 Lidl GmbH & Co. KG przeciwko Freistaat Sachsen, EU:C:2016:169.
19. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2018:483.
20. Opinia rzecznika generalnego P. Léger przedstawiona w dniu 16 maja 2000 r. w sprawie C-36/98 Królestwo Hiszpanii przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2000:246.

---

Paweł Marek Woroniecki<sup>1</sup>

## Transparentność jako element polityki ochrony środowiska – wybrane zagadnienia prawne

### Streszczenie

Artykuł omawia kwestię transparentności polityki ochrony środowiska. Przeprowadzona analiza ma na celu przedstawienie sposobów realizacji wspomnianej wyżej zasady transparentności w obrocie prawnym. Dla realizacji tego celu przeanalizowano wybrane rozwiązania prawne zawarte 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 środowisko<sup>2</sup>. Omówione rozwiązania prawne wskazują na wielość sposobów realizacji zasady transparentności polityki ochrony środowiska. Dzięki temu kształtuje się w społeczeństwie wrażliwość na ochronę środowiska oraz proekologiczne nastawienie.

**Słowa kluczowe:** transparentność, polityka, środowisko, prawo, ochrona

### Transparency as an Element of Environment Protection Policy: Selected Legal Issues

#### Abstract

The article discusses the issue of transparency of the environmental protection policy. The conducted analysis is aimed at presenting ways of implementing the above-mentioned transparency principle in legal transactions. To achieve this objective, selected legal solutions laid down in the Act of 3 October 2008 on Providing Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessment (consolidated text: "Dziennik Ustaw" of 2022, item 1029, as amended) have been analysed. The discussed legal solutions indicate that the transparency principle of the environmental protection policy is implemented in multiple ways. Hence, public sensitivity to environmental protection and pro-ecological attitudes are formed.

**Keywords:** transparency, policy, environment, law, protection

---

<sup>1</sup> Doktor, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie Wydział Prawa i Administracji Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0352-1042>.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.

## 1. Wstęp

Polityka ochrony środowiska stanowi obecnie niezwykle istotny element strategii realizowanych na szczeblu państwowym i samorządowym. Skuteczność tej polityki jest jednak w dużej mierze uzależniona od istnienia społecznego przeświadczenia, że ochrona środowiska jest zadaniem, które spoczywa na wszystkich, a nie tylko na władzy publicznej. Tezie o uniwersalnym charakterze tej powinności nie przeczy art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>, zgodnie z którym „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Powszechny charakter tego zadania znajduje bowiem potwierdzenie chociażby w art. 86 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który to przepis stanowi: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”.

Jednym z czynników, które budują tę społeczną świadomość, jest transparentność działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska. Normatywną podstawę jawności w tym zakresie tworzy szereg przepisów, wśród których bez wątpienia szczególną pozycję zajmują – choćby z uwagi na kompleksowość przyjętych rozwiązań – regulacje zawarte 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 środowisko<sup>4</sup>.

Celem opracowania jest ukazanie – w oparciu o wspomnianą wyżej ustawę – w jaki sposób polski prawodawca urzeczywistnia w obrocie prawnym regułę transparentności w zakresie ochrony środowiska. Przeprowadzona analiza pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęte rozwiązania prawne stanowią odpowiedni instrument kształtowania społecznej świadomości związanej z koniecznością zachowania istniejącego ekosystemu. Mając na uwadze prawny charakter prowadzonych rozważań, przyjęta w opracowaniu metoda badawcza opiera się przede wszystkim na literalnej analizie obowiązujących rozwiązań normatywnych.

## 2. Transparentność polityki ochrony środowiska – prawna istota zjawiska

Jak już wspomniano, transparentność działań podejmowanych przez władze publiczne w odniesieniu do ochrony środowiska stanowi jeden z czynników kształtujących odpowiednią świadomość społeczną w tym zakresie. Jawność

<sup>3</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm. (dalej jako: ustawa o udostępnianiu informacji).

polityki ochrony środowiska ma konstytucyjne umocowanie w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, który to przepis daje każdemu prawo do informacji na temat stanu i ochrony środowiska. Jak podkreśla się w doktrynie, sprawa informacji o środowisku została przez ustrojodawcę silnie zaakcentowana, co z kolei jest rezultatem szczególnego traktowania kwestii środowiskowych w ramach regulacji konstytucyjnych<sup>5</sup>.

Wspomniana wyżej norma z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP znajduje swoje skonkretyzowanie w przywołanej już ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ustawa ta w swojej treści zajmuje się zasadami i trybem postępowania w kwestiach związanych z udostępnianiem informacji dotyczących środowiska i jego ochrony, wskazując przy tym władze publiczne, do których właściwości należą te sprawy, jak też w kwestiach związanych z ocenami oddziaływania na środowisko i transgranicznym oddziaływaniem na środowisko, również określając, które organy administracyjne są właściwe we wszystkich tych sprawach (art. 1 pkt 1–4 ustawy o udostępnianiu informacji).

W świetle powołanego wyżej przepisu, ustalającego zakres normowania omawianej ustawy, można wskazać, że istota transparentności polityki ochrony środowiska wyraża się w dwóch aspektach. Aspekt pierwszy to udostępnianie informacji na temat środowiska i jego ochrony. Zgodnie z art. 4 ustawy o udostępnianiu informacji, każdemu zostało przyznane „prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą”. Natomiast drugi aspekt to umożliwienie społeczeństwu partycypacji w działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska. Jak stanowi art. 5 ustawy o udostępnianiu informacji, każdemu przysługuje „prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. Te dwie płaszczyzny realizacji zasady transparentności polityki ochrony środowiska zostały szczegółowo uregulowane w kolejnych działach ustawy o udostępnianiu informacji, tj. w dziale II zatytułowanym „Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie” (art. 8–28) i dziale III pod tytułem „Udział społeczeństwa w ochronie środowiska” (art. 29–45).

Dla jasności dalszych wywodów konieczne jest jeszcze doprecyzowanie samego pojęcia „środowiska”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o udostępnianiu informacji, pojęcie „środowiska” należy rozumieć tak, jak to wynika

<sup>5</sup> B. Majchrzak, *Sejm jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji o środowisku*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3 (158), s. 102.

z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>. I tak, w myśl art. 3 pkt 39 tej ostatniej ustawy, pod tym pojęciem należy rozumieć „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

### 3. Informacje na temat środowiska i jego ochrony jako przedmiot udostępnienia

Jak już wspomniano, pierwszym aspektem transparentności polityki ochrony środowiska jest możliwość dostępu do informacji związanych ze środowiskiem i jego ochroną. Obowiązek udostępnienia tych informacji każdemu spoczywa na władzach publicznych, przy czym obowiązek ten obejmuje informacje posiadane przez władze publiczne lub dla nich przeznaczone, w zakresie niedotyczącym jednak działalności ustawodawczej bądź orzeczniczej (to ostatnie wyłączenie dotyczy sądów oraz trybunałów)<sup>7</sup>. Co więcej, władze publiczne zostały zobligowane do udzielania koniecznej pomocy i przekazywania wskazówek przy poszukiwaniu informacji dotyczących środowiska i jego ochrony<sup>8</sup>. Należy jednocześnie zaznaczyć, że na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji, pojęcie „władz publicznych” jest bardzo szeroko rozumiane, bowiem obejmuje ono „Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa”<sup>9</sup>.

Znając zakres podmiotowy adresatów obowiązku udzielania informacji na temat środowiska i jego ochrony, trzeba zadać kolejne pytanie, tym razem dotyczące zakresu przedmiotowego takiego obowiązku. Kwestię tę ustawodawca szczegółowo normuje w art. 9 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji. Należy wskazać, że przedmiotem udostępnienia są informacje obejmujące stan elementów środowiska (ustawodawca egzemplifikuje w tym zakresie, że może chodzić o stan powietrza, wody, powierzchni ziemi, kopalin, klimatu, krajobrazu i obszarów

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.

<sup>7</sup> Art. 8 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji. Na marginesie warto zaznaczyć, że ustawodawca zobowiązał władze publiczne do wyznaczenia osób zajmujących się udostępnianiem wiadomości dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 10 ustawy o udostępnianiu informacji). W literaturze przedmiotu zauważono, że co prawda „ustawodawca wskazuje na osoby, używając przy tym liczby mnogiej, ale wydaje się, że w zupełności wystarczy wyznaczenie jednej osoby, która w razie nieobecności mogłaby być zastępowana przez inną osobę” – B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>8</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>9</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy o udostępnianiu informacji.



naturalnych, w tym bagien, obszarów nadmorskich i morskich, jak również roślin, zwierząt i grzybów oraz innych elementów różnorodności biologicznej, w tym organizmów genetycznie zmodyfikowanych) oraz wzajemne oddziaływania między wspomnianymi elementami, emisję m.in. odpadów promieniotwórczych, jak też zanieczyszczenia, oddziałujące lub mogące oddziaływać na wymienione wyżej elementy środowiska<sup>10</sup>. Oprócz tego rodzaju informacji, przedmiotem udostępniania mogą być również wiadomości o różnego rodzaju środkach (ustawodawca wspomina przykładowo o środkach administracyjnych, politykach, przepisach prawnych dotyczących środowiska oraz gospodarki wodnej, planach, programach oraz porozumieniach związanych z ochroną środowiska) oraz o działaniach wywierających lub mogących wywrzeć wpływ na przedstawione wyżej elementy środowiska oraz na wspomniane emisje i zanieczyszczenia, jak też o środkach i działaniach zmierzających do ochrony tych elementów<sup>11</sup>. Warto też dodać, że udostępnia się wiadomości o raportach informujących o wykonywaniu przepisów związanych z ochroną środowiska<sup>12</sup>. Odnośnie do formy udostępnienia wszystkich wyżej wymienionych informacji, ustawodawca wskazuje, że może to być forma ustna, pisemna, wizualna, dźwiękowa, elektroniczna lub inna<sup>13</sup>. Jeżeli wiadomości dotyczące środowiska i jego ochrony przekazały osoby trzecie, to wówczas władze publiczne, udostępniając je, muszą wskazać źródło, z którego pochodzą<sup>14</sup>. Jak zaznacza się w doktrynie, ta ostatnia regulacja bazuje na założeniu, że czasami dopiero wiadomość na temat źródła, z które pochodzi dana informacja, daje pełny obraz jej znaczenia oraz charakteru<sup>15</sup>.

Ważnym ułatwieniem dla podmiotu chcącego uzyskać informację dotyczącą środowiska i jego ochrony jest to, że jest on zwolniony od konieczności wykazania, że posiada on w tym interes prawny lub faktyczny<sup>16</sup>. Powstaje pytanie, dlaczego tego rodzaju zwolnienie ma tak istotne znaczenie dla ochrony transparentności polityki ochrony środowiska. Aby na nie odpowiedzieć, należy przypomnieć, jak definiowany jest w doktrynie interes prawny i faktyczny. Mianowicie interes prawny to interes danego podmiotu osadzony w przepisach

<sup>10</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>11</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>12</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o udostępnianiu informacji. W kwestii udostępniania innych jeszcze informacji – zob.: art. 9 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>13</sup> Art. 9 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>14</sup> Art. 11 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>15</sup> 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 2021, s. 32.

<sup>16</sup> Art. 13 ustawy o udostępnianiu informacji.

prawa materialnego o charakterze powszechnie obowiązującym, dających mu ochronę wynikającą z faktu, że na położenie prawne tego podmiotu wpłynie rozstrzygnięcie wydane w określonym postępowaniu administracyjnym<sup>17</sup>. Z kolei pojęcie interesu faktycznego definiowane jest jako „subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego (obywatela) na działalność administracji publicznej – że powinna ona podjąć na jego rzecz jakieś działanie lub powstrzymać się od jakiegoś działania. Pogląd ten nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązującym prawie i z tego powodu nie jest w zasadzie przez prawo chroniony”<sup>18</sup>.

Istotne jest również to, iż ustawodawca zobligował władze publiczne do udostępnienia informacji dotyczących środowiska i jego ochrony bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej w ciągu miesiąca, licząc od dnia wpłynięcia wniosku<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, istnieje możliwość przedłużenia wspomnianego wyżej terminu do dwóch miesięcy, o ile jest to uzasadnione stopniem skomplikowania sprawy, przy czym wówczas odpowiednie zastosowanie znajdują regulacje zawarte w art. 35 § 5 i art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odwołanie do odpowiednich przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup> skutkuje dla władz publicznych udostępniających rzeczne informacje określonymi konsekwencjami. Po pierwsze, zgodnie z art. 35 § 5 K.p.a., przy liczeniu ustawowych okresów na rozpatrzenie sprawy

„nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320), okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu”.

Po drugie, jak stanowi art. 36 § 1 K.p.a., na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek zgłoszenia stronie każdego przypadku niezatawienia sprawy w terminie, podania przyczyny zwłoki, wskazania nowego terminu, w którym nastąpi zatawienie sprawy, oraz pouczenia o możliwości wniesienia odwołania. W myśl art. 36 § 2 K.p.a., wskazany wyżej obowiązek organu administracji publicznej jest aktualny także wówczas, gdy przyczyny zwłoki w zatawieniu sprawy były niezależne od organu. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie,

<sup>17</sup> B. Majchrzak [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 62.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 364.

<sup>19</sup> Art. 14 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>20</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm. (dalej jako: K.p.a.).

w czynności realizowanej przez organ na podstawie art. 36 K.p.a., organ ten nie tylko w sposób władczy przejawia swoją wolę (znajduje to wyraz w określeniu nowego terminu, w którym nastąpi załatwienie sprawy), ale również przekazuje informację o przyczynach zwłoki i o możliwości wniesienia ponaglenia<sup>21</sup>. Jednocześnie skutkiem „zawiadomienia strony o nowym terminie załatwienia sprawy jest brak bezczynności organu”<sup>22</sup>.

Istotnym czynnikiem kształtującym realne znaczenie transparentności polityki ochrony środowiska w obrocie prawnym jest katalog okoliczności, w których istnieje możliwość odmowy udostępnienia informacji dotyczących środowiska i jego ochrony. Ustawodawca kwestię tę uregulował w art. 16 ustawy o udostępnianiu informacji. Przykładowo, władze publiczne mają prawo odmówić udostępnienia takich informacji – po analizie interesu publicznego wskazującego na zasadność udostępnienia informacji w danym przypadku – gdy przekazanie takich informacji mogłoby stanowić naruszenie ochrony danych przewidzianej regulacjami o ochronie informacji niejawnych, toku trwającego postępowania (może tutaj chodzić o postępowanie sądowe, dyscyplinarne, jak i karne), ochrony danych osobowych, odnoszących się do osób trzecich (pod warunkiem że odrębne przepisy prawa przewidują tę ochronę), stanu środowiska, co do którego informacja miałaby zostać przekazana (zwłaszcza poprzez wyjawienie ostoji bądź siedlisk roślin, zwierząt i grzybów podlegających ochronie gatunkowej), obronności i bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego, ochrony tajemnicy statystycznej ujętej w przepisach o statystyce publicznej<sup>23</sup>. Inne przypadki, gdy władze publiczne mają możliwość odmowy udostępnienia informacji dotyczącej środowiska i jego ochrony, są następujące: „1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania; 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się; 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania; 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny”<sup>24</sup>. Forma, w jakiej odmawia się udostępnienia informacji dotyczącej środowiska i jego ochrony, to decyzja<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 274.

<sup>22</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 190.

<sup>23</sup> Art. 16 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6, 8–10 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>24</sup> Art. 16 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji. W kwestii braku możliwości stosowania niektórych wyjątków przewidzianych w art. 16 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji pozwalających na odmowę udostępnienia informacji dotyczącej środowiska i jego ochrony – zob. art. 18 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>25</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji.

Na koniec tej części rozważań warto jeszcze wspomnieć o kwestii opłat związanych z udostępnianiem informacji dotyczących środowiska i jego ochrony. Przede wszystkim należy zauważyć, że bezpłatna jest działalność polegająca na wyszukiwaniu i przeglądaniu w siedzibie władz publicznych dokumentacji wskazanej w publicznie dostępnym wykazie<sup>26</sup>. Natomiast pobór opłat przez władze publiczne następuje za czynności polegające na wyszukiwaniu informacji, przekształcaniu informacji w formę określoną we wniosku, kopiowaniu dokumentów bądź danych oraz ich wysłaniu, przy czym wysokość pobieranych opłat musi stanowić odzwierciedlenie związanych z tym uzasadnionych kosztów<sup>27</sup>. Należy zauważyć, że ustawodawca zdecydował się w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji, na określenie górnych jednostkowych stawek opłat, o których wyżej mowa, odrębnie za każdy rodzaj czynności, tj. za czynność polegającą na wyszukiwaniu informacji, przekształceniu informacji w formę określoną wnioskiem, skopiowaniu dokumentów bądź danych, wysłaniu skopiowanej dokumentacji bądź danych pocztą (w tym ostatnim przypadku uwzględnia się opłaty za przesyłki według cennika ustalonego przez operatora wyznaczonego, które to opłaty mogą być powiększone o określone maksymalne kwoty)<sup>28</sup>. Jednocześnie ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw klimatu, aby działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określił – poprzez wydanie określonego rozporządzenia – m.in. szczegółowe stawki opłat, przy czym – co istotne – ustawodawca zastrzegł, że opłaty te nie powinny być przeszkodą w uzyskiwaniu informacji<sup>29</sup>.

#### **4. Partycypacja społeczeństwa w działaniach zmierzających do ochrony środowiska**

Jak już wskazano, umożliwienie społeczeństwu udziału w działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska stanowi drugi aspekt transparentności polityki ochrony środowiska. Ustawodawca przyznał każdemu „prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”<sup>30</sup>. Co więcej, w sytuacji, gdy regulacje ustawowe (może tutaj chodzić zarówno

<sup>26</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>27</sup> Art. 26 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>28</sup> Tytułem przykładu można wskazać, że górna jednostkowa stawka opłaty za czynność polegającą na wyszukiwaniu informacji została ustalona na poziomie „10 zł, jeżeli wymaga wyszukiwania do dziesięciu dokumentów; opłata ulega zwiększeniu o nie więcej niż 1 zł za każdy kolejny dokument, jeżeli informacja wymaga wyszukiwania więcej niż dziesięciu dokumentów” (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji).

<sup>29</sup> Art. 28 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>30</sup> Art. 29 ustawy o udostępnianiu informacji.

o unormowania zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji, jak i w innych ustawach) przewidują możliwość udziału społeczeństwa, na organach właściwych do wydania decyzji bądź przygotowania projektów dokumentów spoczywa obowiązek zapewnienia możliwości partycypacji społeczeństwa odpowiednio jeszcze przed wydaniem takich decyzji bądź ich modyfikacją, a także przed przyjęciem wspomnianych dokumentów bądź ich modyfikacją<sup>31</sup>.

Na podstawie systematyki działu III („Udział społeczeństwa w ochronie środowiska”) ustawy o udostępnianiu informacji, który poza regulacjami ogólnymi (rozdział 1) zawiera jeszcze trzy rozdziały zatytułowane „Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji” (rozdział 2), „Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów” (rozdział 3) i „Uprawnienia organizacji ekologicznych” (rozdział 4), można wyodrębnić trzy formy partycypacji społeczeństwa w działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska, odpowiadające wspomnianym wyżej rozdziałom.

I tak, w pierwszej kolejności rozważenia wymaga partycypacja społeczeństwa w procedurze podejmowania decyzji. W tym zakresie ustawodawca przewiduje dla organu właściwego do wydania decyzji obowiązek podania do publicznej wiadomości – jeszcze zanim wyda bądź zmieni decyzje wymagające udziału społeczeństwa – informacji dotyczących m.in. przystąpienia do wykonywania oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko, wszczęcia postępowania, przedmiotu decyzji mającej zapaść w sprawie, organu właściwego do podjęcia decyzji oraz organów właściwych do przygotowania opinii i przeprowadzenia uzgodnień, możliwości przeanalizowania niezbędnej dokumentacji sprawy i miejsca jej wyłożenia do wglądu, prawa złożenia uwag oraz wniosków, sposobu oraz miejsca przedłożenia uwag oraz wniosków ze wskazaniem 30-dniowego terminu na ich złożenie, organu właściwego do rozpatrywania uwag oraz wniosków<sup>32</sup>. Jeżeli chodzi o wspomniane wyżej uwagi i wnioski, to można je wносить pisemnie, ustnie do protokołu bądź przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, przy czym nie ma wówczas potrzeby stosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego<sup>33</sup>.

Bez wątplenia duże znaczenie dla realizacji zasady transparentności polityki ochrony środowiska ma – przewidziana w art. 36 ustawy o udostępnianiu informacji – możliwość przeprowadzenia przez organ uprawniony do wydania decyzji rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, przy czym w takiej sytuacji

---

<sup>31</sup> Art. 30 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>32</sup> Art. 33 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>33</sup> Art. 34 pkt 1-3 ustawy o udostępnianiu informacji.

odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 91 § 3 K.p.a. To właśnie na rozprawie administracyjnej wszystkie podmioty, będące uczestnikami postępowania administracyjnego zbierają się w danym miejscu oraz czasie i następnie przeprowadzają w formie ustnej oraz bezpośrednio przed danym organem określone czynności procesowe<sup>34</sup>. Wspomniany wyżej art. 91 § 3 K.p.a. stanowi, że gdy

„zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanne organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej”.

Przepis ten stanowi wyraz spoczywającego na organie administracji publicznej obowiązku zagwarantowania stronie możliwości czynnego uczestnictwa w postępowaniu<sup>35</sup>.

Kolejną formą partycypacji społeczeństwa w działaniach nakierowanych na ochronę środowiska jest jego udział w przygotowywaniu odpowiednich dokumentów. Jeżeli dany dokument wymaga udziału społeczeństwa, to organ przygotowujący jego projekt musi – bez zbędnej zwłoki – upublicznić informację dotyczącą w szczególności przystąpienia do przygotowywania projektu dokumentu (należy przy tym wskazać, do jakich kwestii dokument się odnosi), możliwości przeanalizowania niezbędnej dokumentacji sprawy (trzeba również wskazać miejsce wyłożenia jej do wglądu), prawa do przedłożenia uwag oraz wniosków, sposobu i miejsca przedkładania uwag oraz wniosków ze wskazaniem przynajmniej 21-dniowego terminu na ich przedłożenie, organu właściwego do rozpatrywania złożonych uwag oraz wniosków<sup>36</sup>. Ustawodawca wskazuje, że uwagi oraz wnioski można wносить pisemnie, ustnie do protokołu, jak również stosując środki komunikacji elektronicznej, z tym że nie ma w takim przypadku potrzeby wykorzystania kwalifikowanego podpisu elektronicznego<sup>37</sup>.

Wyrazem ostatniej formy partycypacji społeczeństwa w czynnościach ukierunkowanych na ochronę środowiska są uprawnienia przyznane organizacjom ekologicznym:

<sup>34</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. nauk. T. Woś, Warszawa 2017, s. 323.

<sup>35</sup> W. Bochenek [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018, s. 473.

<sup>36</sup> Art. 39 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>37</sup> Art. 40 pkt 1–3 ustawy o udostępnianiu informacji.



„Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania”<sup>38</sup>.

Co więcej, ustawodawca zadeklarował możliwość współpracy w sferze ochrony środowiska pomiędzy organizacjami ekologicznymi, jednostkami pomocniczymi samorządu gminnego, samorządem pracowniczym, jednostkami ochotniczych straży pożarnych i związkami zawodowymi a organami administracji<sup>39</sup>. Jednocześnie, organizacje ekologiczne prowadzące działalność w sferze ochrony środowiska mogą uzyskiwać pomoc ze strony organów administracji w tej ich działalności<sup>40</sup>.

## 5. Podsumowanie

Odwołując się do przeprowadzonych dotyczących rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko można stwierdzić, że polski prawodawca kładzie duży nacisk na realizację zasady transparentności polityki ochrony środowiska. Zasada ta jest urzeczywistniana na kilka sposobów. Po pierwsze, poprzez przekazywanie wiadomości dotyczących środowiska i jego ochrony (zob. dział II ustawy o udostępnianiu informacji). Po drugie, w drodze zapewnienia społeczeństwu partycypacji w procedurze podejmowania odpowiednich decyzji (zob. rozdział 2 działu III ustawy o udostępnianiu informacji). Po trzecie, sposobem realizacji zasady transparentności polityki ochrony środowiska jest uczestnictwo społeczeństwa w przygotowywaniu dokumentów (zob. rozdział 3 działu III ustawy o udostępnianiu informacji). I wreszcie, elementem realizacji wspomnianej wyżej zasady są również uprawnienia przyznane organizacjom ekologicznym (zob. rozdział 4 działu III ustawy o udostępnianiu informacji). Wszystkie te sposoby bez wątpienia budują w społeczeństwie wrażliwość na ochronę środowiska, stanowiąc tym samym odpowiednie narzędzie kształtowania proekologicznej świadomości w społeczeństwie.

---

<sup>38</sup> Art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>39</sup> Art. 45 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji.

<sup>40</sup> Art. 45 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).
4. 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.).

### Książki i artykuł naukowy:

1. Bochenek W. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018.
2. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
3. Knysiak-Sudyka H. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. nauk. T. Woś, Warszawa 2017.
4. Majchrzak B., *Sejm jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji o środowisku*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3 (158).
5. Majchrzak B. [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
6. Opaliński B. [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 2021.
7. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
8. Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
9. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

---

Emilia Nawrotek<sup>1</sup>

## **Prawne aspekty ochrony zasobów naturalnych w ogrodach botanicznych przed inwazyjnymi gatunkami obcymi**

### **Streszczenie**

Przedmiotem artykułu są zagrożenia ze strony inwazyjnych gatunków obcych dla zasobów roślinnych w ogrodach botanicznych. Obecnie inwazyjne gatunki roślin, jak również gatunki obce uważane są za największe zagrożenia dla różnorodności biologicznej. Ponadto inwazje biologiczne gatunków obcych traktowane jako zjawisko przyczyniające się do poważnych konsekwencji zarówno środowiskowych, jak i ekonomicznych. W artykule przedstawiono najważniejsze aspekty prawne tego zagadnienia oraz wskazano instrumenty prawne zawarte w przepisach oraz inicjatywy podejmowane w celu skutecznej ochrony zasobów roślinnych przed inwazjami biologicznymi w ogrodach botanicznych.

**Słowa kluczowe:** ogrody botaniczne, zasoby naturalne, inwazyjne gatunki obce, inwazje biologiczne

### **Legal Aspects of Protection of Natural Resources in Botanic Gardens Against Invasive Alien Species**

#### **Abstract**

This article focuses on threats from invasive alien species to plant resources in botanic gardens. Currently, invasive plant species as well as alien species are considered the greatest threats to biodiversity. In addition, biological invasions of alien species treated as a phenomenon contribute to serious consequences for both the environment and the economy. The article presents the most important legal aspects of this issue and indicates the legal instruments laid down in legal regulations and initiatives taken to effectively protect plant resources against biological invasions in botanic gardens.

**Keywords:** botanic garden, natural resources, invasive alien species, invasion biology

---

<sup>1</sup> Doktor, pracownik Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

## 1. Wstęp

Globalizacja, postępujące zmiany klimatyczne, handel przyczyniają się do rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych w środowisku przyrodniczym, które uważa się za jedną z poważniejszych przyczyn utraty różnorodności biologicznej, bowiem gatunki te wpływają niekorzystnie na inne gatunki rodzime, powodując ich wypieranie, a następnie zanikanie, jak również zasadniczo oddziałują na ekosystem. Ekspansja inwazyjnych gatunków obcych powoduje wiele problemów zarówno przyrodniczych, jak i gospodarczych<sup>2</sup>.

Na przestrzeni stuleci ogrody botaniczne pełniły wiele rozmaitych funkcji, a podstawową było sprowadzanie niezliczonej ilości gatunków roślin z całego świata do uprawy dla celów medycznych, komercyjnych, naukowych oraz ozdobnych<sup>3</sup>. Jednakże niespodziewanym skutkiem wprowadzenia gatunków roślin do ogrodnictwa było ich „wymknięcie”- rozprzestrzenienie się z ogrodów botanicznych, jak również ogrodów prywatnych do środowiska przyrodniczego<sup>4</sup>. Dlatego, aby zapobiec postępującemu procesowi inwazji biologicznych, podejmowane są działania na poziomie legislacyjnym, a także można wskazać przedsięwzięcia mające na celu ochronę zasobów roślinnych przed inwazyjnymi gatunkami obcymi.

## 2. Gatunek inwazyjny i obcy w ujęciu normatywnym

W regulacjach prawnych z zakresu międzynarodowej ochrony środowiska gatunki obce określa się – zamiennie i niekonsekwentnie – mianem gatunków introdukowanych, egzotycznych, aklimatyzowanych<sup>5</sup>. Prawne rozumienie wskazanego pojęcia, formułują akty różnej rangi. Konferencja Stron o ochronie różnorodności biologicznej wydała decyzję VI/23 w sprawie gatunków obcych zagrażających ekosystemom, siedliskom lub gatunkom, której załącznik określił

---

<sup>2</sup> Przykładem introdukcji obcych gatunków jest np. niecierpek drobnokwiatowy. *Impatiens parviflora* to jednoroczny gatunek pochodzący z Azji. Do Europy trafił w XIX w. sprowadzony do ogrodu botanicznego w Genewie. Zaaklimatyzowany zajmuje prawie całą powierzchnię Europy Środkowej. Zob. szerzej: [http://www.pnbt.com.pl/rosliny\\_\\_\\_inwazyjne\\_gatunki\\_obce-361](http://www.pnbt.com.pl/rosliny___inwazyjne_gatunki_obce-361) [dostęp: 18.07.2022]. Kolejnym przykładem jest starzec wiosenny (*Senecio squalidus*), roślina uprawiana w ogrodzie botanicznym uniwersytetu oksfordzkiego na początku XVIII w., po niedługim okresie czasu rozprzestrzeniła się w mieście, zagrażając rodzimej bioróżnorodności. Zob. szerzej: V. Heywood, S. Brunel, *Kodeks postępowania w zakresie ogrodnictwa i inwazyjnych roślin obcych*, „Przyroda i Środowisko”, nr 155, Publikacje Rady Europy, s. 10.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: H. Werblan-Jakubiec, M. Zych, *Rola ogrodów botanicznych w badaniach nad bioróżnorodnością*, *Wszechświat* 2007, t. 108, nr 7–9, s. 187–190. [https://www.ksib.pl/materials/wszechswiat/Wszechswiat2007\\_7-9\\_Werblan-Jakubiec&Zych.pdf](https://www.ksib.pl/materials/wszechswiat/Wszechswiat2007_7-9_Werblan-Jakubiec&Zych.pdf) [dostęp: 20.06.2022].

<sup>4</sup> V. Heywood, S. Sharrock, *Europejski Kodeks postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych*, Rada Europy, Strasbourg, Międzynarodowe Towarzystwo Ogrodów Botanicznych, Richmond, 2013, s. 5–13.

<sup>5</sup> W. Solarz, *Przyczyny i skutki inwazji biologicznych na świecie i w Polsce* [w:] „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2012, r. 14, zeszyt 33/4, s. 10–11.

podstawowe zasady zapobiegania, wprowadzania i łagodzenia oddziaływań takich gatunków obcych<sup>6</sup>. Obcy gatunek to gatunek, podgatunek lub niższa jednostka systematyczna wprowadzona poza obszar swojego naturalnego występowania, włączając w to jakąkolwiek część, gamety, nasiona, jaja lub inne formy rozmnażania takich gatunków, które mogą przetrwać, a następnie się rozmnożyć. Inwazyjny gatunek obcy definiowany jest jako ten, którego wprowadzenie lub rozprzestrzenianie się zagraża różnorodności biologicznej i powiązanim usługom ekosystemowym lub oddziałuje na nie w niepożądany sposób. Natomiast introdukcja oznacza przeniesienie bezpośrednio lub pośrednio wskutek działania człowieka obcego gatunku poza jego naturalny zasięg.

W prawie unijnym pierwsza legalna definicja gatunku obcego została sformułowana w rozporządzeniu Rady nr 708/2007 z 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo<sup>7</sup>. Gatunki obce oznaczają gatunki lub podgatunki organizmu wodnego obecne poza ich znanym naturalnym zasięgiem i obszarem występowania oraz organizmy poliploidalne i zdolne do rozrodu gatunki sztucznie zhybrydowane, niezależnie od ich naturalnego zasięgu lub obszaru występowania.

Kolejną definicję gatunku obcego i inwazyjnego gatunku obcego zawiera art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych<sup>8</sup>. Zgodnie z jego treścią gatunek obcy oznacza każdego żywego osobnika gatunku, podgatunku lub niższego taksonu u zwierząt, roślin, grzybów lub drobnoustrojów wprowadzonego poza jego naturalny zasięg. Pojęcie to obejmuje wszelkie części, gamety, nasiona, jaja lub diaspory tych gatunków, jak również hybrydy, odmiany lub rasy zdolne do przeżycia i rozmnażania się, zaś inwazyjny gatunek obcy to gatunek obcy, którego wprowadzenie lub rozprzestrzenianie się zagraża – jak stwierdzono – bioróżnorodności i powiązanim usługom ekosystemowym lub oddziałuje na nie w niepożądany sposób (art. 3 pkt. 1 rozporządzenia). Zaś inwazyjny gatunek obcy to gatunek obcy, którego wprowadzenie lub rozprzestrzenianie się zagraża – jak

<sup>6</sup> COP 6 Decision VI/23, Alien species that threaten ecosystems, habitats or species, <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197> [dostęp: 20.06.2022].

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady nr 708/2007 z 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo (Dz.U. UE L 2007, nr 168, s. 1 ze zm.).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.U. UE L 2014, nr 317, s. 35 ze zm.).

stwierdzono – bioróżnorodności i powiązaniem usługom ekosystemowym lub oddziałuje na nie w niepożądany sposób (art. 3 pkt. 2 rozporządzenia). Dodatkowo ustawodawca unijny w rozporządzeniu 1143/2012 wprowadził dwie kolejne definicje inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Unii<sup>9</sup> oraz inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla państwa członkowskiego<sup>10</sup>.

W ustawodawstwie krajowym definicje gatunku obcego<sup>11</sup>, inwazyjnego gatunku obcego który prawdopodobnie spełnia kryteria uznania go za inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii<sup>12</sup>, oraz inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski<sup>13</sup> znajdują się w słowniku ustawowym do ustawy o ochronie przyrody<sup>14</sup>. Definicje inwazyjnego gatunku obcego, który prawdopodobnie spełnia kryteria uznania go za inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii, oraz inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski zostały wprowadzone do słowniczka ustawowego w wyniku nowelizacji ustawy przepisami ustawy o gatunkach obcych.

Kolejne definicje legalne znajdują się w ustawie o gatunkach obcych<sup>15</sup> w słowniczku do ustawy. Są to: gatunek obcy, inwazyjny gatunek obcy, inwa-

<sup>9</sup> „Inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii” oznacza inwazyjny gatunek obcy, którego niepożądane oddziaływanie uznano za wymagające skoordynowanych działań na szczeblu unijnym zgodnie z art. 4 ust. 3 (art. 3 pkt. 3 rozporządzenia 1143/2012).

<sup>10</sup> „Inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla państwa członkowskiego” to inwazyjne gatunki obce inne niż inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, których niepożądane oddziaływanie w wyniku ich uwolnienia i rozprzestrzeniania się, nawet jeśli nie jest w pełni ocenione, zostaje przez dane państwo członkowskie uznane – na podstawie dowodów naukowych – za istotne dla całości lub części jego terytorium oraz za wymagające podjęcia działań na szczeblu tego państwa członkowskiego (art. 3 pkt. 4 rozporządzenia 1143/2012).

<sup>11</sup> Przed nowelizacją ustawy o ochronie przyrody (dalej jako: u.o.p.) w przepisie art. 5 pkt 1c u.o.p. wprowadzona była definicja legalna pojęcia „gatunek obcy”. W ten sposób określano gatunek występujący poza swoim naturalnym zasięgiem w postaci osobników lub zdolnych do przeżycia: gamet, zarodników, nasion, jaj lub części osobników, dzięki którym mogą one się rozmnażać. Jak podaje K. Gruszecki, pojęcie gatunku obcego jest nieprecyzyjne. W szerokim znaczeniu obejmować będzie wszystkie gatunki roślin, zwierząt i grzybów, które pierwotnie nie występowały w krajowym środowisku przyrodniczym, ale na przestrzeni dziejów zostały do niego wprowadzone i uległy nawet aklimatyzacji. W węższym znaczeniu przez gatunek obcy należy rozumieć te gatunki, które jeszcze w nim nie występują. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że właściwsze wydaje się szerokie rozumienie jako bardziej pojemne, mogące znaleźć zastosowanie do pojawiających się zróżnicowanych i wciąż nowych przypadków inwazyjnej obecności obcych gatunków. Zob. szerzej: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 643–644.

<sup>12</sup> Przepis art. 5 1f) ustawy o gatunkach obcych stanowi, że inwazyjny gatunek obcy, który prawdopodobnie spełnia kryteria uznania go za inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii – inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych oraz inwazyjny gatunek obcy, który prawdopodobnie spełnia kryteria uznania go za stwarzający zagrożenie dla Unii, umieszczony na liście określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz.U. poz. 1718);

<sup>13</sup> Przepis art. 5 1g) stanowi, że inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Polski to inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Polski, umieszczony na liście inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz.U. poz. 171).



zyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Polski, inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii.

Wszystkie definicje zawarte w ustawach mają charakter odsyłający do przepisów rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych.

### 3. Ogrody botaniczne w prawie polskim

Historia regulacji prawnej ogrodów botanicznych i zoologicznych sięga wczesnych lat 50. ubiegłego wieku, kiedy to przyjęto ustawę o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi<sup>16</sup>. Ustawa obowiązywała przez niemal 30 lat, a została uchylona ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>17</sup>. Przepis art. 36 tej ustawy stanowił, że ogrody botaniczne i zoologiczne ze względu na ich rolę społeczną, dydaktyczną, wychowawczą, naukową i gospodarczą podlegają ochronie niezbędnej do zapewnienia prawidłowej działalności i rozwoju tych placówek. Szczegóły zostały ustalone rozporządzeniem Ministra Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska<sup>18</sup>.

Kolejna ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody<sup>19</sup> w przepisie art. 46 ust 1 wprowadziła zasadę, że gatunki roślin i zwierząt zagrożonych wyginięciem w stanie naturalnym, utrzymywane w ogrodach zoologicznych, botanicznych lub bankach genów, podlegają ochronie w celu zachowania różnorodności biologicznej. Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>20</sup> w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 6 zalicza grunty ogrodów botanicznych do gruntów rolnych<sup>21</sup>. Następne regulacje dotyczące ogrodu botanicznego, zoologicznego oraz ośrodków rehabilitacji zwierząt zostały zawarte w postanowieniach 3 rozdziału ustawy o ochronie przyrody<sup>22</sup>. Zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie o ochronie przyrody zawartą w przepisie art. 5 pkt 10 – ogród botaniczny to urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, będący miejscem

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi (Dz.U. Nr 17, poz. 142).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 20, poz. 74).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 5 września 1980 r. w sprawie zasad ochrony ogrodów botanicznych i zoologicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 74).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717)

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.)

<sup>21</sup> W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018, s. 356.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 916).

ochrony *ex situ*, uprawy roślin różnych stref klimatycznych i siedlisk, uprawy roślin określonego gatunku oraz prowadzenia badań naukowych i edukacji. Wprowadzie ogrody botaniczne i ogrody zoologiczne nie stanowią form ochrony przyrody w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 u.o.p., jednakże są swoistymi obszarami specjalnymi, objętymi szczególnym reżimem ochronnym. Przepisy ustawy o ochronie przyrody przewidują, że ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz tereny przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na rozbudowę istniejących lub budowę nowych ogrodów podlegają ochronie w celu zapewnienia ich prawidłowej działalności i rozwoju. Ochrona ta podlega na ustaleniu listy zakazów, które mają służyć zamierzonym celom wskazanym przez ustawodawcę zgodnie z przepisem art. 65 ust. 2 u.o.p. Zagadnienie utworzenia i prowadzenia ogrodu botanicznego lub zoologicznego wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Zezwolenie to wydawane jest na wniosek zainteresowanego po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Dodatkowo zezwolenie ma postać decyzji administracyjnej, wydawanej na czas nieoznaczony. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może cofnąć lub zmienić zezwolenie zgodnie z przesłankami wskazanymi w przepisach ustawy.

Podmioty prowadzące ogrody botaniczne lub zoologiczne ustawa obciąża kilkoma obowiązkami: uczestnictwem w badaniach naukowych, które mają na celu ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem w stanie wolnym; edukacją w zakresie ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, z uwzględnieniem ochrony różnorodności biologicznej; prowadzeniem upraw roślin oraz hodowli zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony *ex situ*, a następnie wprowadzeniem do środowiska przyrodniczego w ramach programów ochrony tych gatunków; przetrzymywaniem roślin lub zwierząt w warunkach odpowiadających ich potrzebom biologicznym, a także prowadzeniem dokumentacji hodowlanej<sup>23</sup>.

#### **4. Inicjatywy odnoszące się do ochrony zasobów roślinnych w ogrodach botanicznych**

Ogrody botaniczne realizują zadania, które polegają nie tylko na wprowadzaniu gatunków roślin do uprawy, ale również podejmują działania na rzecz rozprzestrzenia gatunków, tworząc odpowiednie sieci wymiany roślin między ośrodkami badawczymi. Początkowo sprowadzane były gatunki z obszarów

<sup>23</sup> A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 125–130.

klimatu umiarkowanego czy śródziemnomorskiego, ale wraz z postępowaniem technologicznym możliwa stała się także uprawa gatunków tropikalnych. Zauważa się od kilku lat, że ogrody botaniczne poszukują nowych gatunków do wprowadzenia, które dostosowałyby się do nowych warunków w związku z nagłymi zmianami klimatycznymi<sup>24</sup>.

Na poziomie międzynarodowym<sup>25</sup>, unijnym<sup>26</sup> i krajowym<sup>27</sup>, do ochrony zasobów roślinnych w ogrodach botanicznych odnoszą się przepisy o charakterze ogólnym. Trudno jest wskazać mechanizmy prawne, które mogą mieć zastosowanie w ramach szczególnych form ochrony przyrody, w tym ogrodów botanicznych. Natomiast podejmowane są liczne uzgodnienia formalne oraz dokumenty *soft law*, pozwalające na przyjęcie wspólnych standardów ochronnych, ujednolicenia procedur postępowania i innych dobrych praktyk.

#### 4.1. Europejski kodeks postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych

Wytyczne dotyczące ochrony roślinnych zasobów naturalnych znajdują się w *Europejskim kodeksie postępowania w zakresie ogrodów botanicznych i inwazyjnych roślin obcych*. Kodeks przygotowywany przez Radę Europy jest dobrowolnym, niewiążącym instrumentem, którego celem jest podniesienie świadomości ludzi i instytucji na temat wywołanych przez inwazyjne gatunki obce zagrożeń, przed którymi stoi różnorodność biologiczna, oraz wypracowanie wspólnych standardów postępowania. Zgodnie z rekomendacją Stałego

<sup>24</sup> Zob. szerzej: V.H. Heywood, *The role of botanic gardens as resource and introduction centres in the face of global change*, „Biodiversity and Conservation” 2011, no. 20, s. 221-239.

<sup>25</sup> Mechanizm prawny zawarty w Konwencji o różnorodności biologicznej chroni ogół środowiska przyrodniczego. Zgodnie z przepisem art. 8 strony zobowiązały się do działań w zakresie zapobiegania wprowadzaniu, kontrolowaniu lub tępieniu obcych gatunków, które zagrażają ekosystemom, siedliskom lub poszczególnym gatunkom. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych stanowi podstawowe źródło prawa w odniesieniu do zapobiegania niepożądanemu oddziaływaniu na różnorodność biologiczną zamierzonego i niezamierzonego wprowadzania i rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych oraz minimalizowania i łagodzenia tego oddziaływania. Rozporządzenie wprowadza zakaz zamierzonych działań w postaci wprowadzania na terytorium Unii, w tym: przemieszczania tranzytem pod nadzorem celnym, przetrzymywania (w tym w obiekcie izolowanym), hodowania (w tym w obiekcie izolowanym), przywożenia do Unii, wywożenia z Unii lub przemieszczania w granicach Unii z wyjątkiem transportu gatunków do obiektów w związku z ich eliminacją, wprowadzania do obrotu, wykorzystywania lub wymieniania, zezwalania na ich rozmnażanie, hodowlę lub uprawę (w tym w obiekcie izolowanym) lub uwalniania do środowiska.

<sup>27</sup> Zgodnie z przepisem art. 7 ust.1 ustawy o gatunkach obcych zakazuje się wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych. W odniesieniu do inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski zakazuje się także: przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wywozu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, transportu, z wyłączeniem transportu inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski w związku z przeprowadzanymi działaniami zaradczymi, przetrzymywania, chowu lub hodowli, rozmnażania lub uprawy, wprowadzania do obrotu, wykorzystywania, wymiany.

Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz siedlisk przyrodniczych zaleca się, aby strony sporządziły krajowe kodeksy postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych, z uwzględnieniem Europejskiego kodeksu postępowania, współpracowały z ogrodami botanicznymi i arboretami w zakresie wdrażania i pomocy rozpowszechnianiu dobrych praktyk i kodeksów postępowania, które mają zapobiegać wypuszczaniu, rozmnażaniu i rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków obcych, konsultowały się w miarę możliwości z ogrodami botanicznymi i arboretami w zakresie identyfikacji najważniejszych inwazyjnych gatunków obcych oraz przygotowania i wdrażania obowiązkowych środków radzenia sobie z najważniejszymi inwazyjnymi gatunkami obcymi, a także informowały Stały Komitet o działaniach podjętych w celu wdrożenia tego zalecenia<sup>28</sup>.

Kodeks postępowania zawiera szereg zaleceń w obszarze dobrych praktyk i działań w zakresie problemów, z jakimi borykają się ogrody botaniczne w odniesieniu do inwazyjnych gatunków obcych. Skierowany jest do wszystkich europejskich ogrodów botanicznych i arboretów oraz do samorządów, jak również instytucji zajmujących się ochroną i zdrowiem roślin. Zasadne jest, aby instytucje zajmujące się ochroną zasobów roślinnych współpracowały ze sobą w zakresie podejmowania działań, które przyczynią się do podniesienia poziomu świadomości na temat niebezpieczeństw i problemów związanych z inwazyjnymi gatunkami obcymi jak również pomogą w zapobieganiu wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się takich gatunków, o których wiadomo, że stanowią zagrożenie dla zasobów roślinnych<sup>29</sup>.

Kodeks składa się z pięciu części. Pierwsza dotyczy świadomości na temat zagrożenia ze strony gatunków inwazyjnych. W części drugiej mamy zalecenia dotyczące dzielenia się wiedzą w sprawie inwazji biologicznych. Część trzecia to zapobieganie nowym inwazjom – m.in. rekomendacje do przeprowadzania audytu istniejących zbiorów czy stosowanie zasady analizy ryzyka. Część czwarta obejmuje dość szczegółowe zalecenia w sprawie działań kontrolnych. Zaś w ostatniej części kodeksu znajdziemy wytyczne dotyczące współpracy zewnętrznej, która jest zasadnicza w kontekście rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Rekomendacja nr 160 (2012) Stałego Komitetu, przyjęta w dniu 30 listopada 2012 roku, w sprawie Europejskiego Kodeksu postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych, Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz siedlisk przyrodniczych. Council of Europe.

<sup>29</sup> V.H. Heywood, S. Sharrock, *Europejski Kodeks postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych*, Rada Europy, Strasbourg, Międzynarodowe Towarzystwo Ogródów Botanicznych, Richmond 2013, s. 18-19.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 20-40.

## 4.2. Europejskie Konsorcjum Ogrodów Botanicznych

Botanic Gardens Conservation International (BGCI) jest organizacją członkowską reprezentującą ogrody botaniczne w ponad 100 krajach na całym świecie. Jest to niezależna brytyjska organizacja charytatywna założona w 1987 r., aby połączyć ogrody botaniczne świata w globalną sieć ochrony roślin. Sieć ogrodów botanicznych BGCI obejmuje: globalnie znaczące kolekcje żywych roślin i stanowi to około jednej trzeciej znanej różnorodności roślin; światowej klasy banki nasion, szklarnie i infrastruktury kultur tkankowych; sieci wiedzy technicznej dotyczących wszystkich aspektów polityki, praktyki i edukacji w zakresie ochrony roślin. Dodatkowo BGCI podejmuje działania na rzecz rozwoju, wyznacza i zarządza obszarami chronionymi, bierze udział w zwalczaniu inwazyjnych gatunków obcych, jak również współpracuje ze społecznościami w celu promowania zrównoważonego użytkowania roślin i gospodarowania gruntami<sup>31</sup>.

## 4.3. Międzynarodowa Sieć Roślin Wskaźnikowych

Międzynarodowa Sieć Roślin Wskaźnikowych (ISPN)<sup>32</sup> jest tworzona w celu ułatwienia współpracy pomiędzy instytucjami na całym świecie, z naciskiem na połączenie ogrodów botanicznych i arboretów, krajowych organizacji zajmujących się ochroną i zdrowiem roślin, jak również naukowców. Celem międzynarodowej sieci jest zapewnienie systemu wczesnego ostrzegania o nowych pojawiających się zagrożeniach ze strony szkodników i patogenów. Ogrody należące do sieci będą pomagać w dostarczaniu dowodów naukowych dotyczących znanych organizmów kwarantannowych i potencjalnych nowych zagrożeń do krajowych instytucji zajmujących się ochroną i zdrowiem roślin, aby informować o działaniach podejmowanych w zakresie zdrowia roślin i w ten sposób przyczynić się do ochrony gatunków roślin na całym świecie<sup>33</sup>.

## 4.4. Międzynarodowa Sieć Wymiany Roślin (IPEN)

IPEN jest systemem rejestracji, otwartym dla ogrodów botanicznych, które przyjęły Kodeks postępowania w zakresie dostępu do zasobów genetycznych i podziału wynikających korzyści. Kodeks został opracowany przez stowarzyszenie ogrodów w krajach niemieckojęzycznych i przejęty przez **Europejskie**

<sup>31</sup> <https://www.bgci.org/about/botanic-gardens-and-plant-conservation/> [dostęp: 20.06.2022].

<sup>32</sup> <https://www.bgci.org/our-work/saving-plants/plant-health-and-biosecurity/international-plant-sentinel-network/> [dostęp: 20.06.2022].

<sup>33</sup> <https://www.plantsentinel.org/> [dostęp: 20.06.2022].

**Konsorcjum Ogrodów Botanicznych.** Sieć IPEN umożliwia wymianę materiału roślinnego między ogrodami członkowskimi, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad dostępu i podziału korzyści wynikających z Konwencji o różnorodności biologicznej. Ogrody, aby przyłączyć się do międzynarodowej sieci, są zobligowane do podpisania i przestrzegania kodeksu postępowania, w którym zawarte są obowiązki ogrodów w trakcie nabywania, utrzymywania i dostawy materiału roślinnego i związanego z nim podziału korzyści. Nabycie lub dostawa materiału na dodatkowych warunkach lub jakiegokolwiek wykorzystanie w celach komercyjnych nie jest objęte kodeksem postępowania i wymaga użycia odpowiednich porozumień o transferze materiału. Główne zasady postępowania IPEN są następujące: ogród przyjmuje tylko materiał roślinny, który został nabyty zgodnie z postanowieniami Konwencji o różnorodności biologicznej; w przypadku pozyskania materiału roślinnego zebranego *in situ*, ogród musi uzyskać zgodę po uprzednim poinformowaniu kraju pochodzenia i posiadać wszelkie inne stosowne zezwolenia, a także ogród może udostępniać materiał roślinny w ramach IPEN, który został pozyskany bez żadnych ograniczeń w zakresie jego stosowania, szczególnie w odniesieniu do osób trzecich<sup>34</sup>.

#### 4.5. Rada Ogrodów Botanicznych i Arboretów w Polsce

Rada Ogrodów Botanicznych i Arboretów w Polsce **jest organizacją porządkową funkcjonującą od 2011 r. Wśród zasadniczych celów stowarzyszenia są:** inicjowanie i podejmowanie wspólnych badań związanych z programem działalności poszczególnych ogrodów, a zwłaszcza nad ochroną *ex situ* zagrożonych gatunków roślin w Polsce i na świecie oraz planowanie wspólnej strategii rozwoju, występowanie w imieniu krajowych ogrodów botanicznych oraz specjalnego rodzaju ogrodów do państwowych, rządowych i samorządowych organów administracyjnych w sprawach związanych z ich funkcjonowaniem i rozwojem, a w szczególności czynne włączanie się do opracowywania aktów legislacyjnych i rozporządzeń dotyczących tych ogrodów oraz ochrony przyrody i środowiska jak również reprezentowanie polskich ogrodów botanicznych oraz specjalnego rodzaju ogrodów w międzynarodowych organizacjach związanych z ich działalnością, a w szczególności w International Association of Botanic Gardens oraz Botanic Gardens Conservation International i ich regionalnych oddziałach<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> [https://www.robias.pl/miedzynarodowa\\_siec\\_wymiany\\_roslin\\_\(ipen\),i1916.html](https://www.robias.pl/miedzynarodowa_siec_wymiany_roslin_(ipen),i1916.html) [dostęp: 20.06.2022].

<sup>35</sup> <https://www.robias.pl/index.php?id=109> [dostęp: 20.06.2022].



#### 4.6. Bazy danych

Baza danych DAISIE<sup>36</sup> i związana z nim baza danych stanowią pierwszy ogólnoeuropejski wykaz inwazyjnych gatunków obcych o szerokim zakresie taksonomicznym i geograficznym. DAISIE (*Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe*) jest finansowany przez Szósty Program Ramowy Komisji Europejskiej. Zapewnia on wyczerpujący wykaz gatunków inwazyjnych, które zagrażają europejskim środowiskom lądowym, słodkowodnym i morskim, wraz z informacjami, które pomogą w zapobieganiu i kontroli inwazji. DAISIE jest największą na świecie bazą danych na temat gatunków inwazyjnych na świecie. Jej dodatkowym atutem jest ocena i wskazanie zagrożeń ekologicznych, ekonomicznych i zdrowotnych najbardziej rozpowszechnionych i szkodliwych inwazyjnych gatunków obcych. Dzięki bezpłatnemu i bezpośredniemu dostępowi do krajowych baz wiedzy w całej Europie, zapewnia on kompleksowe dane na temat tego, które gatunki są inwazyjne lub potencjalnie inwazyjne w poszczególnych siedliskach. Tym samym ma na celu zebranie wszystkich informacji przydatnych do zapobiegania rozprzestrzenianiu się oraz w zakresie stosowania skutecznych i odpowiednich strategii kontroli<sup>37</sup>.

Innym ważnym źródłem informacji w Europie jest NOBANIS<sup>38</sup> (*North European and Baltic Network on Invasive Alien Species*), który obejmuje środowiska morskie, słodkowodne i lądowe oraz zapewnia zintegrowaną bazę danych na temat wprowadzonych gatunków w regionie. NOBANIS dostarcza referencji dla każdego pojedynczego gatunku zgłoszonego w danym kraju, co umożliwi śledzenie i weryfikację informacji. Kolejne przydatne narzędzia obejmują katalog regulacji prawnych dotyczących inwazyjnych gatunków obcych w krajach uczestniczących w projekcie oraz bazę danych łączącą z regionalnymi i globalnymi sieciami oraz projektami dotyczącymi inwazyjnych gatunków obcych. Oprócz baz danych opracowanych specjalnie dla Europy, podobne narzędzia gromadzą informacje na poziomie globalnym<sup>39</sup>. Kolejnymi przykładami mogą być Globalna Baza Danych Gatunków Inwazyjnych Gatunki Inwazyjne (GISD) Grupy Specjalistów ds. Gatunków Inwazyjnych IUCN<sup>40</sup> oraz kompendium gatunków inwazyjnych CABI (ISC)<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> [www.europe-aliens.org](http://www.europe-aliens.org) [dostęp: 20.06.2022].

<sup>37</sup> P. Genovesi et al., *Towards an early warning and information system*, Copenhagen, 2010, s. 23.

<sup>38</sup> [www.nobanis.org](http://www.nobanis.org) [dostęp: 20.06.2022].

<sup>39</sup> P. Genovesi et al., *op. cit.*, s. 24-25.

<sup>40</sup> <http://www.iucngisd.org/gisd/> [dostęp: 20.06.2022].

<sup>41</sup> <https://www.cabi.org/ISC/> [dostęp: 20.06.2022].

## 5. Konkluzje

Należy podkreślić, że wiele krajów unijnych w tym także Polska dostosowała regulacje prawne do obowiązku włączenia przepisów rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych do porządków krajowych, których celem jest zapobieganie posiadaniu, handlowi, transportowi lub uwalnianiu do środowiska przyrodniczego inwazyjnych organizmów obcych. Restrykcyjny unijny model ochrony zasobów naturalnych doznaje znaczącego uszczerbku w wyniku unormowań zawartego w art. 8 rozporządzenia 1143/2014, bowiem w drodze odstępstwa od ograniczeń państwa członkowskie mogą ustanowić system zezwoleń umożliwiający ośrodkom prowadzenie badań naukowych lub ochrony *ex situ* w odniesieniu do inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii. W przypadku, gdy stosowanie produktów pochodzących od inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii jest nieuniknione ze względu na postępy w dziedzinie zdrowia ludzkiego, państwa członkowskie mogą również włączyć do swoich systemów zezwoleń produkcję do celów naukowych oraz późniejsze zastosowanie do celów medycznych<sup>42</sup>.

Postępujące zmiany klimatyczne oraz procesy globalizacyjne przyczyniają się do coraz szybszego rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych, dlatego istotne jest dzielenie się informacjami z innymi ogrodami botanicznymi i organizacjami, których dotyczy oddziaływanie, a także kontrola inwazyjnych gatunków obcych, przeprowadzanie nadzoru istniejących zbiorów w ogrodzie botanicznym pod kątem zagrożenia inwazją. Podejmowanie działań mających na celu gruntowne monitorowanie istniejących czy domniemyanych objaw zachowania inwazyjnego oraz kontrolowanie inwazyjnych roślin, a także w miarę możliwości najszybsze ich usuwanie w przypadku stwierdzenia oznak inwazyjności. W tym zakresie współpraca i wymiana między ogrodami ma kluczowe znaczenie. Stąd też wypada jednoznacznie pozytywnie ocenić wskazane przedsięwzięcia - tworzenie różnorodnych partnerstw ogrodów z instytucjami badawczymi i naukowymi w celu wykorzystania doświadczeń i wiedzy w zakresie ochrony zasobów roślinnych również przed inwazjami biologicznymi. A także

---

<sup>42</sup> Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ustawy o gatunkach obcych Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może, w drodze decyzji, wydać zezwolenie także na odstępstwo, w odniesieniu do inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski, od zakazu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.g.o. w celu przeprowadzenia badań naukowych, ochrony *ex situ* lub wykorzystania inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Polski do celów medycznych lub w przypadkach wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym ze względów społecznych lub gospodarczych.

tworzenie sieci monitorowania i nadzoru nad inwazyjnymi gatunkami obcymi we współdziałaniu z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną zasobów naturalnych, zwłaszcza właściwymi agencjami do spraw zdrowia roślin, zwierząt, bezpieczeństwa żywności i pasz.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).
2. Rozporządzenie Rady nr 708/2007 z 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykozystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo (Dz.U. UE L 2007, nr 168, s. 1 ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.U. UE L 2014, nr 317, s. 35 ze zm.).
4. COP 6 Decision VI/23, Alien species that threaten ecosystems, habitats or species, <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197>.
5. Rekomendacja nr 160 (2012) Stałego Komitetu, przyjęte w dniu 30 listopada 2012 r., w sprawie Europejskiego Kodeksu postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych, Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz siedlisk przyrodniczych. Council of Europe.
6. Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi, (Dz.U. Nr 17, poz. 142).
7. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, (Dz.U. Nr 20, poz. 74).
8. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
9. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 916).
11. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz.U. poz. 171).

12. Rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 5 września 1980 r. w sprawie zasad ochrony ogrodów botanicznych i zoologicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 74).

#### Książki i artykuły naukowe:

1. Genovesi P., Scalera R., Brunel S., Roy, Solarz W., *Towards an early warning and information system for invasive alien species (IAS) threatening biodiversity in Europe*. EEA Technical report No 5/2010, European Environment Agency, Copenhagen 2010.
2. Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
3. Heywood V., Sharrock S., *Europejski Kodeks postępowania dla ogrodów botanicznych w zakresie inwazyjnych gatunków obcych*, Rada Europy, Strasbourg, Międzynarodowe Towarzystwo Ogrodów Botanicznych, Richmond, 2013.
4. Kaźmierska-Patrzyzna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.
5. Radecki W., Danecka D., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2018.
6. Reichard S.H., White P., *Horticulture as a pathway of invasive plant introductions in the United States*, BioScience 51, 2001.
7. Werblan-Jakubiec H., Zych M., *Rola ogrodów botanicznych w badaniach nad bioróżnorodnością*, *Wszechświat* 2007, t. 108, nr 7-9.

#### Źródła internetowe:

1. <http://www.iucngisd.org/gisd/>
2. <https://www.cabi.org/ISC/>
3. <http://www.nobanis.org>
4. <https://www.bgci.org/about/botanic-gardens-and-plant-conservation/>
5. [https://www.robia.pl/miedzynarodowa\\_siec\\_wymiany\\_roslin\\_\(ipen\),i1916.html](https://www.robia.pl/miedzynarodowa_siec_wymiany_roslin_(ipen),i1916.html)
6. <https://www.europe-aliens.org>
7. <https://www.bgci.org/our-work/saving-plants/plant-health-and-biosecurity/international-plant-sentinel-network/>

## **Prawne uwarunkowania opracowywania i realizacji strategii adaptacji do zmian klimatu w Polsce – ocena stanu prawnego oraz wnioski *de lege ferenda***

### **Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest analiza uwarunkowań opracowywania i realizacji strategii adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Uwarunkowania te tworzy przede wszystkim otoczenie prawne, na które składają się normy prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowe przepisy prawne. W pierwszej części artykułu autorzy prezentują prawo międzynarodowe oraz prawo UE, które stanowią oś kształtowania polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Następnie pokrótce przedstawiono zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju, które mają zastosowanie do opracowywania strategii rozwojowych. Zasady te wywierają wpływ na opracowywanie oraz realizację strategii adaptacji. W dalszej części autorzy dokonują przeglądu wybranych dokumentów strategicznych przyjmowanych od roku 2012, które tworzą aktualną architekturę planistyczną w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu. Celem przeglądu jest ustalenie czy strategię te uwzględniają działania skierowane na adaptację do zmian klimatu oraz czy są wyposażone w narzędzia pozwalające określić, jaki jest stopień realizacji założeń strategicznych w tym zakresie. W oparciu o wyniki badania autorzy podejmują ocenę realizacji polityki rozwoju w kontekście kreowania skutecznej polityki adaptacji dostosowanej do unijnej strategii adaptacji i wymogów wynikających z regulacji unijnych. W ostatniej części artykułu zaproponowano kierunkowe założenia dotyczące zmiany prawa, które pozwoliłyby na osiągnięcie przedstawionych postulatów. Dokonane w artykule przeglądy dokumentów strategicznych i analiza przepisów prawna uwzględnia stan prawny na dzień 29 kwietnia 2022 r.

**Słowa kluczowe:** adaptacja do zmian klimatu, strategia adaptacji, zasady prowadzenia polityki rozwoju, monitoring i raportowanie, wskaźniki realizacji, postulaty skutecznej adaptacji, wnioski *de lege ferenda*

<sup>1</sup> Doktor, pracownik Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. Pracuje w Zespole Prawnym Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE).

<sup>2</sup> Magister, pracownik Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. Pracuje w Zespole Prawnym Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE).

## Legal Framework of Climate Change and Adaptation Strategies in Poland: Evaluation of the Legal Situation and *de Lege Ferenda* Conclusions

### Abstract

The purpose of this paper is to analyse the framework under which the adaptation strategy is implemented in Poland. The said framework essentially comprises the legal environment created under international, European Union and national law. In the first part of the paper, international and EU regulations which constitute the core axis for the formation of the adaptation policy in Poland are presented. Subsequently, the authors identify the principles of conducting the national development policy, applicable to certain development strategies which contribute towards the creation and implementation of adaptation strategies. In the further part, selected development strategies with the time frame starting from 2012 onwards are reviewed. These strategies, according to authors, compose a present framework for adaptation to climate change. The aim of the review is to identify adaptation goals laid down in each strategy and to determine the presence of indicators, which are necessary to verify the achievement of adaptation strategy objectives. Based on the outcomes, the authors evaluate the effectiveness of the principles for conducting the national development policy and formulate postulates for a successful adaptation policy that follows the EU adaptation strategy and is compliant with EU legal framework. In the final part, the authors propose directions for future amendments of the legal framework which, if implemented, would allow to meet presented postulates.

**Key words:** climate change adaptation, adaptation strategy, principles of a development policy, monitoring and reporting, performance indicators, postulates of effective adaptation, *de lege ferenda* conclusions

### 1. Wstęp

Czynnikiem dynamizującym tworzenie strategii, polityk i działań w obszarze adaptacji jest prawo. Może ono ułatwić adaptację, tworząc architekturę prawną dla kreowania strategii i polityk adaptacji do zmian klimatu, a także działań ograniczających narażenie lub zwiększających odporność na skutki zmian klimatu. Prawo może tworzyć mechanizmy rynkowe oraz mechanizmy finansowania kosztów adaptacji<sup>3</sup>. Kreuje również ramy działania organów państwa i organizacji społecznych, określa ich zadania oraz sposób realizacji tych zadań, a także odpowiedzialność za podejmowanie decyzje.

---

<sup>3</sup> J. McDonald, *The role of law in adapting to climate change*, „<https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.726>” 2011, vol. 2, pp. 283–295. Autorka zwraca uwagę na to, że tak jak prawo jest czynnikiem wspierającym adaptację do zmian klimatu, istnieją również instytucje prawne i zasady, które mogą stanowić barierę rozwoju tej dziedziny, przykładem jest prawo własności i inne prawa rzeczowe, które mogą utrudniać podejmowanie działań na rzecz zwiększenia odporności na zagrożenia, takie jak powódzie, susze, zagrożenia przybrzeżne. Zob. J. McDonald, Ph.C. Mc Cormack, *Rethinking the role of law in adapting to climate change*, “Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change” 2021, vol. 12, p. 14.

Jednakże duży poziom niepewności towarzyszący projekcji zmian klimatycznych i ich skutków oraz fakt, że działania adaptacyjne dotyczą w zdecydowanej większości potrzeb przyszłych<sup>4</sup>, powodują, że kreowanie strategii, polityk i działań w obszarze adaptacji stanowi szczególnie duże wyzwanie dla państw i ich decydentów, zwłaszcza że działania te implikują poważne skutki gospodarcze i społeczne.

Dodatkową trudność w podejmowaniu decyzji generuje także brak definicji legalnej adaptacji. Sytuacja ta dotyczy zarówno prawa krajowego, unijnego jak i międzynarodowego. W praktyce należy posługiwać się rozumieniem adaptacji stosowanym przez wyspecjalizowane podmioty, takie jak Międzypaństwowy Zespół do spraw Zmian Klimatu, czy też proponowanym w literaturze przedmiotu.

Powyższe okoliczności wskazują, że realizacja skutecznej polityki adaptacji do zmian klimatu musi być oparta o systemowe rozwiązania prawne określające podmioty odpowiedzialne za wyznaczenie kierunków i celów strategicznych, następnie zapewniające efektywne wdrażanie polityk w oparciu o adekwatne instrumenty systemu realizacji, tj. postanowienia dotyczące zarządzania, monitorowania, ewaluacji, kontroli i sprawozdawczości oraz sposobów koordynacji działań właściwych organów lub instytucji. Od przeszło 10 lat architektura planistyczna w sferze adaptacji do zmian klimatu w Polsce intensywnie się rozwija. Tworzone na różnych poziomach strategie i plany mają stanowić konieczny instrument prowadzenia polityki adaptacji przez organy władzy publicznej i wspierać proces podejmowania przyszłych decyzji.

Należy sobie jednak postawić pytanie, czy architektura ta odpowiada współczesnym wyzwaniom stawianym z jednej strony przez zmiany klimatu, z drugiej zaś przez zmieniające się otoczenie prawne, a także czy umożliwia projektowanie skutecznej i spójnej strategii adaptacji do zmian klimatu. W odpowiedzi na to pytanie autorzy proponują rozwiązania systemowe, które mogą podnieść efektywność procesu projektowania strategii adaptacji oraz formułują wnioski *de lege ferenda*.

## 2. Prawo międzynarodowe jako czynnik rozwoju polityki adaptacji do zmian klimatu

Zagadnienie adaptacji do zmian klimatu ma swoje źródła w prawie międzynarodowym, które wywiera silny wpływ na regulacje prawne tworzone na po-

---

<sup>4</sup> M. Kato, *Development of an International Institutional Framework for Climate Adaptation and Practice in Adaptation Planning in Developing Countries*, [in:] *Rethinking Resilience, Adaptation and Transformation in a Time of Change*, eds. W. Yan, W. Galloway, Springer Int. Publish. 2017, p.142.



ziomie krajowym lub regionalnym (prawo Unii Europejskiej). Zarówno **Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu** z 1992 r.<sup>5</sup>, jak i **Protokół z Kioto** z 1997 r.<sup>6</sup> a w szczególności **Porozumienie paryskie**<sup>7</sup>, zawierały różnego rodzaju zobowiązania związane z formułowaniem i wdrażaniem polityki adaptacji do zmian klimatu. Państwa wysoko rozwinięte w umowach tych otrzymywały również zobowiązanie do finansowego oraz praktycznego wsparcia państw rozwijających się w ich działaniach adaptacyjnych.

Na początku formowania podstaw polityki klimatycznej w prawie międzynarodowym uwaga państw skupiała się na zagadnieniach mitygacji, dlatego podstawowym celem UNFCCC stało powstrzymanie emisji gazów cieplarnianych i stabilizowanie ich koncentracji w atmosferze. Niemniej warto zauważyć, że jednym z motywów tych działań wskazanych w Konwencji była potrzeba zapewnienia naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu, co z kolei było podyktowane względami bezpieczeństwa produkcji żywności, a także zapewnieniem, aby rozwój gospodarczy mógł przebiegać w sposób zrównoważony.

Kontekst zwalczania negatywnych skutków zmian klimatycznych pojawił się w niektórych zasadach UNFCCC określonych w jej art. 3<sup>8</sup>. Konwencja zwróciła też uwagę na operacyjny aspekt adaptacji do zmian klimatu. W art. 4 sformułowano obowiązek opracowania, wdrażania, publikowania i aktualizowania krajowych i regionalnych programów zawierających środki ułatwiające adaptację do zmian klimatu, obowiązek współpracy w przygotowaniach do adaptacji do skutków zmian klimatu, a także obowiązek opracowania zintegrowanych planów zarządzania strefą przybrzeżną, zasobami wodnymi i rolnictwem, a także ochrony i rekultywacji obszarów dotkniętych suszą, pustynnieniem oraz powodzią.

Chociaż UNFCCC podjęła problem adaptacji do zmian klimatu oraz proponowała szereg działań zmierzających do łagodzenia skutków tych zmian, zagadnienia te nie odgrywały kluczowej roli w ciągu dwóch pierwszych dekad negocjacji i wdrażania zobowiązań, które wprowadziła Konwencja<sup>9</sup>. Jak pod-

<sup>5</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej jako: UNFCCC albo Konwencja).

<sup>6</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

<sup>7</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

<sup>8</sup> W zasadach określonych w art. 3 UNFCCC zwraca się uwagę między innymi na potrzebę podejmowania przez wszystkie państwa środków zapobiegawczych w celu złagodzenia negatywnych skutków zmian klimatu oraz kluczową rolę państw wysoko rozwiniętych na tym polu.

<sup>9</sup> Tak m.in. I. Suárez Pérez, A. Churie Kallhauge, *Adaptation (Article 7)*, [in:] *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, eds. D. Klein et al., Oxford University Press, Oxford 2017, s. 199.

kreśla się w literaturze, w tym okresie adaptacja do zmian klimatu pozostawała w cieniu działań na rzecz ograniczania emisji gazów cieplarnianych<sup>10</sup>.

**Protokół z Kioto**, podobnie jak UNFCCC, koncentrował się na ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. W trakcie negocjacji zasadnicze wysiłki skupiały się na uzgodnieniu wiążących zobowiązań w zakresie redukcji emisji. Niemniej również Protokół poświęcił nieco uwagi zagadnieniom adaptacji. Ponowione zostały zobowiązania sformułowane w UNFCCC w zakresie opracowania, wdrażania i aktualizacji krajowych i regionalnych programów zawierających środki mające na celu adaptację do zmian klimatu. Przyjęto między innymi, że programy te muszą objąć sektory energii, transportu i przemysłu, a także rolnictwa, leśnictwa i gospodarki odpadami, a technologie adaptacyjne i planowanie przestrzenne są ważnymi elementami polityki adaptacji (art. 10). Protokół z Kioto wskazał także, że informacje o krajowych politykach adaptacyjnych powinny zostać włączone do krajowych raportów przedkładanych Sekretariatowi UNFCCC.

W Protokole z Kioto wprowadzono również podstawy finansowego wsparcia działań adaptacyjnych w państwach rozwijających się, które są szczególnie narażone na szkodliwe skutki zmian klimatu<sup>11</sup>.

Punktem zwrotnym, który nadał działaniom adaptacyjnym odpowiednie znaczenie w dyskusji o zmianach klimatu, było przyjęcie podczas COP16 w Cancun (2010) tzw. **Cancun Adaptation Framework**<sup>12</sup>. W decyzji przyjmującej CAF strony potwierdziły, że adaptacji należy przypisywać taką samą rangę jak działaniom skierowanym na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Uznano także potrzebę ustanowienia odpowiednich ram instytucjonalnych w celu wspierania działań adaptacyjnych. Celowi temu służyło między innymi powołanie Komitetu Adaptacyjnego (Adaptation Committee), którego zadaniem jest promowanie działań w zakresie adaptacji, zapewnienie wsparcia technicznego państwom, dzielenie się wiedzą, dobrymi praktykami. CAF zwraca uwagę na potrzebę przyjmowania przez państwa strategii adaptacji uwzględniających:

- planowanie, wyznaczenie priorytetów i wdrażanie działań adaptacyjnych w dziedzinach takich jak: zdrowie, rolnictwo, bezpieczeństwo żywnościowe, infrastruktura;

<sup>10</sup> J. Verschuuren, *Legal Aspects of Climate Change Adaptation*, [in:] *Climate Change and the Law*, eds. E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling, Dordrecht, Heidelberg, New York, London 2013, s. 258.

<sup>11</sup> Na wsparcie działań adaptacyjnych w państwach rozwijających się miała zostać przeznaczona część środków pochodzących z poświadczonych jednostek redukcji emisji wydawanych w ramach projektów czystego rozwoju. Przepis ten dał początek negocjacom nad powołaniem Funduszu Adaptacyjnego.

<sup>12</sup> Decyzja 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Dalej jako: CAF. <https://unfccc.int/resources/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> [dostęp: 29.04.2022].

- dokonywanie oceny działań adaptacyjnych, w tym oceny ekonomicznej, społecznej i środowiskowej;
- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych w zakresie adaptacji;
- budowanie odporności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych;
- wzmacnianie strategii ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych związanych ze zmianami klimatu, z uwzględnieniem systemów wczesnego ostrzegania, oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem;
- prowadzenie badań, rozwoju i rozpowszechnianie technologii, praktyk i procesów adaptacyjnych.

CAF zainicjował proces wdrażania krajowych planów adaptacji (National Adaptation Plans, NAP), które adresowane są do wszystkich stron UNFCCC i dotyczą identyfikacji działań średnio- i długoterminowych w zakresie adaptacji, a następnie opracowania i wdrożenia strategii i programów, których częścią będą zidentyfikowane potrzeby<sup>13</sup>. NAP są jednym z ważniejszych narzędzi, za pomocą których państwa komunikują swoje potrzeby adaptacyjne, i środkiem do koordynowania krajowych wysiłków adaptacyjnych poprzez dostarczanie wskazówek agencjom rządowym, społecznościom, sektorowi prywatnemu i innym zainteresowanym stronom<sup>14</sup>. Warto zauważyć, że podczas kolejnego spotkania stron UNFCCC tj. COP17 w Durbanie (2011) zostały przyjęte wytyczne odnośnie NAP formie decyzji COP (Decyzja 5/CP.17)<sup>15</sup>.

**Porozumienie paryskie z 2015 r.** przyniosło kolejny przełom w zakresie wyznaczania celów i zobowiązań w dziedzinie adaptacji<sup>16</sup>. Kładzie ono o wiele większy nacisk na problematykę adaptacji niż poprzednie porozumienia za-

<sup>13</sup> Wcześniejsze inicjatywy w tym zakresie wypracowane przez COP7 w Marrakeszu (2001) skupiały się na problemach grupy państw najstabiliej rozwiniętych. W ramach programu nazwanego *LDCs work programme* (od nazwy tej grupy beneficjentów - Least Developed Countries) państwa te uzyskały wsparcie w tworzeniu tzw. National Adaptation Programmes of Action (NAPAs), które miały im umożliwić wskazanie najbardziej pilnych i priorytetowych potrzeb w zakresie adaptacji do zmian klimatu, których odłożenie w czasie mogłoby skutkować zwiększeniem podatności na zmiany klimatu lub wzrostem kosztów w przyszłości. W wyniku tej inicjatywy 41 z 49 państw najstabiliej rozwiniętych przedłożyły swoje NAPAs. Decyzja COP7 określiła wytyczne dotyczące opracowania NAPAs. (Decyzja 28/CP.7 Guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action. FCCC/CP/2001/13/Add.4, <https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a04.pdf>) [dostęp: 29.04.2022].

<sup>14</sup> S.C. Woodruff, P. Regan, *Quality of national adaptation plans and opportunities for improvement*, "Mitig Adapt Strateg Glob Change" 2019, nr 24, s. 53–71, [https://gain.nd.edu/assets/268800/woodruff\\_et\\_al\\_2018\\_mitigation\\_and\\_adaptation\\_strategies\\_for\\_global\\_change.pdf](https://gain.nd.edu/assets/268800/woodruff_et_al_2018_mitigation_and_adaptation_strategies_for_global_change.pdf) [dostęp: 29.04.2022].

<sup>15</sup> Decyzja 5/CP.17 National adaptation plans, [https://unfccc.int/sites/default/files/decision\\_5\\_cp\\_17.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/decision_5_cp_17.pdf), [dostęp: 29.04.2022].

<sup>16</sup> Zasadnicze cele Porozumienia sprowadzają się do trzech grup zagadnień stanowiących odpowiedź na zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Dotyczą one 1) ograniczenia wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego; 2) zwiększenia zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności; 3) zapewnienia spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu (art. 2 ust. 1 Porozumienia).

wierane w dziedzinie ochrony klimatu. W art. 7 ust. 1 Porozumienie ustanawia globalny cel w zakresie adaptacji, który polega na zwiększeniu zdolności adaptacyjnych, wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu. Umowa, przyjmując globalny cel w zakresie adaptacji, uznaje adaptację za globalne wyzwanie i wskazuje główne narzędzia prowadzące do osiągnięcia tego celu. Są nimi planowanie i wdrażanie adaptacji na wszystkich poziomach, wzmocnianie współpracy międzynarodowej; a także okresowe składanie i aktualizowanie komunikatów w sprawie adaptacji.

Warto zwrócić uwagę, że globalny cel dotyczący adaptacji jest definiowany w kategoriach jakościowych, w ramach tego celu wskazuje się raczej obszary, w których powinny się koncentrować wysiłki państw stron Porozumienia paryskiego, niż kryteria ilościowe<sup>17</sup>.

Nie umniejszając znaczenia współpracy międzynarodowej na rzecz adaptacji do zmian klimatu, zasadnicze znaczenie z perspektywy realizacji celów sformułowanych w art. 7 Porozumienia mają działania w zakresie planowania i wdrażania adaptacji, a także składanie krajowych komunikatów w sprawie adaptacji. Zgodnie z art. 7 ust. 9 każda ze stron stosownie do okoliczności ma podejmować procesy planowania adaptacji oraz odpowiednie działania implementacyjne, w tym opracowanie odpowiednich planów, polityk lub wkładów, które mogą obejmować:

- realizację działań, przedsięwzięć lub wysiłków adaptacyjnych;
  - proces formułowania i wdrażania krajowych planów adaptacji;
  - ocenę skutków zmian klimatu i narażenia na nie, mając na względzie określenie działań ustalanych na poziomie krajowym, z uwzględnieniem narażonych osób, miejsc i ekosystemów;
  - monitoring i ocenę planów, polityk, programów i działań adaptacyjnych oraz uczenie się na ich podstawie;
- oraz
- budowanie odporności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych, między innymi poprzez dywersyfikację gospodarczą i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi.

Warto podkreślić, że istotą przedstawionego mechanizmu planowania adaptacji nie jest opracowanie samego dokumentu (Krajowego planu adaptacji).

---

<sup>17</sup> Podejście to jest podyktowane ograniczeniami metodologicznymi, które utrudniają formułowanie celów w kategoriach ilościowych, w szczególności zaś brakiem odpowiednich kwantyfikatorów, za pomocą których można by weryfikować, w jaki sposób cele w dziedzinie adaptacji są w rzeczywistości realizowane. Zob. np. I. Suárez Pérez, A. Churie Kallhauge, *op. cit.*, s. 203.

Mechanizm ten jest powiązany z praktyczną realizacją przyjętych działań i strategii. Jest to zatem powtarzający się cykl planowania, wdrażania, monitorowania i oceny planów, polityk, programów i działań adaptacyjnych. W procesie tym istotnym czynnikiem są korekty wprowadzane na podstawie wyników oceny i sformułowanych na ich podstawie wniosków.

Każda ze stron Porozumienia powinna przedłożyć i okresowo aktualizować komunikat w sprawie adaptacji, który powinien wskazywać krajowe priorytety, plany, działania oraz potrzeby w zakresie wdrażania i wsparcia (art. 7 ust. 10 Porozumienia)<sup>18</sup>. Komunikaty mogą odgrywać kluczową rolę w określaniu potrzeb krajowych i komunikowaniu społeczności międzynarodowej działań podejmowanych przez państwa obecnie i w przyszłości. Co do formy komunikatu art. 7 ust. 11 Porozumienia pozostawia państwom dużą elastyczność, wskazując, że mogą być one częścią innych raportów lub dokumentów, w tym krajowego planu adaptacji albo wkładu ustalonego na poziomie krajowym (NDCs), które państwa deklarują na podstawie art. 4 ust. 2 Porozumienia<sup>19</sup>.

### 3. Strategia adaptacji do zmian klimatu UE

W lutym 2021 r. Komisja Europejska opublikowała nową strategię adaptacji<sup>20</sup>, która ma na celu zapewnienie, aby społeczeństwo UE do 2050 r. stało się odporne na zmiany klimatu, a także aby dostosowało się ono do skutków tych zmian. Strategia znalazła odzwierciedlenie w Europejskim prawie o klimacie, które w ślad za Porozumieniem paryskim, zobowiązało Unię Europejską i państwa członkowskie do czynienia stałych postępów na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych, wzmocnienia odporności i zmniejszenia podatności na zmianę klimatu, nadając działaniom w tej sferze wymiar normatywny<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Podczas COP24 w Katowicach przyjęto wytyczne do opracowania komunikatów adaptacyjnych. Ustano wiono, że komunikaty mają odzwierciedlać uwarunkowania krajowe w odniesieniu do skutków zmian klimatu i podatności na związane z tym zagrożenia, powinny uwzględniać krajowe rozwiązania instytucjonalne i ramy prawne, a także określać priorytety w zakresie adaptacji danego państwa oraz strategię, polityki, plany, cele i działania. Zob. Decyzja 9/CMA.1 *Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement*, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 (unfccc.int) [dostęp: 29.04.2022].

<sup>19</sup> S. Harmeling, A. López Carbajal, I. Suárez Pérez, *Adaptation Communications. Balancing utility and flexibility, European Capacity Building Initiative*, 2017, s. 4.

<sup>20</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budując Unię odporną na zmianę klimatu – nowa strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” [COM(2021) 82 wersja ostateczna].

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie; dalej jako: EPK), (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, str. 1).

W strategii Komisja zidentyfikowała trzy obszary priorytetowe, tj.: włączenie przystosowania do zmiany klimatu do polityki makrofiskalnej, promowanie rozwiązań adaptacyjnych opartych na zasobach przyrody oraz działania adaptacyjne prowadzone w skali lokalnej. W dokumencie podkreśla się także, że strategie adaptacji opracowywane na wszystkich poziomach powinny być efektywne oraz oparte na najnowszych badaniach i odkryciach naukowych. Komisja Europejska ma także uaktualnić system monitoringu i raportowania działań adaptacyjnych, korzystając ze zharmonizowanych standardów i wskaźników.

Strategia formułuje cztery cele i proponuje szereg działań zmierzających do ich osiągnięcia.

**Pierwszym celem jest inteligentne przystosowanie do zmiany klimatu.**

W tej sferze proponuje się działania zmierzające do poprawy wiedzy i dostępności danych na temat zmian klimatu i związanych z nimi zagrożeń. Dostęp do takich informacji jest niezbędny do odpowiedniego reagowania i adaptacji do zmian klimatu. Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się rozwojowi platformy Climate-ADAPT, która ma się stać głównym źródłem wymiany informacji na temat adaptacji. W tej grupie działań strategia proponuje również rozwiązania z zakresu zarządzania niepewnością związaną ze zmianami klimatu, w tym tworzenie modeli przystosowania się do zmian klimatu, narzędzi oceny ryzyka i zarządzania. Rozwiązania te będą odgrywały ważną rolę w procesie tworzenia i implementacji krajowych, regionalnych i lokalnych strategii i planów adaptacyjnych, jako wsparcie w procesie określania działań związanych z realizacją polityki adaptacyjnej. Natomiast nie oznacza to, że wsparcie w tym zakresie nie mogłoby być bardziej efektywne. Wartościowym rozwiązaniem mogłoby być na przykład opracowanie szczegółowych wytycznych związanych z budowaniem strategii adaptacyjnych, definiowaniem jej celów, czy doбором narzędzi związanych z oceną jej wyników, a także budowanie kompetencji do kreowania polityk i rozwiązań adaptacyjnych na różnych poziomach ich tworzenia.

**Drugi cel unijnej strategii adaptacyjnej związany jest z wdrażaniem systemowego podejścia do adaptacji do zmian klimatu.** Strategia w tej materii proponuje uwzględnienie zagadnień adaptacji do zmian klimatu we wszystkich obszarach polityki skierowanych do sektora publicznego oraz prywatnego. Dokument Komisji wskazuje na potrzebę dalszego rozwoju strategii i planów adaptacyjnych przygotowywanych na różnych szczeblach administracji publicznej krajowej, regionalnej i lokalnej. Duże znaczenie przypisuje się działaniom w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji, które mają zapewnić



odpowiednie postępy w osiągnięciu celów strategii adaptacyjnych. Na potrzeby tej ewaluacji Komisja zapowiada dalszy rozwój systemu wskaźników i ram oceny w zakresie odporności na zmiany klimatu. Innym założeniem jest włączenie odporności na zmiany klimatu do krajowej polityki budżetowej, w ramach której zostaną wypracowane metody mierzenia potencjalnego wpływu zagrożeń związanych ze zmianą klimatu na finanse publiczne. Strategia akcentuje także budowanie odporności na zmiany klimatu przy pomocy działań opartych na zasobach przyrody, np. propagowanie zrównoważonego gospodarowania gruntami, lasami, rozwój zielonych przestrzeni miejskich, zagospodarowanie wód opadowych itp. Wydaje się natomiast, że strategia mogłaby położyć większy nacisk na wspieranie aktywności sektora prywatnego na polu adaptacji do zmian klimatu, tworzenia odpowiednich warunków rozwoju innowacji, inwestycji w tym zakresie.

**Cel trzeci koncentruje się wokół działań mających przyspieszyć proces adaptacji.** W tej płaszczyźnie proponuje się różne działania związane ze zwiększeniem finansowania inwestycji wzmacniających odporność na zmiany klimatu, w tym wygenerowanie dodatkowych źródeł finansowania, opracowywaniem i wprowadzaniem rozwiązań pozwalających na ograniczenie ryzyk związanych ze zmianami klimatu i ochrony przed tymi ryzykami. Przyspieszenie procesu adaptacji ma także zapewnić uruchomienie programów doradztwa technicznego wspierających proces podejmowania decyzji. Strategia odnosi się również do problemu gotowości i reagowania na poziomie UE na zagrożenia dla zdrowia związane z klęskami żywiołowymi, a także dążenia do zapewnienia większej synergii praktyk, norm, wytycznych w tym zakresie.

**Czwarty cel dotyczy intensyfikacji współpracy międzynarodowej na rzecz odporności na zmianę klimatu, która ma mieć charakter przekrojowy. Ma swoim zasięgiem objąć takie obszary, jak: migracja, handel, rolnictwo czy bezpieczeństwo.** Wsparcie oferowane krajom partnerskim obejmie nie tylko międzynarodowe finansowanie, ale np. oferowanie usług informacyjnych, wymianę wiedzy w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Unia Europejska ma położyć szczególny nacisk na współpracę z państwami kontynentu afrykańskiego, małymi rozwijającymi się państwami wyspiarskimi (SIDS) oraz krajami najsłabiej rozwiniętymi (LDC).

Nowa strategia adaptacyjna UE ma odegrać istotne znaczenie w osiągnięciu celów adaptacyjnych Europejskiego Zielonego Ładu. Ze względu na systemowy charakter strategii przystosowywania się do zmiany klimatu działania adaptacyjne muszą być realizowane w sposób zintegrowany z innymi politykami i ini-



cjatywami podejmowanymi na szczeblu krajowym i unijnym z wykorzystaniem najnowszej wiedzy naukowej.

Założenia nowej unijnej strategii adaptacyjnej, w tym te związane ze sprawozdawczością państw członkowskich w zakresie strategii, polityk i działań związanych z przystosowaniem do zmian klimatu oraz ich ewaluacją, zostały już przeniesione do unijnego prawa, którego źródłem jest rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną, a także Europejskie prawo o klimacie.

#### 4. Europejskie prawo o klimacie

Jak wspomniano, Europejskie prawo o klimacie ustanawia ramy prawne związane z osiągnięciem postępów w realizacji globalnego celu zawartego w art. 7 Porozumienia paryskiego, w tym postulatu, aby adaptacja była częścią każdej długoterminowej strategii klimatycznej, która powinna zmierzać do zwiększania zdolności adaptacyjnych państw i ich gospodarek oraz wzmocnienia odporności na zmiany klimatu. Unia ustanawia w związku z tym długookresowy cel w zakresie zwiększenia zdolności przystosowawczych i odporności na zmiany klimatu.

Kluczem do osiągnięcia tego celu jest zapewnienie spójności przyjmowanych przez instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie strategii adaptacyjnych, zaangażowanie w działania na rzecz zwiększenia zdolności przystosowawczych i odporności na zmiany klimatu wszystkich sektorów gospodarki i społeczeństwa, a także realizacja konsekwentnej polityki na poziomie tworzonego prawa i w strategiach politycznych.

Szczególna rola w tym zakresie przypada państwom członkowskim, na które został nałożony obowiązek przyjęcia oraz wdrożenia krajowych strategii i planów adaptacyjnych. Krajowe strategie i plany powinny opierać się na rzetelnych analizach dotyczących zmian klimatu oraz wrażliwości na te zmiany, powinny uwzględniać unijną strategię adaptacyjną, oceny postępów oraz wskaźniki, a także bazować na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych.

Krajowe strategie i plany adaptacyjne będą podlegały okresowej aktualizacji, a zaktualizowane informacje będą przekazywane KE w zintegrowanych sprawozdaniach przedkładanych na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018 ze zm.).

Jak wspomniano, elementem spajającym strategię krajową przygotowywaną przez państwa członkowskie jest unijna strategia dotycząca przystosowania do zmian klimatu. Opracowanie tej strategii leży w gestii Komisji Europejskiej i będzie ona podlegała regularnym przeglądom w celu ustalenia, czy wyznaczone w niej kierunki działania są adekwatne.

Osiągnięcie celów unijnej polityki adaptacyjnej będzie uzależnione od odpowiedniej koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, a także monitorowania tempa i rezultatów wdrażanych przez nie krajowych strategii i planów adaptacyjnych. Aby zapewnić odpowiednie postępy w zakresie adaptacji do zmiany klimatu, Komisja będzie regularnie oceniała wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie.

Proces planowania oraz wdrażania polityk i działań związanych z adaptacją do zmian klimatu będzie opierał się na iteracji między państwami członkowskimi a Komisją Europejską, która została wyposażona w pewne uprawnienia korygujące.

Jednak nie tylko wysiłki państw członkowskich są przedmiotem oceny. Komisja będzie także dokonywała ewaluacji unijnych środków, w tym przede wszystkim unijnego prawa, oceniając ich spójność z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania do zmian klimatu (art. 6 ust. 2 EPK). W przypadku uznania, że unijne środki będą nieadekwatne pod względem zwiększania zdolności adaptacyjnych, wzmocnienia odporności lub zmniejszenia podatności na zmianę klimatu, Komisja wystąpi z inicjatywą zmiany odpowiednich przepisów lub podejmie inne środki, do których jest upoważniona na mocy Traktatów.

Zasadnicze jednak znaczenie będzie miała ewaluacja środków wprowadzanych na poziomie krajowym przez poszczególne państwa członkowskie. W ramach tej oceny do 30 września 2023 r., a następnie co 5 lat Komisja oceni spójność odpowiednich środków krajowych z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, o których mowa w art. 5 EPK. Należy podkreślić, że EPK nie nakłada na państwa członkowskie nowych obowiązków sprawozdawczych, natomiast wykorzystuje w tym celu instytucję istniejących zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu, sprawozdań z ich realizacji oraz tzw. długoterminowych strategii, które państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć na mocy rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną.

Podstawą oceny wysiłków adaptacyjnych państw członkowskich będą w szczególności przekazywane Komisji zintegrowane sprawozdania zawierające informacje na temat krajowych planów i strategii adaptacyjnych, w których pań-

stwa przedstawiają wdrożone i planowane działania mające ułatwiać przystosowanie się do zmian klimatu. Obowiązek przekazywania tych informacji przewiduje art. 19 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną,<sup>23</sup> a szczegółowy ich zakres określa załącznik VIII do rozporządzenia<sup>24</sup>.

W ramach oceny środków krajowych Komisja może wydawać państwu członkowskim zalecenia, jeżeli stwierdzi, że środki zastosowane przez państwo członkowskie są nieadekwatne pod względem zwiększania zdolności adaptacyjnych, wzmocnienia odporności lub zmniejszenia podatności na zmianę klimatu. Celem zaleceń jest wprowadzenie przez państwo członkowskie odpowiednich korekt w ramach opracowanej strategii lub polityki adaptacyjnej.

W przypadku wydania zaleceń państwo członkowskie będzie zobowiązane, w terminie 6 miesięcy zawiadomić Komisję o tym, jak zamierza należycie uwzględnić zalecenia w duchu solidarności między państwami członkowskimi a Unią oraz między samymi państwami członkowskimi (art. 7 ust. 3 EPK). Choć zalecenia formułowane przez Komisję nie mają charakteru wiążącego, to państwo, w stosunku do którego zostały one skierowane, nie mogą ich zlekceważyć czy pominąć. Jeżeli państwo zdecyduje, że nie uwzględni zalecenia w całości lub w znacznej mierze, podaje uzasadnienie tej decyzji (art. 7 ust. 3 lit. b *in fine*).

Tworzenie i realizacja strategii i planów adaptacyjnych staje się więc procesem sformalizowanym również na poziomie unijnym. Komisja została wyposażona w narzędzia koordynacyjne pozwalające jej na monitorowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie i formułowanie zaleceń, które mają intensyfikować działania krajowe. Można oczekiwać, że nowe regulacje unijne wpłyną na spójność strategii formułowanych przez państwa członkowskie i zwiększą skuteczność działań adaptacyjnych podejmowanych poziomem krajowym.

## **5. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako podstawa przyjmowania i realizacji strategii adaptacji**

Rozwój regulacji prawnych na poziomie międzynarodowym i unijnym dowodzi stopniowego zrównywania statusu adaptacji z aktywnością na rzecz ograniczania emisji. Odzwierciedleniem działalności legislacyjnej w tym kierunku

<sup>23</sup> Pierwsze takie sprawozdanie państwa członkowskie miały przekazać do dnia 15 marca 2021 r., a kolejne będą przekazywane co dwa lata po tej dacie.

<sup>24</sup> Informacje te obejmują między innymi: 1) główne założenia, cele i ramy instytucjonalne odnośnie do przystosowania się do zmian klimatu; 2) prognozy dotyczące zmian klimatu, z uwzględnieniem ekstremalnych zjawisk pogodowych, skutków zmian klimatu, oceny wrażliwości na zmiany klimatu, ryzyka i najważniejszych zagrożeń klimatycznych; 3) zdolności przystosowawcze; 4) plany i strategie w zakresie przystosowania się do zmian klimatu; 5) ramy monitorowania i oceny planów i strategii; 6) poczynione postępy we wdrażaniu, z uwzględnieniem dobrych praktyk i zmian w zarządzaniu.

jest przyjęty długookresowy cel strategiczny Unii Europejskiej dotyczący zwiększenia zdolności przystosowawczych i odporności na zmiany klimatu. Ma być on realizowany wspólnym wysiłkiem państw członkowskich w oparciu o ramy prawne określone w EPK. W dalszej części niniejszego opracowania dokonano przeglądu najważniejszych dokumentów strategicznych oraz ram prawnych stanowiących podstawy tworzenia polityk i strategii rozwojowych kraju. Wyniki przeprowadzonej analizy mają umożliwić ocenę, czy aktualnie obowiązujące przepisy mogą zapewnić skuteczną realizację międzynarodowych i unijnych zobowiązań Polski w zakresie adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu.

Dokumenty strategiczne tworzone są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>25</sup>. Ustawa ta określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi (art. 1 ust. 1 u.z.p.p.r.). Przez politykę rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2 u.z.p.p.r.)<sup>26</sup>.

Polityka rozwoju państwa prowadzona jest na podstawie kilku rodzajów dokumentów planistycznych – strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz innych polityk publicznych (art. 4 ust. 1 u.z.p.p.r.). Analiza kolejnych przepisów ustawy wskazuje, że system zarządzania polityką rozwoju w Polsce posiada strukturę hierarchiczną. Najwyżej w hierarchii znajduje się średniookresowa strategia rozwoju kraju, która jest dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres od 10 do 15 lat, oraz szczegółowe działania planowane w perspektywie 4 lat (art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r.). Wyznaczone na poziomie strategii średniookresowej kierunki rozwojowe oraz szczegółowe działania są następnie realizowane w oparciu o strategię rozwoju znajdujące się niżej w hierarchii. Takimi dokumentami są „inne strategie rozwoju” określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego (art. 9 pkt 3

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 z późn. zm.; dalej jako: u.z.p.p.r.).

<sup>26</sup> Polityka rozwoju jest polityką nadrzędną w stosunku do polityk sektorowych, polityki regionalnej i polityki miejskiej. Zob. J. Jaśkiewicz, [w:] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2014, art. 2. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587364294/170800?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp: 10.05.2022].

u.z.p.p.r.). Ustawa wymaga, aby strategię rozwoju opracowywane na poziomie niższym w stosunku do średniookresowej strategii rozwoju kraju zachowywały z nią spójność (art. 13 ust. 1 u.z.p.p.r.). Powinna się ona przejawiać zarówno w sferze treści dokumentów, jak i zależności i komplementarności przyjmowanych założeń oraz projektowanych działań. Na kolejnych poziomach omawianej hierarchii funkcjonują strategię rozwoju województwa, strategię rozwoju gminy i strategię rozwoju ponadlokalnego (art. 9 pkt. 4-6 u.z.p.p.r.).

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wyniki przeglądu dokumentów strategicznych, które zgodnie z przedstawionym powyżej układem w większości stanowią „inne strategię rozwoju”, wyjątkiem pod tym względem są miejskie plany adaptacji oraz zintegrowany krajowy plan na rzecz energii i klimatu. Szczególny charakter posiadają te ostatnie dokumenty, nie stanowią one strategii rozwoju w rozumieniu u.z.p.p.r., są dokumentami, które w sposób kumulatywny przedstawiają działanie krajowych polityk i środków służących wypełnianiu długoterminowych zobowiązań UE wynikających z Porozumienia paryskiego w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększania odporności na zmiany klimatu.

Realizacja celów i zadań polityki rozwoju kraju oraz polityk, które z nią korespondują, polega na współpracy podmiotów funkcjonujących na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej państwa i samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaangażowanych w realizację celów i zadań polityk sektorowych lub regionalnych<sup>27</sup>. Kluczowe zadania ciąży przy tym na organach odpowiedzialnych za przyjmowanie strategii niższego szczebla zgodnie z powierzonymi im kompetencjami.

W przypadku strategii adaptacji organem odpowiedzialnym za jej opracowanie jest minister klimatu i środowiska<sup>28</sup>. Ustawa dopuszcza opracowanie strategii z inicjatywy własnej organu albo w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez

<sup>27</sup> J. Jaśkiewicz, [w:] *Ustawa o zasadach...*, komentarz do art. 3.

<sup>28</sup> W okresie, w którym tworzona była strategia adaptacji, na gruncie ustawy z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. 2021 poz. 1893 z późn. zm.) klimat nie funkcjonował jako odrębny dział administracji rządowej. Wszelkie działania dotyczące klimatu realizowane były przez ministra środowiska w ramach działu środowisko. Wobec czego historycznie to Ministerstwo Środowiska było odpowiedzialne za opracowanie strategii adaptacyjnej w ramach prowadzonej polityki środowiskowej kraju. Obecnie zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178, 1192, 1535 i 2105; z 2022 r. poz. 655), wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1949) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.U. poz. 2005). Zgodnie z regulacją omawianych rozporządzeń, minister klimatu i środowiska kieruje działami administracji rządowej – energia, klimat i środowisko; dział *Klimat* obejmuje między innymi udział ministra w kształtowaniu polityki klimatycznej, w skład której wchodzi działania ograniczające emisję gazów cieplarnianych oraz działania zwiększające odporność społeczeństwa i gospodarki na zmiany klimatyczne.

Radę Ministrów (art. 14. ust. 1 u.z.p.p.r.). Przystępując do prac nad strategią niezbędne jest opracowanie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz ewaluacja ex-ante trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii (art. 10a. ust. 1 i 2 u.z.p.p.r.) Procedura przewiduje także przeprowadzenie konsultacji w szczególności z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 6 ust. 1 u.z.p.p.r.). W trakcie prac nad projektem strategii wymagane jest sporządzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymaganiami ustawy z o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>29</sup>.

Przygotowany w ten sposób projekt strategii podlega opiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Po zaopiniowaniu przedkładany jest Radzie Ministrów, która przyjmuje strategię w drodze uchwały (art. 14 ust. 2 i 4 u.z.p.p.r.).

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tworzy uporządkowany model planowania społeczno-gospodarczego oraz podstawy kompetencyjne do prowadzenia polityki rozwoju. Założenia przyjęte w ustawie mogą stanowić punkt wyjścia do formułowania strategii adaptacji do zmian klimatu. Warto jednak zauważyć, że w praktyce kreowanie strategii rozwoju na jej podstawie nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. Powodem może być niedostosowanie narzędzi i środków przyjmowanych do realizacji założonych celów, brak odpowiedniej współpracy i współdziałania organów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację strategii, brak odpowiednich narzędzi pozwalających na ewaluację jej wyników. Może to wskazywać na potrzebę zmian systemowych w obrębie zasad prowadzenia polityki rozwoju.

## **6. Adaptacja do zmian klimatu w wybranych dokumentach strategicznych**

### **6.1 SPA2020 jako przykład krajowej strategii adaptacji**

Jak wspomniano, Polska ma już pewne doświadczenia w zakresie tworzenia strategii w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu. Pierwszym dokumentem o charakterze strategicznym w tym zakresie był przyjęty w 2013 r. przez Radę Ministrów „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na

<sup>29</sup> 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 ze zmianami).



zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030<sup>30</sup>. Powodem opracowania przez Rząd RP strategii adaptacji były obserwowane zmiany klimatyczne i ich negatywne oddziaływanie na gospodarkę i społeczeństwo polskie, a przy tym dokument ten stanowił odpowiedź na opublikowaną przez Komisję Europejską w 2009 r. „Białą Księgę: Adaptacja do zmian klimatu Europejskie ramy działania”, COM(2009)147<sup>31</sup>. Dokument ten nakreślał mapę drogową działalności UE na lata 2009–2012, m.in. w zakresie przygotowania unijnej strategii adaptacji do zmian klimatu, która ostatecznie została opublikowana przez KE w kwietniu 2013 r.<sup>32</sup>

SPA2020 dokonuje oceny zmian klimatycznych aktualnych w czasie jej opracowania, jak również przewidywanych do końca wieku, w oparciu o określone scenariusze klimatyczne. Na podstawie otrzymanych wyników oszacowano wpływ zmian klimatu na poszczególne sektory gospodarki krajowej. Szacunkom tym towarzyszyła analiza wrażliwości oraz ocena możliwości adaptacyjnych w analizowanych obszarach. W oparciu o wyniki przeprowadzonych symulacji klimatycznych i oszacowania wpływu zmian klimatu, autorzy SPA2020 sformułowali wnioski wskazujące wpływ zmian klimatu na większość sektorów gospodarczych i społeczeństwo.

Na podstawie sformułowanych wniosków opracowano pierwsze rekomendacje dotyczące kierunków działań adaptacyjnych. W tym celu SPA2020 identyfikuje podmioty odpowiedzialne za realizację strategicznego planu, definiuje ogólne wskaźniki monitorowania oraz oceny realizacji celów. Dokument uwzględnia różne grupy działań adaptacyjnych obejmujące przedsięwzięcia techniczne, horyzontalną działalność legislacyjną, rozbudowę istniejącego systemu monitoringu i wdrożenie takich rozwiązań na obszarach ówczynie niepodlegających monitorowaniu. Uzupełnieniem tych propozycji ma być też aktywność na rzecz budowania potencjału wśród kadry urzędniczej oraz wiedzy społeczeństwa o zmianach klimatu, ich wpływu na gospodarkę kraju i warunki

---

<sup>30</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (dalej jako: SPA2020), <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/> [dostęp: 10.05.2022].

<sup>31</sup> „Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”, Bruksela, dnia 1.4.2009 KOM(2009) 147 wersja ostateczna.

<sup>32</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, Bruksela, dnia 16.4.2013 COM(2013) 216 wersja ostateczna. Szerzej na temat charakteru prawnych dokumentów strategicznych oraz podstaw prawnych i trybu ich przyjmowania zob. A. Rybicka, *Adaptacja do zmian klimatu w wybranych krajowych dokumentach strategicznych*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym, wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 68–82.



życia ludzi oraz na temat możliwości dostosowania się do nowych wyzwań klimatycznych.

Przedstawione założenia zostały odzwierciedlone w ramach celu głównego SPA 2020, który określono jako „zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego funkcjonowania gospodarki społeczeństwa w warunkach zmian klimatu”. Cel ten uzupełniły cele szczegółowe: 1) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i dobrego stanu środowiska, 2) skuteczna adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich, 3) rozwój transportu w warunkach zmian klimatu, 4) zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego z uwzględnieniem zmian klimatu, 5) stymulowanie innowacji sprzyjających adaptacji do zmian klimatu, 6) kształtowanie postaw społecznych sprzyjających adaptacji do zmian klimatu<sup>33</sup>.

Obok celów, na których powinien opierać się rozwój kraju oraz zmiana zachowań społecznych, dokument nakreślił także generalne zasady polityki adaptacji do zmian klimatu, do których zaliczono:

- minimalizowanie podatności na ryzyko związane ze zmianami klimatu, m.in. przez uwzględnienie tego aspektu na etapie planowania inwestycji,
- opracowanie planów szybkiego reagowania na wypadek katastrof klimatycznych (powodzie, susze, fale upałów), tak by instytucje publiczne były przygotowane do niesienia natychmiastowej pomocy poszkodowanym,
- wyznaczenie działań, które z punktu widzenia efektywności kosztowej powinny być podjęte w pierwszej kolejności,
- przeciwdziałanie zagrożeniom zdrowia i życia ludzi oraz szkodom, których skutki mogą być nieodwracalne (np.: w postaci utraty dóbr kultury, rzadkich ekosystemów) (SPA2020, s. 7).

Obszary interwencji określone strategią adaptacji pokrywały się z priorytetami strategicznymi rozwoju kraju zawartymi w takich dokumentach jak: 1) Długookresowa strategia rozwoju kraju (2030), 2) Średniookresowa strategia rozwoju kraju (2020) oraz 3) Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030.

Realizacja strategii miała przebiegać na różnych poziomach: 1) krajowym w ramach sektorowych strategii, planów i programów interwencyjnych, a także w postaci aktywności legislacyjnej, 2) regionalnym i lokalnym w postaci regionalnych strategii i planów, ocen wrażliwości oraz miejskich planów adaptacji.

---

<sup>33</sup> SPA2020 wskazuje, że cele szczegółowe zostały określone tak, aby odpowiadały kluczowym z punktu widzenia adaptacji szczegółowym zintegrowanym strategiom rozwoju (Strategia bezpieczeństwa energetyczne i środowisko, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategia rozwoju transportu, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju kapitału społecznego 2030, Strategia sprawiedliwe państwo, Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Strategia rozwoju kraju 2020).

SPA2020 zakładał ewaluację postępów przyjętych założeń strategicznych. Ewaluacja miała zostać przeprowadzona przez ówczesne Ministerstwo Środowiska. Należy jednak podkreślić, że przewidziany do wykonania tego działania zestaw wskaźników był bardzo skromny i charakteryzował się dużym poziomem ogólności. Wyjątkiem pod tym względem był cel pierwszy, dla którego przewidziano cztery wskaźniki. Uzasadnieniem takiego rozwiązania było zdefiniowanie katalogu odrębnych bardziej szczegółowych wskaźników. Podejście to nie wydaje się optymalne gdy uwzględnić fakt, że każda strategia szczegółowa zorientowana jest na realizację celów priorytetowych dla danego sektora i kształtowanie działalności adaptacyjnej na gruncie takich strategii może być podporządkowane osiągnięciu celów sektorowych, a tym samym zmarginalizowane. Fragmentaryzacja wskaźników może także prowadzić do utraty spójności. Natomiast przyjęte wskaźniki mogą nie być spójne z celami horyzontalnymi przyjętymi w strategii adaptacji do zmian klimatu.

Niewątpliwie opracowanie krajowej strategii adaptacji, a więc dokumentu, który integruje cele wszystkich horyzontalnych dokumentów programowych jest rozwiązaniem właściwym. Pozwoliło to na wyodrębnienie kluczowego z punktu widzenia zachodzących zmian klimatycznych zagadnienia i nadanie mu priorytetowego znaczenia w ujęciu przekrojowym. Nastąpiło też odwrócenie priorytetów, czyli to działania sektorowe zostały podporządkowane adaptacji. Rozwiązanie takie ułatwia także koordynację wdrażania a następnie monitorowania i ewaluacji przewidzianych strategią działań szczegółowych.

Pozytywnie należy również ocenić wykonanie scenariuszy zmian klimatycznych i przeprowadzenie oceny wpływu wyników projekcji na poszczególne gałęzie gospodarki i społeczeństwo. Pozwoliło to na wyznaczenie odpowiednich kierunków działań adaptacyjnych, adekwatnych do aktywności gospodarczej oraz uwarunkowań środowiska narażonych na negatywne oddziaływanie zmian klimatycznych. Również określenie szerokiej grupy interesariuszy oraz podmiotów zaangażowanych w realizację strategii zasługuje na aprobatę. Działania adaptacyjne wymagały zaangażowania podmiotów i instytucji na wielu szczeblach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Ze względu na zakres projektowanych interwencji adaptacyjnych należało się spodziewać, że ich realizacja będzie generowała znaczne wydatki zarówno z budżetu centralnego jak i na poziomie budżetów samorządowych. W tej sytuacji właściwym rozwiązaniem było uwzględnienie znacznej części tych wydatków w procesie programowania funduszy unijnych w perspektywie budżetowej UE na lata 2014–2020.

W ujęciu praktycznym przyjęcie strategii adaptacji było impulsem do działań wzmacniających odporność w wielu obszarach gospodarki realizowanych na podstawie SPA2020, jak i na podstawie innych dokumentów planistycznych. Pozytywnym efektem była też aktywizacja ośrodków miejskich w zakresie opracowywania dokumentów planistycznych uwzględniających przystosowanie miast do obserwowanych i prognozowanych zmian klimatu. Wsparcie w przygotowaniu miejskich planów adaptacji realizowane było w dwóch formach, w ramach projektu MPA44, który objął 44 miasta powyżej 100 tys. mieszkańców oraz projektu Climcities – adaptacja do zmian klimatu w małych i średnich miastach polskich.

Niestety, trudniej jest odpowiedzieć na pytanie, czy zrealizowane przedsięwzięcia i działania w wystarczający sposób zwiększyły odporność poszczególnych sektorów gospodarki i społeczeństwa na zmiany klimatu, chodzi tu w szczególności o ocenę adekwatności omawianej strategii adaptacji do obserwowanych zmian klimatu. Powodem tych trudności jest przedłużający się brak systemowej ewaluacji działań realizowanych na podstawie strategii<sup>34</sup>. Po wejściu w życie EPK, które przewiduje cykliczną weryfikację przez Komisję Europejską postępów w realizacji celu adaptacyjnego, zdecydowanie wzrosło znaczenie działań ewaluacyjnych.

Należy natomiast podkreślić, że po upływie 10 lat od przyjęcia SPA2020 w wielu wymiarach dokument ten nie jest już aktualny wobec rosnącej intensywności skutków zmian klimatu i transformacji, jaka dokonała się wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego.

Zmienia się także otoczenie prawne, w szczególności na poziomie unijnym. Przyjęte w połowie 2021 r. Europejskie prawo o klimacie nakłada konkretne zobowiązania wymuszające na państwach członkowskich przyjęcie oraz wdrożenie krajowych strategii i planów adaptacji zgodnych z unijną strategią adaptacji przyjętą na początku 2021 r. Proces ten już się rozpoczął a Komisja z końcem września 2023 r., przystąpi do oceny pierwszych sprawozdań składanych przez państwa członkowskie w tym zakresie.

---

<sup>34</sup> Okazją do oceny aktywności państwa w zakresie realizacji polityki adaptacji do zmian klimatu był opublikowany w 2018 r. Raport z realizacji celów Zrównoważonego Rozwoju. Raport wskazał na adaptację jako jeden z rodzajów interwencji o najwyższej spójności z celami Agendy 2030 ONZ. Raport ten został opracowany na potrzeby przeglądu realizacji przez Polskę celów zrównoważonego rozwoju zdefiniowanych w Rezolucji ONZ *Przekształcamy nasz świat: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Problem braku ewaluacji strategii adaptacji został dostrzeżony także w sprawozdaniach i raportach pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (zob. NIK o realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-srodowiska/nik-o-realizacji-projektu-ochrony-przeciwpowodziowej.html> data publikacji: 11 grudnia 2014 r.; NIK o realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-programu-ochrony-przed-powodzią-w-dorzeczu-gornej-wisly.html>, data publikacji 28 grudnia 2016; NIK o realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły w 2016 roku, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-ochrony-przeciwpowodziowej-w-dorzeczach-odry-i-wisly-w-2016-roku.html>, data publikacji 1 grudnia 2017; zob. także: Zapobieganie suszy rolniczej bez spójnego planu, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zapobieganie-suszy-rolniczej.html> data publikacji 22 marca 2021 [dostęp do wszystkich materiałów: 25.04. 2022].

## 6.2 Miejskie plany adaptacji jako przykład dokumentu strategicznego w skali lokalnej

SPA2020 przypisuje dużą rolę w osiągnięciu celów strategii adaptacji miejskim planom adaptacji (MPA). Wynika to z faktu, że aż 74,96% mieszkańców UE zamieszkiwało obszary miejskie<sup>35</sup>. Choć w Polsce odsetek ten jest niższy (60%), to w dalszym ciągu utrzymuje się on na wysokim poziomie. Połowa polskiego PKB generowana jest w miastach wojewódzkich o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. Dane te wskazują, że duża podatność miast na negatywny wpływ zmian klimatycznych będzie generowała wysokie koszty ekonomiczne<sup>36</sup>. Okoliczności te stały się ważnym czynnikiem rozwoju koncepcji miejskich planów adaptacji<sup>37</sup>.

Wprowadzenie MPA nie stanowią aktów prawa miejscowego, nie zawierają norm prawnych powszechnie obowiązujących<sup>38</sup>, jednak ze względu na fakt, że w dokumentach tych poddano analizie wrażliwości i podatności poszczególnych elementów infrastruktury składającej się na tkankę miejską, należy je uznać za ramowy dokument dotyczący adaptacji na poziomie lokalnym. Uwzględnienie zagadnień dostosowawczych w jednym dokumencie podnosi ich rangę wśród innych dokumentów określających priorytety rozwojowe miast, a także tworzy oś wokół której powinny być budowane pozostałe strategie lokalne. Zakłada się także, że cele strategiczne MPA mogą prowadzić do zmian lokalnego prawa, np. uchwał wprowadzających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Dane z 2020 r. Baza danych statystycznych Banku Światowego: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2020&locations=EU&start=2000&view=chart> [dostęp: 25.04.2022].

<sup>36</sup> Straty ekonomiczne notowane w miastach związane są z pogorszeniem stanu zdrowia społeczności miejskiej oraz ze zwiększoną śmiertelnością notowaną wśród osób w podeszłym wieku, np. wywołaną przez długotrwałe upały; drugim obszarem, gdzie dochodzi do strat, jest infrastruktura miejska stanowiąca majątek publiczny i prywatny.

<sup>37</sup> W celu promowania koncepcji miejskich planów adaptacji uruchomiono dwa programy wsparcia finansowego i merytorycznego dotyczącego przygotowania tego typu dokumentów, tj. MPA44 oraz Climcities (zob.: <http://44mpa.pl/>; <http://climcities.ios.gov.pl/>). Miejski plan adaptacji miasta stołecznego Warszawy opracowany został w ramach projektu Adaptcity (szerzej na temat projektu: <http://adaptcity.pl/>). W ramach tylko tych trzech projektów opracowano a następnie przyjęto 50 miejskich planów adaptacji (MPA), dodatkowo przeszkolono urzędników z licznych ośrodków miejskich, co zwiększyło potencjał instytucjonalny i przygotowało kadry do realizacji zadań związanych z opracowaniem lokalnych dokumentów programowych w zakresie adaptacji [dostęp do źródła: 25.04.2022].

<sup>38</sup> Szerzej o charakterze prawnym miejskich planów adaptacji, zob. A. Borek, P. Siwior, *Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej...*, s. 85–105.

<sup>39</sup> A. Borek, P. Siwior wskazują na konieczność zapewnienia spójności między prowadzoną polityką miejską i MPA, autorzy postulują nawet potrzebę rozważenia przez samorzady miast dokonania korekt w innych dokumentach strategicznych, bądź przepisach prawa miejscowego, tak by możliwa była realizacja celów miejskiej strategii adaptacji. *Ibidem*, s. 89. Na nadrzędny charakter niektórych aspektów strategii adaptacji wskazuje także Ministerstwo Środowiska (obecnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska) w *Podręczniku adaptacji dla miast*. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu, 2014 s. 5, <http://44mpa.pl/wp-content/uploads/2017/02/Podrecznik-adaptacji-dla-miast.pdf> [dostęp: 25.04.2022].

Oceniając MPA przez pryzmat zobowiązań wynikających z EPK (art. 5 ust. 4), należy uznać, że będą to dokumenty dynamicznie dostosowywane z jednej strony do tempa realizacji celów adaptacyjnych określonych na poziomie unijnym,<sup>40</sup> a z drugiej strony do rosnących zagrożeń wywoływanych zmianami klimatu. Wydaje się więc, że uwzględnianie w polityce gminnej zagrożeń klimatycznych, a także sporządzania przez gminy strategii adaptacji powinno się stać prawnym obowiązkiem samorządów lokalnych. Jak słusznie zauważają Agnieszka Borek i Przemysław Siwior, w praktyce brak takiego wymogu może przyczynić się do spowolnienia lub zahamowania działań i programów podejmowanych w ramach polityki krajowej związanych z dostosowaniem społeczeństwa i gospodarki do negatywnych skutków zmian klimatu<sup>41</sup>.

Należy zatem pozytywnie ocenić zainicjowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska kierunek zmian prawodawstwa ochrony środowiska. Opracowany w 2021 r. w Ministerstwie projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej przewiduje nałożenie obowiązku przyjmowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu na miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców oraz uwzględnienie kwestii adaptacji w dokumentach strategicznych gminy, w tym w miejskich planach zagospodarowania przestrzennego<sup>42</sup>.

### 6.3. Inne krajowe dokumenty strategiczne

Cele adaptacyjne określone w SPA2020 odpowiadają celom określonym w zintegrowanych strategiach rozwoju kraju (SPA2020 wymienia 8 takich strategii)<sup>43</sup>. Były one także spójne ze Strategią rozwoju kraju 2020. Oznacza to, że na poziomie centralnym dążono do osiągnięcia synergii między celami rozwojowymi kraju oraz działaniami adaptacyjnymi do zmian klimatu. Takie podejście należy ocenić pozytywnie, ponieważ planowanie rozwoju na gruncie polityk horyzontalnych z jednoczesną rezygnacją z oceny podatności i wrażliwości poszczególnych sektorów gospodarki doprowadziłoby do fiaska realizacji strategii adaptacji.

<sup>40</sup> EPK określa 5-letni horyzont ocen spójności odpowiednich środków krajowych z celami przystosowania się do zmian klimatu, których będzie dokonywała KE (zob. art. 7 ust. 1 EPK).

<sup>41</sup> A. Borek, P. Siwior, *op. cit.*, s. 104.

<sup>42</sup> BIP KPRM <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-wzmocnienia-klimatycznego-wymiaru-polityki-miejskiej2>, nr projektu: UD246 [dostęp: 25.04.2022].

<sup>43</sup> Zob. przypis. 29.

Przyjęta w 2012 r. Strategia rozwoju kraju 2020<sup>44</sup> zawierała dział poświęcony adaptacji do zmian klimatu. W dokumencie wskazano na konieczność opracowania i efektywnego wdrożenia systemowych rozwiązań dotyczących adaptacji polegających m.in. na minimalizacji skutków klęsk żywiołowych i ekstremalnych zjawisk pogodowych, a także dostosowanie zagrożonych sektorów i obszarów do nowych warunków kształtowanych przez zmiany klimatyczne. Dokument zakładał opracowanie ogólnokrajowej strategii adaptacji uwzględniającej analizę scenariuszy zmian klimatycznych i odpowiadających tym scenariuszom kierunków sektorowych aktywności adaptacyjnych. Dostrzegając negatywny wpływ zmian klimatu na gospodarkę, a tym samym rozwój kraju, Strategia przewidywała realizację szczegółowych działań dostosowawczych oraz wzmacniających odporność poszczególnych sektorów gospodarki. Szczegółowa operacjonalizacja tych działań została przypisana do konkretnych zintegrowanych strategii horyzontalnych oraz strategii lokalnych.

Jedną z takich zintegrowanych strategii jest Strategia bezpieczeństwa energetyczne i środowisko. Perspektywa do 2020 z kwietnia 2014 r.<sup>45</sup> Dokument ten określił dostępność zasobów wód powierzchniowych i podziemnych jako jedno z najważniejszych środowiskowych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz zahamowania utraty różnorodności biologicznej w perspektywie do 2020 r. Przewidziano w tym celu działania prowadzące do zwiększenia naturalnej i sztucznej retencji wodnej, oraz wskazywano na konieczność intensyfikacji działań na rzecz minimalizacji ryzyka powodziowego na terenie kraju. BEiŚ kładła też nacisk na zachowanie różnorodności biologicznej kraju, które również obecnie znajduje się w centrum zainteresowania nowej strategii adaptacji do zmian klimatu UE.

Kolejną strategią wskazaną w SPA2020 jest Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020<sup>46</sup>, przyjęta w kwietniu 2012 r. Jednym z jej celów szczegółowych jest ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich. W ramach tego celu przewidziano szereg kierunków działań o charakterze dostosowawczym, takich jak adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom, zrównoważona gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich.

---

<sup>44</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (MP z 2012 r., poz. 882).

<sup>45</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” (MP 2014 poz. 469; dalej jako: BEiŚ).

<sup>46</sup> Dalej jako: SZRWRI2020.



Przegląd treści przedstawionych dokumentów strategicznych wskazuje, że zagadnienie adaptacji do zmian klimatu odgrywa w nich stosunkowo istotną rolę. Można na tej podstawie zakładać, że próbowano w ten sposób osiągnąć pewną synergię między poszczególnymi dokumentami strategicznymi. Należy jednak zauważyć, że osiągnięcie operacyjnej spójności między tego rodzaju dokumentami jest działaniem daleko wykraczającym poza hasłowe definiowanie kierunków działań i wymaga przede wszystkim integrowania działań podejmowanych w poszczególnych sektorach oraz na różnych szczeblach zarządzania.

Aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju w 2017 r. wymusiła dokonanie w kolejnych latach przeglądu szeregu szczegółowych dokumentów strategicznych w celu ich uspołnienia w zakresie horyzontu programowania oraz strategicznych kierunków rozwoju kraju. Na tym tle przyjęto Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) z 2017 r., która zastąpiła omawianą Strategię rozwoju kraju 2020 oraz Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030.

### **6.3.1 Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>47</sup>**

Rada Ministrów, przyjmując w 2017 r. Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (SOR), dokonała aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju – Strategii rozwoju kraju 2020. SOR wskazuje, że jednym z długoterminowych wyzwań Polski są zagrożenia związane z negatywnymi oddziaływaniami zmian klimatycznych<sup>48</sup>. Działania adaptacyjne wskazane w Strategii rozpatrywane są jako fundament trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, który ma się stać gwarantem stabilności makroekonomicznej kraju. Adaptacja do zmian klimatu pojawia się w SOR w wielu kontekstach.

Kierunki działań adaptacyjnych zostały szczegółowo sprecyzowane w obszarze „Środowisko”. W ramach tego działu uwzględniono m.in. postulaty dotyczące zmian prawa w zakresie wprowadzenia obowiązku prawnego zagospodarowania wód opadowych w obrębie zlewni, co miało na celu łagodzenie skutków klimatycznych dotyczących rolnictwo, leśnictwo oraz populację

---

<sup>47</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (MP 2017 poz. 260).

<sup>48</sup> Kluczowy z perspektywy adaptacji do zmian klimatu jest fakt szerokiego odwołania się w SOR do zobowiązań Polski wynikających z dokumentów międzynarodowych oraz unijnych, które wpływają na treść, zakres projektowanych interwencji oraz uwarunkowania realizacji przyjętej strategii. Wśród nich przywołano Pakiet energetyczno-klimatyczny przyjęty 17 grudnia 2008 r. przez Parlament Europejski, zmierzający do kontrolowania i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na terenie UE, Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, uzgodnione przez Radę Europejską w 2014 r. oraz Porozumienie paryskie z 2015 r. przyjęte w ramach UNFCCC.



obszarów zurbanizowanych. Uzupełnieniem aktywności legislacyjnej w tym obszarze miały być działania z zakresu ekologicznego zarządzania zasobami wodnymi, wspierania rozwoju błękitnej infrastruktury, adaptacji przestrzeni na rzecz różnorodności biologicznej w celu zwiększenia pojemności retencyjnej dolin rzecznych, co powinno skutkować zmniejszeniem zagrożenia powodziowego (SOR s. 262).

Strategia uwzględnia potrzebę podejmowania działań adaptacyjnych także przez pryzmat aktywności w obszarze „Bezpieczeństwa narodowego”. Z tej perspektywy budowanie odporności wobec zagrożeń naturalnych ma się opierać na długofalowej adaptacji, zarządzaniu ryzykiem katastrof oraz planach ciągłości działania zarówno dla organów administracji publicznej, jak również operatorów infrastruktury krytycznej. Jednym z warunków sprawnego działania służb ratowniczych powinny być czytelne i adekwatne względem wyzwań regulacje prawne (przepisy, procedury, instrukcje).

Ponieważ miasta oraz związane z nimi obszary funkcjonalne stanowią integralny element rozwoju gospodarczego kraju, SOR określa kierunki aktywności adaptacyjnej do zdiagnozowanych wyzwań rozwojowych miast (m.in. w programowaniu niskoemisyjnych strategii miejskich) (SOR s. 144-148). Dokument zwraca uwagę na presję działalności inwestycyjnej na różnorodność biologiczną i obszary cenne przyrodniczo, które przyczyniają się do zmniejszenia odporności osiedli ludzkich na oddziaływania klimatyczne. W tym obszarze strategia przewiduje m.in. konieczność rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury.

Strategia ma charakter przekrojowy, stąd zawarte w niej odniesienia do adaptacji do zmian klimatu mają charakter stosunkowo ogólny. Odpowiada to założeniu, że konkretne kierunki działań adaptacyjnych w poszczególnych obszarach tematycznych bądź sektorach znajdują się w omawianych w dalszej części artykułu dokumentach strategicznych i planistycznych, które stworzą kaskadową architekturę dokumentów strategicznych.

### 6.3.2. Polityka ekologiczna państwa 2030

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju kraju cele, kierunki interwencji, działania i projekty strategiczne powinny znaleźć odzwierciedlenie w innych dokumentach strategicznych. *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej* (PEP 2030) stanowi rozwinięcie celów SOR w zakresie ochrony środo-

wiska, klimatu i gospodarki wodnej<sup>49</sup> i jest jedną z dziewięciu strategii rozwoju, które stanowią podstawę prowadzenia w Polsce polityki rozwoju.

Z uwagi na przekrojowy charakter PEP2030 dokument ten umiejscawia problematykę dostosowania się do skutków zmian klimatycznych w różnych kontekstach, m.in. w sektorze rolnictwa, leśnictwa, a także w związku z rozwojem transportu czy budownictwa.

Adaptacja do zmian klimatu została uwzględniona jako element trzeciego celu szczegółowego PEP2030 – „Środowisko i klimat”, na który składają się również łagodzenie zmian klimatu oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych (PEP2030, s. 57).

PEP2030 wskazuje, że działania adaptacyjne będą polegały na opracowaniu i wdrożeniu dokumentów strategicznych i planistycznych w zakresie gospodarowania wodami, wsparciu opracowania i wdrażania planów adaptacji do zmian klimatu dla obszarów zurbanizowanych, budowie niezbędnej infrastruktury przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji (tam, gdzie to uzasadnione ekonomicznie, ekologicznie oraz społecznie), renaturyzacji rzek i ich dolin, renaturyzacji mokradeł oraz realizacji inwestycji mających na celu ochronę wybrzeża, połączonych z renaturyzacją wybranych fragmentów wybrzeża (wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione, celowe i możliwe) oraz na rozwoju zielonej i niebieskiej infrastruktury na terenach zurbanizowanych (PEP2030, s.64). Dokument wskazuje na konieczność realizacji działań adaptacyjnych na obszarach wiejskich, gdzie celem tego rodzaju aktywności będzie zwiększenie odporności krajobrazu rolniczego na zmiany klimatu i ochrona produkcji rolnej.

Zdefiniowane w PEP2030 kierunki interwencji realizowane będą w oparciu o kilkanaście działań i projektów strategicznych. Każdy z nich zawiera konkretne zadania, dla realizacji których przewidziano horyzont czasowy, obszar realizacji oraz wskazano podmioty odpowiedzialne.

Należy podkreślić, że PEP2030 jest powiązana z innymi horyzontalnymi zintegrowanymi strategiami rozwoju. Odpowiada to założeniu, że cele PEP2030 w zakresie adaptacji do zmian klimatu będą realizowane są poprzez wdrażanie innych strategii np. Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, przy czym równocześnie PEP2030 będzie realizowało cele innych strategii.

Rolę koordynatora PEP2030 powierzono ministrowi właściwemu ds. środowiska, z którym współpracuje minister właściwy ds. gospodarki wodnej. Zada-

---

<sup>49</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (MP 2019 poz. 794).

nia PEP2030 będą realizowane w ramach istniejących programów krajowego systemu zarządzania strategicznego (w tym programów operacyjnych), które przewidują również źródła finansowania działań. We wdrażaniu zadań przewidzianych w PEP2030 będą brały udział podmioty na poziomie regionalnym i lokalnym, w szczególności wojewodowie oraz samorząd województwa, który jest odpowiedzialny za programowanie i realizację kluczowych działań rozwojowych w regionie.

Raporty z realizacji PEP2030 przygotowywane są w cyklach dwuletnich. Będą one zawierały wyniki monitorowania realizacji celów, kierunków interwencji, działań, zadań i projektów strategicznych. Monitoringiem objęte będą również wskaźniki realizacji poszczególnych celów.

### 6.3.3 Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030

Aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju doprowadziła do przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030<sup>50</sup>. Jest to podstawowy dokument strategiczny polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich państwa prezentujący cele, kierunki interwencji oraz działania, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie roku 2030.

Zagrożenia związane ze zmianami klimatu zostały scharakteryzowane w tym dokumencie jako istotne zagrożenie dla działalności rolniczej. Rolnictwo ocenia się jako sektor wrażliwy na każdy przejaw niestabilności warunków pogodowych w postaci gorących i suchych okresów, gwałtownych opadów deszczu, silnych porywów wiatru, mroźnych zim bez pokrywy śnieżnej, zaś wpływ anomalii pogodowych generuje rozległe negatywne skutki objawiające się ograniczeniem w dostępności zasobów, żywności wody pitnej, energii, co w efekcie zagraża żywotności biologicznej i ekonomicznej wielu obszarów w produkcji rolniczej, rybackiej i przetwórstwie rolno-spożywczym (SZRWRiR2030, s.61).

W następstwie negatywnej oceny podatności na zmiany klimatu, w zaktualizowanej strategii rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, problematyka adaptacji do zmian klimatu i przeciwdziałania tym zmianom zostały w strategii przedstawione w sposób bardzo obszerny. W ramach II celu szczegółowego SZRWRiR2030 dotyczącego poprawy jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska naturalnego przewiduje się szereg działań horyzontalnych nakierowanych na kompleksowe działania w zakresie gospodarki wodnej w rolnictwie, włączenie sek-

<sup>50</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (MP 2019 poz. 1150; dalej jako: SZRWRiR2030).

tora rolno-spożywczego w rozwój niskoemisyjnej gospodarki oraz zwiększanie odporności sektorów objętych strategią. W Strategii zidentyfikowano działania horyzontalne związane bezpośrednio z dostosowaniem się do zmian klimatu. Zalicza się do nich 1) opracowanie mapy dyspozycyjnych zasobów wodnych do wykorzystania przez ludność, przemysł, rolnictwo i inne gałęzie gospodarki oraz zasad jej aktualizacji na podstawie bilansu zasobów wód powierzchniowych oraz wód podziemnych; 2) opracowanie i wdrożenie kompleksowych działań w zakresie zapobiegania skutkom utrzymywania się długotrwałych wysokich temperatur lub małej ilości opadów i w ich następstwie susz rolniczych, 3) proekologiczne zarządzanie lokalnymi zasobami wodnymi, obejmujące także kształtowanie krajobrazów sprzyjających zatrzymywaniu wody. Aktywność horyzontalną mają uzupełniać takie działania, jak m.in.: a) wsparcie badań naukowych w zakresie ochrony środowiska naturalnego i wpływu zmian klimatu na produkcję rolną i rybacką; c) wsparcie rozwoju zielonej infrastruktury na wsi; d) promowanie praktyk adaptacyjnych do zmian klimatu w rolnictwie; e) ukierunkowanie hodowli roślin i zwierząt pod kątem adaptacji i mitygacji oraz utrzymania w roślinnych bankach genów szerokiego spektrum zasobów genetycznych); f) rozwój usług doradztwa rolniczego w zakresie nowych wymagań dla rolników związanych ze zmianami klimatu; h) wsparcie dla programów diagnostycznych pozwalających wyprzedzająco określić przyczyny zachodzących procesów i zaprojektować odpowiednie narzędzia reagowania na trudne do przewidzenia zjawiska wpływające na wielkość i jakość produkcji (SZRWRiR2030, s. 74–76).

Warto podkreślić, że SZRWRiR2030 przedstawia stosunkowo szeroki wachlarz działań adaptacyjnych oraz działań wzmacniających odporność na zmiany klimatu, jednocześnie uwagę zwraca dążenie do zapewnienia zasobów finansowych na realizację zaplanowanych w Strategii interwencji.

Należy również podkreślić, że projekty strategiczne zawarte w SZRWRiR2030 podlegają cyklicznemu monitoringowi. Stopień realizacji celów strategii monitorowany jest w cyklach rocznych w ramach monitoringu z wykorzystaniem narzędzia STRATEG, którym administruje GUS. Resorty odpowiedzialne za realizację strategii mają cyklicznie opracowywać raport z realizacji SZRWRiR2030 w odstępach rocznych lub dwuletnich. Pierwszy taki raport ma powstać w 2022 r. i ma objąć okres 2020–2021. Niestety, analiza wskaźników zdefiniowanych w omawianej strategii wykazała, że uwzględniony został tylko jeden wskaźnik, na podstawie którego możliwa będzie częściowa ewaluacja kwestii adaptacyjnych – wskaźnik ten to „udział powierzchni pokrytej miejscowymi planami

zagospodarowania przestrzennego w powierzchni gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

#### 6.3.4. Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030

Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030<sup>51</sup> jest rozwinięciem SOR w zakresie kierunków strategicznych uwzględnionych w filarze „rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”. KSRR2030 jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r. Strategia wyznacza zasady współpracy rządu i samorządów oraz partnerów społeczno-gospodarczych na rzecz rozwoju kraju i rozwoju województw. W kontekście wyzwań rozwojowych w obszarze adaptacji do zmian klimatu oraz ograniczania zagrożeń dla środowiska, KSRR2030 zwraca uwagę na potrzebę ograniczania negatywnych skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych, które w sprzyjających warunkach terenowych mogą być pożytecznie wykorzystane, w szczególności w miastach, m.in. poprzez zagospodarowanie wód opadowych przez ogrody deszczowe, oczka wodne, suche i podziemne zbiorniki. Dodatkowo zwraca się uwagę na ryzyko utraty różnorodności biologicznej, podkreślając, że problem ten największego znaczenia nabiera na poziomie regionalnym (KSRR2030, s. 8).

Wyzwaniami dla polityki regionalnej w kontekście zmian klimatu są susze, powódzie, wichury, deszcze nawalne, spadek bioróżnorodności. Zjawiska te generują problemy istotne dla stabilnego rozwoju regionów, które ujawniają się w obszarze rolnictwa, miast i terenów kumulacji inwestycji, powodują pogarszanie warunków rozwoju przedsiębiorstw (w szczególności w branży turystycznej), obniżenia jakości i wydajności produkcji rolnej, leśnej oraz rybołówstwa, ostatecznie także wpływają na pogorszenie jakości życia w miastach i na terenach wiejskich (KSRR2030, s. 8).

KSRR2030 dostrzega też potencjał rozwojowy, jaki niesie polityka adaptacji do zmian klimatu (rozwój zielonej gospodarki, zielonych innowacji), wskazując, że właściwie zaprojektowane rozwiązania służące przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zmian klimatu (adaptacji do tych zmian) mogą równocześnie służyć innym celom, m.in. społeczno-rekreacyjnym, i poprawie jakości życia.

W strategii zwraca się uwagę na fakt, że inicjatywy na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz adaptacji obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu w dziedzinach produkcji, usług, atrakcyjności osiedleńczej i turystyki są

<sup>51</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r., w sprawie przyjęcia Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030 (MP 2019 poz. 1060). Dokument ten zastąpił Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, przyjętą uchwałą Rady Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. (dalej jako: KSRR2030).

działaniem podnoszącym potencjał rozwojowy średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie działania związane z rozwojem infrastruktury usług publicznych oraz podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów (zaopatrzenia w wodę, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z potrzeb adaptacji do zmian klimatu, realizacja niskoemisyjnych strategii miejskich w powiązaniu z działaniami dotyczącymi wykorzystania OZE). W strategii istotny nacisk położono na rozwijanie kompetencji administracji publicznej, zwłaszcza umiejętności niezbędnych do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju oraz wspieranie powiązań między sektorem publicznym a biznesem i przedstawicielami świata nauki. Strategia tworzy też warunki do większego zaangażowania samorządów gminnych i powiatowych w realizację wspólnych projektów i we współpracę ponad granicami administracyjnymi.

## **7. Zintegrowany krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030**

Na koniec warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden dokument, który wpisuje się w system dokumentów strategicznych – Zintegrowany krajowy plan na rzecz energii i klimatu. Podstawowym założeniem tego dokumentu jest zapewnienie spójności polityki państwa z polityką w dziedzinie energii i klimatu formułowaną na poziomie UE, w tym celami w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych i osiągnięcia przez społeczeństwo i gospodarkę odporności na zmiany klimatu.

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030<sup>52</sup> został opracowany w wykonaniu obowiązku wynikającego z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Dokument przedstawia krajowe założenia i cele oraz polityki i działania odnoszące się do pięciu wymiarów unii energetycznej ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się wzmacniających, do których zalicza się: bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczna, obniżenie emisyjności oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność (art. 1 ust. 2). KPEiK został opracowany w oparciu o aktualne krajowe strategie rozwoju przyjęte przez RM oraz projekty dokumentów strategicznych (m.in. PEP2030, KSRR2030, Politykę energetyczną Polski – strategią rozwoju sektora paliwowo-energetycznego do 2040 r.) jednak co należy podkreślić nie jest poporządkowany zawartym w nim celom.

<sup>52</sup> Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, przyjęty przez Komitet ds. Europejskich w dn. 19 grudnia 2019 r. został przekazany 30 grudnia 2019 r. do KE, w ramach wykonania obowiązków określonych przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 (dalej jako: KPEiK).



W obszarze polityki klimatycznej KPEK koncentruje się na strategii osiągnięcia celów redukcyjnych w zakresie emisji gazów cieplarnianych, jednakże równocześnie podejmuje zagadnienia związane z podejmowaniem działań i inicjatyw mających na celu dostosowanie do zmian klimatu.

KPEiK wskazuje szereg działań adaptacyjnych w takich sektorach, jak gospodarka wodna, transport, energia, ochrona różnorodności biologicznej i gospodarki leśnej, a także związanych z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego. Interesujące jest to, że niektóre kierunki działań priorytetowych w zakresie przystosowania do zmian klimatu wyrażone zostały poprzez wskaźniki ilościowe. I tak np. KPEiK przyjmuje następujące priorytety:

- zwiększenie do 60% odsetka mieszkańców polskich miast objętych miejskimi planami adaptacji (w porównaniu do wartości bazowej z 2015 r. wynoszącej 0%);
- zwiększenie pojemności obiektów małej retencji wodnej do poziomu ok 844 836 dam<sup>3</sup> (względem poziomu bazowego w 2016 r. wynoszącego 826 034,2 dam<sup>3</sup>),
- wzrost poziomu lesistości kraju do 31% z obecnych 29,6%.

KPEiK uzupełnia opracowywany co dwa lata dokument pn. Zintegrowane krajowe sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu, w których państwa członkowskie mają obowiązek przedstawić w jaki sposób wykonują założenia krajowych planów (w tym jak przyczyniają się do realizacji pięciu wymiarów unii energetycznej). Na podstawie oceny sprawozdań z postępów KE może formułować pod adresem państwa członkowskiego zalecenia, jeżeli stwierdzi, że państwo członkowskie dokonało niewystarczających postępów w realizacji celów, założeń i wkładów lub we wdrożeniu polityk i środków określonych w KPEiK. Ten dwupoziomowy system sprawowania kontroli (KPEiK opracowywany co 10 lat i co dwuletnie sprawozdania z postępów) zapewniają Komisji Europejskiej narzędzia do oceny zarówno ambicji państw członkowskich w polityce klimatyczno-energetycznej, jak i realizacji ich zamierzeń<sup>53</sup>.

## 8. Wnioski i rekomendacje

Przegląd dokumentów strategicznych związanych z dostosowaniem kraju do zmian klimatycznych potwierdza, że od niemal dekady architektura strategiczno-planistyczna intensywnie się rozwija i podlega aktualizacji. W tej sytuacji nawet brak aktualizacji przyjętej prawie dekad temu krajowej strategii

<sup>53</sup> A. Gawlikowska-Fyk, *Zarządzanie unią energetyczną – transfer kompetencji do UE*. Biuletyn PISM, 133(1686), [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=24728](http://www.pism.pl/files/?id_plik=24728).



adaptacji do zmian klimatu (SPA2020) nie powoduje poważniejszego problemu. Węzłowe, z punktu widzenia aktualnych zagrożeń klimatycznych, zagadnienia adaptacji zostały uwzględnione w innych szczegółowych strategiach rozwoju kraju, które na przestrzeni ostatnich kilku lat podlegały aktualizacji.

Kaskadowa struktura tych dokumentów zmierza do zapewnienia spójności między ogólnymi celami strategicznymi i kierunkami ich realizacji wyznaczanymi przez strategię rozwoju kraju oraz celami i planami realizowanymi na podstawie sektorowych dokumentów planistycznych.

Należy stwierdzić, że wprowadzenie w 2017 r. Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) i w konsekwencji przeprowadzenie aktualizacji szeregu pozostałych strategii szczegółowych (horyzontalnych i regionalnych) skutkowało uwzględnieniem zagadnień dostosowania do zmian klimatu niemal w każdym z dokumentów powstałych w oparciu o założenia SOR. Skoordynowane prace aktualizacyjne zapewniają duży poziom spójności między dokumentami w wytyczonych kierunkach adaptacyjnych i zbieżność ustanowionych celów adaptacyjnych. Wskazuje to na daleko idący postęp w tzw. mainstreamingu „adaptacji do zmian klimatu” na różnych poziomach planowania strategicznego rozwoju kraju.

Szczegółowa analiza założeń przyjętych w poszczególnych dokumentach dowodzi, że rozwiązania systemowe dotyczące kształtowania polityki rozwoju kraju generują problemy, które mogą stanąć na przeszkodzie w skutecznym wdrażaniu polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Uwagę zwraca duży poziom rozdrobnienia zagadnień związanych z adaptacją pomiędzy poszczególne strategie, co przekłada się na fragmentaryczność proponowanych rozwiązań. Problematyczne jest także ogólnikowe traktowanie kluczowych zagadnień na wszystkich poziomach programowania strategii (krajowym, horyzontalnym, lokalnym).

Innym niekorzystnym zjawiskiem zidentyfikowanym w trakcie przeglądu jest marginalizacja adaptacji w procesie monitorowania. W szczególności dotyczy to SOR, gdzie zagadnienia dostosowania się do zmian klimatu nie zostały poddane monitorowaniu, jest to następstwem braku dedykowanych tego typu działaniom wskaźników. Wykorzystywanym w SOR wskaźnikiem jest procentowy udział powierzchni objętej planami zagospodarowania przestrzennego<sup>54</sup>. Jednak jest to wskaźnik ogólny, który nie zapewnia informacji na temat rozwią-

---

<sup>54</sup> Przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy jest dopiero pierwszym krokiem, który umożliwia wdrażanie strategii adaptacji na poziomie lokalnym. Kolejnym krokiem jest uwzględnienie w planie rozwiązań przyczyniających się do wzmocnienia odporności albo ograniczenia podatności, np.: kluczowej infrastruktury w gminie.

zań dotyczących adaptacji zawartych w aktach planowania przestrzennego. Przegląd pozostałych krajowych strategii sektorowych pozwolił na zidentyfikowanie jednego lub dwóch wskaźników pozwalających na monitorowanie działań adaptacyjnych.

Korzystniej przedstawia się sytuacja w przypadku dokumentów strategicznych z obszaru polityki ochrony środowiska – SPA2020 oraz PEP2030, w których, co nie zaskakuje, przewidziano kilkanaście wskaźników umożliwiających monitorowanie skuteczności wdrażania działań adaptacji. Na ich podstawie możliwe jest zweryfikowanie postępów wdrażania działań adaptacyjnych na różnych płaszczyznach (np.: pokrycie kraju planami zagospodarowania przestrzennego, długość linii brzegowej zabezpieczonej przed zjawiskami erozji, pojemność obiektów małej retencji, wskaźniki dot. bioróżnorodności w miastach).

Najlepiej w kwestii monitorowania działań wypadają miejskie plany adaptacji. Przegląd tych dokumentów wskazuje na duże pokrycie wskaźnikami adaptacyjnymi różnych sektorów rozwoju gospodarczego miast, aktywności społecznej oraz kluczowej infrastruktury. Ilość wykorzystanych wskaźników różni się między poszczególnymi MPA. MPA kładą przy tym nacisk na wskaźniki ilościowe, co ma związek z uwzględnieniem w dokumentach działań o charakterze inwestycyjnym (zwiększenie długości wałów przeciwpowodziowych, zwiększenie objętości obiektów małej retencji, zwiększenie udziału błękitno-zielonej infrastruktury w przestrzeni miejskiej itp.).

Brak odpowiednich wskaźników umożliwiających ewaluację strategii utrudnia pozyskanie informacji zwrotnej na temat wdrażania działań adaptacyjnych. Może to utrudnić ocenę skuteczności przyjętych celów strategicznych dotyczących adaptacji i w konsekwencji ustalenie, czy możliwe jest osiągnięcie bardziej ambitnych założeń w sferze zwiększania odporności społeczeństwa i gospodarki na zmiany klimatu.

### **8.1. Postulaty skutecznej polityki adaptacji do zmian klimatu**

Jak wspomniano, tworzenie strategii adaptacji do zmian klimatu w poszczególnych państwach członkowskich stanie się wkrótce przedmiotem unijnej koordynacji. Europejskie prawo o klimacie wprowadziło ramy prawne dotyczące osiągania przez UE globalnego celu dotyczącego zwiększania zdolności adaptacyjnych państw i ich gospodarek oraz wzmocnienia odporności na zmiany klimatu wyznaczonego w art. 7 Porozumienia paryskiego. Koordynacja ta ma na celu zapewnienie spójności strategii adaptacji – unijnej oraz poszczególnych

państw członkowskich, a także osiągnięcie w tym zakresie synergii w sferze tworzonego prawa i przyjmowanych strategii gospodarczych i politycznych.

Mając na uwadze postanowienia unijnej strategii adaptacji oraz Europejskiego prawa o klimacie, można sformułować szereg postulatów, jakimi powinny cechować się ramy prawne wdrażania polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Postulaty podzielone zostały na dwie grupy. Pierwsza grupa dotyczy rozwiązań systemowych, druga skupia się na zagadnieniach szczegółowych dotyczących samych strategii:

#### 1. Rozwiązania systemowe:

- niezmiennność strategicznych celów adaptacyjnych (rozumiana jako szeroki konsensus polityczny, odporny na przyszłe zmiany władzy),
- zapewnienie rozwiązań instytucjonalnych gwarantujących koordynację i nadzór wdrażania strategii oraz dostarczenie skutecznych narzędzi monitorowania i ewaluacji osiągniętych efektów,
- zaangażowanie do procesu politycznego ciała naukowego z głosem doradczym lub przekazanie części kompetencji wyspecjalizowanemu podmiotowi.

#### 2. Postulaty szczegółowe:

- zapewnienie wdrażania strategii i planów adaptacji w oparciu o rzetelne analizy dotyczące zmian klimatu i wrażliwości, oceny postępów i wskaźniki oraz bazowanie na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych,
- zapewnienie nieprzerwanej spójności między strategią i odpowiednimi środkami krajowymi<sup>55</sup> za ujednolonym celem i strategią adaptacji,
- uwzględnienie 5-letniego cyklu oceny spójności i wprowadzania ewentualnych korekt dostosowawczych, iteracyjny model prowadzenia polityki adaptacji.

Realizacja tych postulatów może wymagać odpowiedniego osadzenia strategii adaptacji w systemie strategii rozwoju kraju. Zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju strategia adaptacji, której jedynym do tej pory przykładem jest SPA2020, jest kwalifikowana jako inne strategie rozwoju (art. 9 pkt. 3 u.z.p.p.r.). Strategie tego rodzaju są podporządkowane średniookresowej strategii rozwoju kraju. Podporządkowanie to rodzi różne konsekwencje, m.in. konieczność zapewnienia spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju (art. 13 ust. 1 u.z.p.p.r.), co może przekładać się na potrzebę dostosowania strategii do priorytetów rozwojowych strategii „wyższego rzędu”.

---

<sup>55</sup> Przez odpowiednie środki krajowe należy rozumieć m. in. przepisy prawa, decyzje administracyjne wydawane w indywidualnych sprawach, wytyczne i inne dokumenty programowe niestanowiące prawa powszechnie obowiązującego.

Przesłanki aktualizacji „innych strategii rozwoju” również są podporządkowane zmianom strategii średniookresowej. Art. 14 ust. 6 u.z.p.p.r. przewiduje tylko jedną przesłankę aktualizacji tego rodzaju dokumentów potrzebę zapewnienia spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Zagadnienie aktualizacji strategii adaptacji do zmian klimatu będzie musiało zostać zrewidowane z uwagi na inne determinanty i kryteria, które w tej kwestii formułuje Europejskie prawo o klimacie. Należy m.in. uwzględnić potrzebę oceny i ewentualnej rewizji strategii adaptacji w cyklach narzuconych przez prawo unijne. Dodatkowo Komisja została wyposażona w uprawnienia korygujące związane z formułowaniem zaleceń pod adresem strategii krajowych, które państwa członkowskie zobowiązane są rozważyć. Jeżeli Komisja sformułuje takie zalecenia, które będą prowadziły do konieczności wprowadzenia zmian w strategii adaptacji i powiązanych z nią środkach krajowych, to w praktyce przedmiotem zmian dostosowawczych należałoby uczynić zarówno średniookresową strategię rozwoju kraju, jak i strategię rozwojową niższego szczebla (np. strategię sektorową, regionalną).

Utrudnieniem, które może istotnie wpłynąć na realizację założeń strategii, może się stać brak krajowych ram prawnych określających węzłowe elementy systemu realizacji strategii. U.z.p.p.r. przewiduje jedynie, że każda ze strategii rozwoju powinna określać taki system we własnym zakresie. Na system realizacji składa się zbiór dokumentów określających zasady, procedury odnoszące się do instytucji uczestniczących w realizacji zarówno polityki rozwoju, jak i programów i dokumentów programowych. Dokumenty te obejmują w szczególności postanowienia dotyczące zarządzania, monitoringu, ewaluacji, kontroli i sprawozdawczości oraz sposobów koordynacji działań właściwych organów lub instytucji<sup>56</sup>.

Praktyka pokazuje, że choć istnieje obowiązek uwzględnienia w strategiach rozwiązań systemowych w zakresie ich realizacji, to podmioty odpowiedzialne za opracowanie skutecznej struktury wykonawczej czynią to w dowolny sposób, co skutkuje różnym stopniem szczegółowości tych postanowień, których przedmiotem powinno być zapewnienie skutecznego wdrożenia strategii. Jeśli uwzględnić przy tym fakt rozmieszczenia częściowych zagadnień strategii adaptacji w różnych politykach, to okazuje się, że jej realizacja podlega kilku niezależnym systemom wykonania założeń strategii. Może to utrudnić przepływ informacji zwrotnych ze wszystkich szczebli do ministra odpowiedzialnego za strategię adaptacji na poziomie horyzontalnym. Rozdrobnienie mechanizmu zarządzania

---

<sup>56</sup> J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 13 (a) System realizacji strategii*, [w:], J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Komentarz, wyd. II, Publ: LEX/el., 2014.

ograniczyć może efektywną koordynację wdrażania strategii w ujęciu całościowym. Taka kompleksowa koordynacja wydaje się niezbędna co najmniej z dwóch powodów - po pierwsze, polityka klimatyczna UE, a przez to adaptacja, która jest jej częścią, od pewnego czasu stają się de facto determinantami polityki gospodarczej Unii, po drugie umiejscowienie koordynacji w jednym organie ograniczy rozproszenie odpowiedzialności i ostatecznie ułatwi dialog z Komisją Europejską na etapie cyklicznej weryfikacji wdrażania krajowej strategii adaptacji.

Mając na uwadze szczególne miejsce zagadnień związanych ze wzmocnieniem odporności gospodarki i społeczeństwa na skutki zmian klimatu, należy rozważyć potrzebę wprowadzenia systemowych zmian, które pozwolą na skuteczne budowanie strategii adaptacji oraz jej efektywną realizację. W literaturze można się spotkać z przekrojowymi badaniami nad zagadnieniem ustawodawstwa klimatycznego. Wnioski dotyczące kierunków rozwoju prawodawstwa w Polsce formułowane są w oparciu o wyniki tych badań<sup>57</sup>.

## 8.2. Wnioski *de lege ferenda*

Kluczową kwestią, którą należy rozważyć, są rozwiązania instytucjonalne obejmujące ustalenie zakresu zadań i przypisanie odpowiedzialności właściwemu organowi lub organom w przedmiocie realizacji polityki adaptacji do zmian klimatu, która mogłaby funkcjonować jako samodzielny komponent polityki państwa lub być częścią zintegrowanej polityki klimatycznej. Przepisy kompetencyjne w tym obszarze podporządkowane są zasadzie integracji i koordynacji. Zasada integracji zakłada, że wszystkie sektory, na które wpływają zmiany klimatu, muszą być integrowane w ramach planowania działania klimatycznego, co nie wyklucza podziału obowiązków. Zasada koordynacji z kolei, będąca konsekwencją zasady integracji, oznacza, że jeśli działania nie zostaną poddane scentralizowanemu zarządzaniu, powinny być ściśle koordynowane przez wyznaczony podmiot (koordynacja na szczeblu ministerialnym lub innym). Jeżeli wdrażanie polityki klimatycznej opierałoby się o rozwiązanie skoordynowane, poszczególne zadania z obszaru polityki klimatycznej czy adaptacji do zmian klimatu realizowane byłyby w różnych ministerstwach (opracowywanie sektorowych planów adaptacyjnych). Za złożenie dostarczonych planów w spójną

---

<sup>57</sup> Raport Grantham Institute on Climate Change and the Environment wskazuje, że 91 państw przyjęło co najmniej jedną ustawę dotyczącą adaptacji, w 170 państwach kwestia adaptacji została podjęta w ramach polityk wykonawczych, ponadto 120 państw dysponuje ramowymi rozwiązaniami dotyczącymi adaptacji opartymi o ustawę albo dokumenty polityczne, Policy brief: M. Nachmany, R. Byrnes, S. Surminski, National laws and policies on climate change adaptation: a global review, [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/12/National-laws-and-policies-on-climate-change-adaptation\\_A-global-review.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/12/National-laws-and-policies-on-climate-change-adaptation_A-global-review.pdf) [dostęp: 25.04.2022].

strategię adaptacji (która może być częścią polityki klimatycznej państwa) odpowiedzialny byłby minister klimatu<sup>58</sup>. Takie rozwiązanie przyjęto np. w Irlandii.

Z uwagi na fakt, że skutki zmian klimatycznych mają wielowątkowy charakter, a ich ocena najczęściej wymaga specjalistycznej wiedzy naukowej, zasadne jest rozważenie włączenia w proces politycznego formułowania strategii adaptacji wyspecjalizowanych agend doradczych dysponujących zapleczem naukowym. Umożliwi to decydom bezpośredni dostęp do najbardziej aktualnej wiedzy na temat wpływu zmian klimatycznych na gospodarkę i społeczeństwo kraju oraz zagwarantuje możliwość natychmiastowej weryfikacji projektowanych rozwiązań z punktu widzenia ich adekwatności i skuteczności. Rozwiązania przyjęte w innych krajach przewidują szeroki wachlarz rozwiązań – począwszy od powierzenia części kompetencji związanych z realizacją polityki klimatycznej wyspecjalizowanym agendum (już istniejącym albo nowo powołanym), poprzez ustanowienie ciała doradczego funkcjonującego przy organie odpowiedzialnym za zagadnienia adaptacji do zmian klimatu i kończąc na umożliwieniu zasięgnięcia opinii niezależnych instytucji naukowych. Cezary Mik zwraca uwagę, że dwa ostatnie rozwiązania umożliwiają ewaluację i ukierunkowanie decydom politycznych w zakresie formułowania polityki klimatycznej państwa i podejmowania decyzji politycznych. Zasięgnięcie opinii ciał doradczych pozwala także na profesjonalną analizę bardziej złożonych zagadnień np. scenariuszy klimatycznych, w oparciu o które podejmowane są następnie decyzje polityczne. Organy doradcze lub wyspecjalizowane ośrodki naukowe często dokonują oceny efektywności polityk, czy też ewaluacji sprawozdań<sup>59</sup>.

Dobrym rozwiązaniem wydaje się również wprowadzenie rozwiązań systemowych kształtujących zasady prowadzenia krajowej polityki adaptacji do zmian klimatu. Zasady te mogłyby objąć zagadnienia materialne, takie jak definiowanie celów i kierunków polityki adaptacji (lub szerzej polityki klimatycznej), ustalanie zasad planowania, określenie środków działania, narzędzia monitorowania i ewaluacji oraz zasady sprawozdawczości.

Równie ważne, o czym zresztą była już mowa, jest odpowiednie zaprojektowanie rozwiązań instytucjonalnych z przejrzystym podziałem kompetencji

---

<sup>58</sup> C. Mik, *Wytoczne polskiej legislacji klimatycznej: w kierunku nowej ustawy ramowej o zmianach klimatu*, opracowanie niepublikowane, powstało w związku z realizacją przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie projektu pn. „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń”, współfinansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

<sup>59</sup> *Ibidem*.



w zakresie tworzenia strategii adaptacji (w modelu kompetencji scentralizowanych albo z wykorzystaniem rozwiązań koordynacyjnych, bądź zgodnie z podziałem sektorowym). W przypadku przyjęcia modelu podziału sektorowego, który wydaje się rozwiązaniem najmniej korzystnym, ważne jest ustanowienie różnych form współpracy lub współdziałania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w tworzenie strategii. Istotną rolę w procesie budowania strategii odporności na zmiany klimatu, na co również zwracano uwagę będą odgrywały ciała doradcze, których kompetencje, sposób powoływania oraz formy oddziaływania (działanie na wniosek albo z inicjatywy własnej, wydawanie opinii, zaleceń, konieczność uzgodnienia kierunków polityki z takim podmiotem) również wymagają doprecyzowania<sup>60</sup>.

Można oczekiwać, że w najbliższym czasie realizacja obowiązków wynikających z Europejskiego prawa o klimacie będzie w największym stopniu determinowała kierunek zmian w prawie polskim w sferze kreowania polityki klimatycznej i polityki adaptacji do zmian klimatu. Przyjmując za swój długofalowy cel zwiększenie zdolności przystosowawczych i odporności na zmiany klimatu, Unia Europejska będzie zmuszona prowadzić konsekwentną politykę na poziomie tworzonego prawa i w strategiach politycznych, aby osiągnąć w ten sposób zwiększenie zdolności przystosowawczych i odporności na zmiany klimatu wszystkich sektorów unijnej gospodarki i społeczeństwa. Z tego względu należy rozważyć zmianę koncepcji tworzenia i wdrażania polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce, w taki sposób aby umożliwiała skuteczne wdrażanie przyjętych założeń, w sposób skoordynowany w wymiarze sektorowym oraz w sposób spójny z działaniami podejmowanymi w innych państwach.

## 8. Konkluzje

Minione dwie dekady XXI w. to okres wzmożonej aktywności prawotwórczej w obszarze prawa klimatycznego i adaptacji do zmian klimatu. Kluczową rolę pełni tu prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej. Za dynamikę zmian na poziomie międzynarodowym w dużym stopniu odpowiada aktywność państw działających w systemie Konwencji klimatycznej. Efektem tych działań w obszarze dostosowania się do zmian klimatycznych jest Porozumienie paryskie z 2015 r., które, w tym zakresie określiło globalny cel wiążący strony Porozumienia, a na strony tej umowy nałożyło zobowiązanie do wdrażania strategii i planów w zakresie adaptacji oraz podejmowania odpowiednich działań

---

<sup>60</sup> *Ibidem.*



implementacyjnych wszystkich poziomach aktywności społeczno-gospodarczej w celu zwiększenia odporności społeczeństw na zmiany klimatu.

Wyrazem aktywności Unii Europejskiej na tym polu to ogłoszona w 2021r. strategia adaptacyjna, której celem jest zapewnienie, aby społeczeństwo UE do 2050 r. stało się odporne na zmiany klimatu, a także aby dostosowało się ono do skutków tych zmian. Formalne podstawy realizacji tej strategii stworzyło Europejskie prawo o klimacie. Akt ten zobowiązuje państwa członkowskie do czynienia stałych postępów na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych, wzmocnienia odporności i zmniejszenia podatności na zmianę klimatu. Kluczową rolę w osiągnięciu odporności Europejskie prawo o klimacie przypisuje planowaniu strategicznemu. Szczególna rola w tym zakresie przypada państwom członkowskim, na które został nałożony obowiązek przyjęcia oraz wdrożenia krajowych strategii i planów adaptacyjnych.

Przegląd regulacji prawnych dotyczących planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a także dokumentów strategicznych, w których podejmowana jest problematyka adaptacji do zmian klimatycznych, wskazują, że Polska ma ukształtowany model prawny prowadzenia polityki rozwoju, w oparciu o który można rozpocząć przygotowania do realizacji obowiązków wynikających z Europejskiego prawa o klimacie. Obowiązujące horyzontalne i sektorowe strategie rozwoju kraju uwzględniają tematykę adaptacji i wraz z ich kolejnymi aktualizacjami działania adaptacyjne są adresowane w coraz szerszym zakresie, a skoordynowane aktualizacje tych dokumentów zapewniają pewien poziom spójności kierunków działań adaptacyjnych i zbieżność celów w zakresie adaptacji.

Jednocześnie analiza założeń przyjętych w poszczególnych dokumentach strategicznych wskazuje, że rozwiązania systemowe dotyczące polityki rozwoju kraju generują pewne utrudnienia w skutecznym wdrażaniu strategii adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Jednym z głównych problemów jest brak wyrażonego wprost obowiązku sporządzania dokumentów strategicznych dedykowanych adaptacji do zmian klimatu, w konsekwencji w dokumentach strategicznych można zauważyć znaczny poziom rozproszenia i szczegółowości zagadnień adaptacyjnych. Skutkiem tego jest fragmentaryczność proponowanych rozwiązań kierunkowych. Jako problematyczne należy uznać ogólnikowe traktowanie kluczowych zagadnień na wszystkich poziomach programowania strategii (krajowym, horyzontalnym, lokalnym). Innym mankamentem kreowanej w Polsce polityki adaptacji do zmian klimatu są mało efektywne narzędzia monitorowania.

Niedostatki planowania strategicznego stały się przyczynkiem do sformułowania postulatów dotyczących wzmocnienia niektórych elementów procesu planowania i wdrażania polityki adaptacji do zmian klimatu w Polsce. Zaproponowane rozwiązania w ocenie autorów powinny przyczynić się do wypracowania właściwego modelu prowadzenia polityki adaptacji, który zapewni efektywne wdrażanie strategii w tej dziedzinie w horyzoncie do 2050 r.

Przedstawione postulaty oraz wnioski *de lege ferenda* mogą stanowić punkt wyjścia w przyszłych pracach nad zmianami prawa w dziedzinie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).
2. Porozumie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).
3. Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).
4. Ustawa z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. z późn. zm.).
5. Ustawa z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 z późn. zm.).
7. 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.U. poz. 2005 z późn. zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz.U. poz. 1949 z późn. zm.).

10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchycenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018 ze zm.).
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021).
12. Uchwała Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (MP 2012 poz. 882).
13. Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” (MP 2014 poz. 469).
14. Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (MP 2017 poz. 260).
15. Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (MP 2019 poz. 794).
16. Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r., w sprawie przyjęcia Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030 (MP 2019 poz. 1060).
17. Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (MP 2019 poz. 1150).

#### Artykuły i książki naukowe:

1. Gawlikowska-Fyk A., *Zarządzanie unią energetyczną – transfer kompetencji do UE*, Biuletyn PISM, 133(1686), [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=24728](http://www.pism.pl/files/?id_plik=24728).
2. Jaśkiewicz J., *Komentarz do art.13 (a) System realizacji strategii*, [w:] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, Publ: LEX/el., 2014.
3. Kato M., *Development of an International Institutional Framework for Climate Adaptation and Practice in Adaptation Planning in Developing Coun-*

- tries, [in:] *Rethinking Resilience, Adaptation and Transformation in a Time of Change*, eds. W. Yan and W. Galloway, Springer Int. Publish. 2017.
4. Mc Cormack Ph.C., *Rethinking the role of law in adapting to climate change*, "Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change", 2021, vol. 2.
  5. McDonald J., *The role of law in adapting to climate change*, "Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change" 2011, vol. 2.
  6. Mik C., *Wytyczne polskiej legislacji klimatycznej: w kierunku nowej ustawy ramowej o zmianach klimatu*, Warszawa 2021, opracowanie niepublikowane, powstało w związku z realizacją przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie projektu pn. „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń”, współfinansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.
  7. Nachmany M., Byrnes R., Surminski S., *National laws and policies on climate change adaptation: a global review*, [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/12/National-laws-and-policies-on-climate-change-adaptation\\_A-global-review.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/12/National-laws-and-policies-on-climate-change-adaptation_A-global-review.pdf).
  8. Rybicka A., *Adaptacja do zmian klimatu w wybranych krajowych dokumentach strategicznych*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym, wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, Warszawa 2021.
  9. Suárez Pérez I., Churie Kallhauge A., *Adaptation (Article 7)*, [in:] *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, eds. D. Klein, M.P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, Oxford University Press, Oxford 2017.
  10. Woodruff S.C., Regan P., *Quality of national adaptation plans and opportunities for improvement*, "Mitig Adapt Strateg Glob Change" 2019, nr 24.
  11. Verschuuren J., *Legal Aspects of Climate Change Adaptation*, [in:] *Climate Change and the Law*, eds. E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling, Dordrecht, Heidelberg, New York, London 2013.

#### Pozostałe źródła:

1. Decyzja 28/CP.7 Guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action. FCCC/CP/2001/13/Add.4.

2. Decyzja 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. FCCC/CP/2010/7/Add.1.
3. Decyzja 5/CP.17 National adaptation plans. FCCC/CP/2011/9/Add.1.
4. Decyzja 9/CMA.1 Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.
5. „Biała Księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”, Bruksela, dnia 1.4.2009 KOM(2009) 147 wersja ostateczna.
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, Bruksela, dnia 16.4.2013 KOM(2013) 216 wersja ostateczna.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budując Unię odporną na zmianę klimatu – nowa strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”, Bruksela, dnia 24.2.2021 KOM(2021) 82 wersja ostateczna.



---

Krzysztof Gruszecki<sup>1</sup>

## Powszechne korzystanie ze środowiska a zasada zrównoważonego rozwoju

### Streszczenie

Powszechne korzystanie ze środowiska może stanowić źródło poważnego oddziaływania. Przysługuje ono każdemu, a jego zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki. W obecnym stanie prawnym ten sposób korzystania ze środowiska nie jest objęty znaczącymi ograniczeniami. Taki stan prowadzi do tego, że rozwój związany z powszechnym korzystaniem ze środowiska pozostaje w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, mającą umocowanie w art. 5 Konstytucji RP. Dlatego w opracowaniu tym przedstawiono ograniczenia prawne już występujące oraz zaproponowano wprowadzenie nowych – gwarantujących lub mogących zagwarantować odpowiedni poziom świadomości środowiskowej oraz systematyzujących powszechne korzystanie ze środowiska. Bez wprowadzenia zmian rozwój nie będzie bowiem następował w sposób zrównoważony.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, powszechne korzystanie ze środowiska, ochrona przyrody, osoby fizyczne, poznanie przyrody

### Widespread Use of the Environment and the Principle of Sustainable Development

#### Abstract

A widespread use of the environment can be a source of a serious impact. Anyone can use the environment, and the scope of its use is very broad. As the law currently stands, this use is not subject to any significant limitations. Consequently, development associated with the widespread use of the environment is contrary to the principle of sustainable development, enshrined in Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland. Accordingly, this paper presents the already existing legal limitations and proposes to introduce new ones to guarantee or potentially guarantee the required level of environmental awareness with a view to impose some order into the common use of the environment. Unless changes are made, development will not be sustainable.

**Keywords:** environmental protection, widespread use of the environment, nature conservation, individuals, nature awareness

---

<sup>1</sup> Radca prawny.



## 1. Wstęp

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zwiększa się popularność form wypoczynku w plenerze i wszelkie ograniczenia w tym zakresie są bardzo niepopularne. W szczególności dało się to zaobserwować w dobie ostatniej pandemii. Nie oznacza to jednak, że korzystanie ze środowiska przez osoby fizyczne w dalszym ciągu powinno się odbywać na dotychczasowych zasadach, bez większych ograniczeń. Stanowi ono bowiem w sumarycznym ujęciu źródło znaczącego oddziaływania na środowisko. Dlatego też w tym opracowaniu przypomniana zostanie rola podstawowych zasady ochrony środowiska, jednak bez ich szczegółowego omawiania, gdyż te mogą stanowić przedmiot oddzielnej analizy. Przypomniane zostaną podstawy i sposoby powszechnego korzystania ze środowiska w prawie polskim, ponieważ nie stanowią one przedmiotu regulacji o charakterze międzynarodowym. Ponadto analiza komparatystyczna w ramach artykułu uniemożliwiłaby zajęcie się głównym wątkiem rozważań. Przypomniane zostaną natomiast rozwiązania, które już ograniczają powszechne korzystanie w związku z koniecznością ochrony środowiska oraz na ich podstawie zostaną przedstawione propozycje podstawowych zmian w tym zakresie. Zachowanie dotychczasowego stanu środowiska bez wprowadzenia zmian wydaje się bowiem nie być możliwe. Dlatego też warto zastanowić się nad tym, w jaki sposób problem ten może zostać rozwiązany.

## 2. Zasady ochrony środowiska oraz ich rola w procesie stosowania prawa

Zgodnie z postanowieniami art. 5 Konstytucji RP<sup>2</sup> jedną z podstawowych dyrektyw polskiego systemu prawnego jest zasada zrównoważonego rozwoju. Określając jej rolę w procesie stosowania prawa w orzecznictwie, wskazuje się, że

„Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współzycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”<sup>3</sup>.

Jeszcze większą rolę zasadzie zrównoważonego rozwoju przypisuje się w literaturze przedmiotu, w której przyjmuje się, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wymienionych tam ogólnych funkcji państwa. Oznacza to, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że w art. 5 mamy podwójną regulację odnoszącą się do ochrony środowiska: 1) wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, 2) określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa<sup>4</sup>. Jednocześnie działania mogące więc wpływać na stan środowiska, aby mogły być uznane za zrównoważone zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, muszą być analizowane w sposób kompleksowy, ale i zindywidualizowane. W myśl tego przepisu ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych.

Pamiętanie o tej dyrektywie jest o tyle istotne, że ma ona charakter normatywny i musi być uwzględniana zarówno w procesie wydawania decyzji, których wykonanie może mieć wpływ na stan środowiska i poszczególnych jego elementów, jak i korzystania ze środowiska bezpośrednio na podstawie przepisów prawa. Dyrektywa ta powinna bowiem leżeć u podstaw wszystkich działań mogących wpływać na charakter rozwoju oraz stan środowiska. Nawet jeśli nie wymagają one jakichkolwiek działań formalnych przed ich podjęciem oraz bez względu na ich zakres. Pominięcie przywołanej zasad lub brak jej uwzględnienia będzie zaś naruszeniem prawa mogącym mieć wpływ na prawidłowość wydawanej w sprawie decyzji (o ile jest ona wymagana) lub innych działań mogących oddziaływać na środowisko. Niestety, w praktyce nie wydaje się dostatecznie wykorzystywana, co – zdaje się – jest poważnym błędem, gdyż w każdym przypadku wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisu związanego z ochroną środowiska powinny stanowić jedno z podstawowych kryteriów oceny przeprowadzonej wykładni konkretnego przepisu<sup>5</sup>.

Z punktu widzenia korzystania z zasobów środowiska oraz zrównoważoności rozwoju trudną do przecenienia rolę ma do odegrania także zasada przezorności wynikająca z art. 6 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08.

<sup>4</sup> Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 63.

<sup>5</sup> Zob.: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 465.

<sup>6</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej jako: p.o.ś.).

Zobowiązuje ona do tego, aby w procesie zarządzania środowiskiem (w tym również wydawania decyzji stanowiących podstawę gospodarowania środowiskiem) uwzględnić wszystkie potencjalne zagrożenia oraz konieczność zapobiegania im, tak aby nie doszło do wystąpienia negatywnych zmian w środowisku<sup>7</sup>. W praktyce jej stosowania w orzecznictwie wskazuje się, że „Istota zasady przezorności sprowadza się do tego, by w sytuacji, gdy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie na środowisko jest nieznaczące, można uznać, iż może być ono znaczące”<sup>8</sup>. Zrównoważony rozwój jest dyrektywą nadrzędną, mającą wsparcie w pozostałych zasadach gwarantujących, że rozwój będzie rzeczywiście następował w sposób zrównoważony. Niewątpliwie główną rolę w tym zakresie będzie miała zasada zanieczyszczający płaci wynikająca z art. 7 p.o.ś. W praktyce realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” przede wszystkim służą instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska<sup>9</sup>. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na bardzo szeroki zakres podmiotowy obowiązywania zasad ochrony środowiska, który obejmuje każdego, kto korzysta ze środowiska bez określenia, w jakiej formie to korzystanie ze środowiska ma następować<sup>10</sup>. W związku z tym należy uznać, że obowiązkiem uwzględnienia zasad powinno być objęte także powszechne korzystanie ze środowiska, które może być *sumarum* źródłem znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko.

Z przywołanych rozwiązań oraz poglądów zaprezentowanych w praktyce wynika więc, że zasada zrównoważonego rozwoju jest dyrektywą konstytucyjną, której obowiązywanie musi być brane pod uwagę zarówno przy tworzeniu przepisów prawa, których realizacja może oddziaływać na stan środowiska, jak i przy stosowaniu tych obowiązujących, nawet jeśli wydaje się, że nie mają one wpływu na stan środowiska. Jednocześnie zakres obowiązywania omawianej zasady nie został przedmiotowo ograniczony. W związku z tym musi być ona uwzględniana zarówno wówczas, gdy jednostkowe oddziaływanie na środowisko jest duże, jak i wówczas, gdy jest ono minimalne. W tym ostatnim przypadku suma takich oddziaływań może już bowiem wpływać na stan środowiska oraz na to, jak zostanie oceniony rozwój. Jednocześnie obowiązywanie

<sup>7</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 80–81.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 20 listopada 2020 r., II OSK 1940/2.

<sup>9</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, s. 83.

<sup>10</sup> B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 35; K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, s. 75.

zasady zrównoważonego rozwoju nie zostało w żaden sposób ograniczone podmiotowo. Muszą zatem o niej pamiętać zarówno podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., jak i osoby fizyczne, których oddziaływanie na środowisko w ujęciu globalnym, po ich zsumowaniu może być znaczne. Jednocześnie jednak w obecnym stanie prawnym nie ma rozwiązań wskazujących na to, w jaki sposób powinno następować korzystanie ze środowiska przez osoby fizyczne w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Równocześnie w obowiązujących przepisach prawa wprowadzana jest zasada powszechnego korzystania ze środowiska, której podstawy wywodzone są z art. 2 Konstytucji RP wprowadzającego zasadę sprawiedliwości społecznej<sup>11</sup>. Prawo do powszechnego korzystania ze środowiska jest konkretyzowane w art. 4 p.o.ś. oraz w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo wodne<sup>12</sup> wprowadzającym zasadę powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

W obecnej chwili oddziaływanie na środowisko wywoływane przez człowieka w ramach powszechnego korzystania ze środowiska jest bardzo duże<sup>13</sup>. W związku z tym warto się zastanowić nad tym, czy w przyszłości będą mogły być utrzymane dotychczasowe zasady powszechnego korzystania ze środowiska bez większych ograniczeń. Czy też w celu zagwarantowania zrównoważonego rozwoju należało będzie wprowadzić dodatkowe rozwiązania prawne, które będą to gwarantowały. W tym celu niezbędne staje się przypomnienie zakresu przysługiwania powszechnego korzystania ze środowiska oraz przeanalizowania, czy w obecnym stanie prawnym nie występuje już reglamentacja powszechnego korzystania ze środowiska oraz wprowadzenie jakich rozwiązań jest niezbędne do zagwarantowania zrównoważonego rozwoju.

### 3. Powszechne korzystanie ze środowiska

Mówiąc o powszechnym korzystaniu ze środowiska, należy pamiętać o tym, komu ono przysługuje oraz jaki jest jego zakres, gdyż determinuje to sposób wprowadzenia ewentualnych ograniczenia. W art. 4 ust. 1 p.o.ś. stwierdzono, że przysługuje ono z mocy ustawy każdemu. Dlatego też *prima facie* mogłoby się

<sup>11</sup> Szerzej: B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *op. cit.*

<sup>12</sup> Ustawa z 20 lipca 2017 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Zob. D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, *Przekraczanie granic: globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Centrum Uniwersalizmu przy Uniwersytecie Warszawskim, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1995 oraz cytowana tam literatura.

wydawać, że mają do niego prawo, bez konieczności uzyskiwania pozwolenia, wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie państwa polskiego, bez względu na formę organizacyjną. Uwzględniając jednak cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska (tj. m.in. zaspokojenie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego), należy stwierdzić, że tak nie jest, a prawo to będzie przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym. Tylko one mogą mieć potrzeby osobiste, prowadzić gospodarstwo domowe czy wypoczywać<sup>14</sup>.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest ustalenie, jakim kategoriom osób fizycznych będzie przysługiwało prawo do powszechnego korzystania ze środowiska. W ustawie brakuje wskazówek w tym zakresie. Znajdują się one jednak w art. 37 Konstytucji RP, który w ust. 1 określa, że ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Natomiast w myśl ust. 2 tego przepisu wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. W przypadku powszechnego korzystania ze środowiska ustawodawca nie wprowadził żadnych szczegółowych rozwiązań i dlatego należy stwierdzić, że przysługiwać ono będzie każdej osobie legalnie przebywającej w Polsce, bez względu na to, czy jest ona jej obywatelem, czy też nie<sup>15</sup>.

Z punktu widzenia podmiotowego zakresu powszechnego korzystania ze środowiska nie można zapominać także o tym, kto powinien stać na jego straży (niestety w praktyce korzystanie to bywa często utrudnione). W literaturze przedmiotu w tym zakresie wskazuje się, że strażnikiem interesu podmiotów korzystających w omawiany sposób ze środowiska są

„właściwe w tych sprawach organy administracji publicznej, które przez stosowanie przysługujących im norm prawnych każdorazowo, wręcz indywidualnie, władne są ocenić, czy tak rozumiany interes publiczny został naruszony. I stosownie do stanu tego naruszenia – przeciwdziałać niepożądanym z punktu widzenia ochrony tego interesu – zachowaniom”<sup>16</sup>.

Oczywiście formy działań prawnych podejmowanych przez organy administracji w celu zagwarantowania możliwości powszechnego korzystania ze środowiska będą uzależnione od stwierdzonych ograniczeń. W niektórych przypadkach mogą to być decyzje administracyjne, a w innych sytuacjach – działania egzekucyjne zmierzające do bezpośredniego wyegzekwowania obowiązków

<sup>14</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, s. 74–75.

<sup>15</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, s. 75.

<sup>16</sup> A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Interes publiczny i prywatny w prawie ochrony środowiska. Zagadnienia wybrane*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1, s. 65 i n.

wynikających z mocy prawa. Niestety *de lege lata* brakuje systemowych rozwiązań przyznających tym samym organom uprawnienia do podjęcia działań zmierzających do tego, aby powszechne korzystanie ze środowiska następowało w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to kolejna okoliczność przemawiająca za poświęceniem uwagi rozwiązaniom stanowiącym podstawę powszechnego korzystania ze środowiska z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju.

Po ustaleniu, komu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze środowiska, należy się zastanowić, jaki jest jego zakres przedmiotowy. W art. 4 p.o.ś. określono, że obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. Z rozwiązania tego wynika, że wykluczone jest korzystanie w tym procesie z instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś. W związku z tym *a contrario* należy uznać, że może mieć jednak miejsce korzystanie z urządzeń w znaczeniu art. 3 pkt 43 p.o.ś. Skoro bowiem ustawodawca w art. 4 p.o.ś. wyłącza powszechne korzystanie jedynie przy użyciu instalacji, to należy uznać, że dopuszcza posługiwanie się urządzeniami. Oczywiście, ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać z przepisów szczególnych.

Dlatego też, ustalając zakres przedmiotowy korzystania ze środowiska, należy rozważyć, czy obejmuje ono wszystkie składniki środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś., czy też jest w jakiś sposób ograniczone. Wątpliwości te wynikają z tego, że w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo wodne zdefiniowano powszechne korzystanie z wód, który niewątpliwie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 4 p.o.ś. W związku z tym, ustalając zakres powszechnego korzystania z wód, trzeba będzie kierować się postanowieniami art. 32 ust. 1 Prawa wodnego. Nie oznacza to jednak automatycznie, że nie jest to rodzaj powszechnego korzystania ze środowiska. Wody są bowiem jednym ze składników środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś. Dlatego też należy przyjąć, że powszechne korzystanie z wód jest formą powszechnego korzystania ze środowiska, którego zakres i sposób wykonywania został określony w przepisie szczególnym, czyli art. 32 Prawa wodnego, co jednak nie stanowi tu przedmiotu rozważań.

Z postanowień art. 4 p.o.ś. nie wynika również precyzyjnie, jaki jest zakres tego rodzaju korzystania ze środowiska. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dotyczy tylko jednego ze sposobów korzystania – emisji (wprowadzania substancji lub energii). Przyjmuje się również, że nie są nim objęte inne sposoby korzystania, jak np. eksploatacja kopalin mineralnych, czy korzystanie z la-



sów. Korzystanie dla takich celów jest regulowane przepisami szczególnymi<sup>17</sup>. Takie podejście wydaje się jednak nieuzasadnionym ograniczeniem zakresu powszechnego korzystania ze środowiska. Skoro bowiem w art. 4 p.o.ś. nie wprowadzono takiego ograniczenia, to nie powinno być wyinterpretowane. Powszechne korzystanie ze środowiska ma bowiem rangę zasady prawnej. W takim zaś przypadku dochodziłoby zaś do ograniczenia podstawowych praw jednostki bez wyraźnej podstawy do tego. W związku z tym ograniczenie powszechnego korzystania może wynikać jedynie z przepisów szczególnych.

Jeżeli zatem sposób korzystania z jakiegoś składnika środowiska nie został ograniczony, to należy uznać, że może stanowić on przedmiot powszechnego korzystania ze środowiska. Pamiętanie o tym jest o tyle istotne, że w żadnym z przepisów nie podjęto próby zdefiniowania samego korzystania ze środowiska. W związku z tym, ustalając jego znaczenie, będziemy musieli kierować się ogólnymi regułami językowymi. Będzie więc miało szeroki zakres znaczeniowy. Za takim podejściem przemawia również definicja środowiska zawarta w art. 3 pkt 39 p.o.ś. wskazująca, że składa się na nie powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej. Należy zatem uznać, że korzystanie ze wszystkich wymienionych składników może stanowić przedmiot powszechnego korzystania ze środowiska. Dlatego też jego zakres jest bardzo szeroki i może być ono realizowane w różnorodnych formach, takich jak turystyka, poznawanie przyrody (np. robienie zdjęć), czy komunikacja. Jednocześnie z obowiązujących rozwiązań prawnych nie wynika w żaden sposób, aby powszechne korzystanie ze środowiska musiało być realizowane od początku do końca autonomicznie. W związku z tym formalnie powszechnym korzystaniem będzie zarówno samodzielne poruszanie się np. po szlakach turystycznych, jak i uczestniczenie w zorganizowanych wycieczkach turystycznych. Nie oznacza to jednak, że w obu tych przypadkach skala oddziaływania na środowisko będzie dokładnie taka sama.

Zorganizowana turystyka w oczywisty sposób oddziałuje bowiem bardziej na poznawane składniki środowiska. Jest ona również prostsza do wdrożenia w określone ramy prawne. Dlatego to ta forma korzystania ze środowiska będzie stanowiła jeden z głównych wątków prowadzonych rozważań. Ponadto osoby uczestniczące w zorganizowanym ruchu turystycznym ponoszą koszty na rzecz organizatorów, którzy czerpią z tego określone korzyści. Ci ostatni nie partycypują jednak w większości przypadków w kosztach zwiększonych nakładów niezbędnych do naprawienia negatywnych zmian w środowisku, tak aby

<sup>17</sup> J. Boć, M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.



rozwój (w tym również ten związany z poznawaniem przyrody) w dalszym ciągu mógł być uznany za zrównoważony.

Jest to o tyle dziwne, że osoby fizyczne uczestniczące w szczególnym korzystaniu ze środowiska np. w formie zorganizowanego ruchu komunikacyjnego lub odprowadzając ścieki do kanalizacji, ponoszą tego typu koszty w opłacie za usługi, z których korzystają. Operatorzy ruchu komunikacyjnego lub urządzeń kanalizacyjnych ponoszą koszty związane z korzystaniem ze środowiska. Natomiast np. operatorzy ruchu turystycznego nie ponoszą już z tego tytułu żadnych dodatkowych obciążeń finansowych, poza tymi ponoszonymi przez wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, pomimo tego, że prowadzona przez nie działalność oddziałuje na większą liczbę składników środowiska. Taki stan nie wydaje się uzasadniony. Skala oddziaływania na środowisko wynikająca z powszechnego korzystania ze środowiska realizowanego w sposób zorganizowany jest bardzo duża. W zasadzie w takim przypadku można by postawić nawet tezę, że nie jest to już powszechne korzystanie ze środowiska. Jest to raczej forma korzystania ze środowiska, w której uczestniczą podmioty mające prawo do powszechnego korzystania ze środowiska. W związku z tym i działania mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków z tego wynikających powinny być duże. Tylko w takim przypadku można będzie bowiem przyjąć, że rozwój następuje w sposób zrównoważony. Niestety, w obecnym stanie prawnym można mieć uzasadnione wątpliwości, czy rozwój związany z powszechnym korzystaniem ze środowiska w celach rekreacyjnych ma rzeczywiście charakter zrównoważony. Częściowo problemy z tym związane zostały już dostrzeżone i są rozwiązania ograniczające powszechne korzystanie ze środowiska (będzie o nich mowa w dalszej części opracowania). Niestety, obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa mają charakter rozproszony i nie są one w żaden sposób usystematyzowane.

#### 4. Aktualne rozwiązania

Dlatego też w pierwszej kolejności należy przeanalizować przykładowe rozwiązania już obowiązujące, mogące wpływać na sposób wykonywania prawa do powszechnego korzystania ze środowiska oraz jakie środki ograniczające w tym zakresie wprowadzono. Najstarszymi rozwiązaniami normującymi wprost zasady powszechnego korzystania ze środowiska są postanowienia Ustawy Wodnej z 1922 r.<sup>18</sup>, która w art. 21 ust. 1 określała zasady powszechnego korzy-

<sup>18</sup> Ustawa z 19 września 1922 r. (Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.).

stania z wód. Podobne rozwiązania były wprowadzone przez późniejszą ustawę Prawo wodne z 1962 r.<sup>19</sup> oraz ustawę Prawo wodne z 1974 r.<sup>20</sup>, a także ustawie Prawo wodne z 2001 r.<sup>21</sup> Dlatego może na zasadzie pewnej kontynuacji legislacyjnej w dalszym ciągu wyodrębnia się powszechne korzystanie z wód jako formę powszechnego korzystania ze środowiska. W art. 32 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 r. wskazano, że powszechne prawo korzystania z wód obejmuje prawo „do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb”. Z przytoczonego rozwiązania wyraźnie wynika więc, że ustawodawca dopuszcza ograniczenie prawa do powszechnego korzystania z wód w formie amatorskiego połowu ryb przez rozwiązania wynikające z przepisów szczególnych. Dlatego też warto przypomnieć, jakiego rodzaju są to ograniczenia. Mogą one bowiem wskazywać, w jaki sposób zrównoważony rozwój może być zagwarantowany w przypadku innych form powszechnego korzystania ze środowiska. Zasady amatorskiego połowu określają postanowienia art. 2 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym<sup>22</sup>. Z postanowień przywołanego rozwiązania wynika, że do wykonywania amatorskiego połowu ryb w praktyce wymagane może być spełnienie dwojakiego rodzaju wymagań formalnych, to jest po pierwsze posiadania karty wędkarskiej lub karty łowiectwa podwodnego (poza wyjątkami wynikającymi z ust. 3 i 4 przywołanego przepisu) oraz po drugie zezwolenia od uprawnionego do rybactwa, jeśli połów ryb odbywa się w jego wodach<sup>23</sup>.

Wykonywanie amatorskiego sposobu ryb nie jest jedyną formą powszechnego korzystania ze środowiska, która jest w jakiś sposób reglamentowana. W obecnym stanie prawnym ograniczenia w obserwowaniu przyrody wynikają z przepisów szczególnych określających, w jaki sposób powinno się to odbywać, aby negatywne oddziaływanie na środowisko było jak najmniejsze. Jednym z najstarszych tego typu ograniczeń jest np. zakaz umyślnego płoszenia zwierząt objętych ochroną gatunkową wynikający z art. 52 ust. 1 pkt 12 ustawy o ochronie przyrody<sup>24</sup>. Gdy przeanalizujemy rozwiązania prawne odnoszące się do obserwacji gatunków chronionych, to podstawowego znaczenia nabiera przywołany już art. 52 ustawy. W ust. 1 pkt 14 tego przepisu wprowadzono

<sup>19</sup> Ustawa z 30 maja 1962 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z 24 października 1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 883).

<sup>23</sup> Szerzej K. Gruszecki, *Zezwolenia na amatorski połów ryb jako forma powszechnego korzystania ze środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2020, nr 2, s. 95–96.

<sup>24</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 916).

bowiem oprócz zakazu płoszenia (pkt 12) także zakaz fotografowania, filmowania lub obserwacji, mogących powodować ich płoszenie lub niepokojenie. Amatorskie fotografowanie zwierząt gatunków chronionych oraz ich obserwacja są w świetle prowadzonych wyżej rozważań formą powszechnego korzystania ze środowiska.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się więc wydawać, że uregulowania te co do zasady wyłączają możliwość powszechnego korzystania ze środowiska przez obserwację i fotografowanie wszystkich zwierząt objętych ochroną gatunkową (w zakresie w jakim to ograniczenie wprowadzono). Nie można jednak ich analizować w oderwaniu od innych rozwiązań. W tym przypadku zasadniczego znaczenia nabierają postanowienia rozporządzenia ministra środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt<sup>25</sup>. Ten akt wykonawczy doprecyzowuje bowiem listę gatunków zwierząt, wobec których, prowadząc obserwacje, należy wykazać się szczególną ostrożnością. W takich przypadkach fotografowanie zwierząt gatunków chronionych (bez względu na cel) może następować tylko po wcześniejszym uzyskaniu zezwolenia na odstąpienie od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych wydawanego na podstawie art. 56 ust. 1 lub 2 ustawy o ochronie przyrody<sup>26</sup>. Kolejną już występującą formą reglamentacji jest pobieranie na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody opłat za wstęp do parku narodowego. Wpływy z tego tytułu mają zagwarantować środki umożliwiające właściwe zadbanie o stan środowiska na terenie konkretnego parku, a zatem w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że w polskim systemie prawnym już występują rozwiązania określające sposób powszechnego korzystania ze środowiska. W obecnej chwili są jednak rozproszone w różnych aktach prawnych<sup>27</sup>.

## 5. Instrumenty prawne gwarantujące zrównoważony rozwój

Zrównoważony rozwój w praktyce musi być utożsamiany ze skuteczną ochroną środowiska, bez względu na to, w jakiej formie ma miejsce korzystanie ze środowiska. Dlatego też należy zastanowić się, jakie instrumenty prawa mogą służyć osiągnięciu tego celu. Pomocne w tym zakresie może okazać się odwołanie do zasad ochrony środowiska, które zostały przypomniane na wstępie, a w szczególności zasady „zanieczyszczający płaci”. W obecnym sta-

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2183).

<sup>26</sup> Szerzej: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 417 i n.

<sup>27</sup> Szerzej: K. Gruszecki, *Poznawanie przyrody i jego prawne ograniczenia*, „Prawo i Środowisko” 2019 nr 3, s. 113–118.

nie prawnym nie ma jednak systemowych rozwiązań nakładających na osoby fizyczne obowiązek dostarczenia środków finansowych zapewniających możliwość skompensowania negatywnych zmian będących skutkiem powszechnego korzystania ze środowiska. W art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody wprowadzono jednak podstawę do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8. Natomiast opłaty za wydawane na podstawie art. 7 ustawy o rybactwie śródlądowym zezwolenia na uprawianie amatorskiego połowu ryb bardziej mają stanowić wynagrodzenie dla uprawnionego do rybactwa, a nie formę kompensacji zmian wywołanych amatorskim połowem ryb. Po niewielkich zmianach mogą one jednak być wykorzystywane także jako instrument zrównoważonego rozwoju. Dlatego też wprowadzenie nowych instrumentów finansowych, związanych z powszechnym korzystaniem ze środowiska, a mogących dostarczać środków na sfinansowanie działań niezbędnych do zminimalizowania lub kompensacji negatywnych zmian w środowisku nie miałyby charakteru rewolucyjnego. Mogłyby natomiast stanowić dodatkową gwarancję zrównoważoności rozwoju w praktyce.

Kolejną zasadą umożliwiającą zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju jest wynikająca z art. 6 ust. 1 p.o.ś. zasada zapobiegania powstawania negatywnych oddziaływań na środowisko. Jej realizację gwarantuje określenie standardów korzystania ze środowiska. Z zasadą prewencji w nierozzerwalny sposób powiązana jest zasada przezorności mająca swoje umocowanie w postanowieniach art. 6 ust. 2 p.o.ś. Mówiąc o zasadzie przezorności, należy mieć na uwadze również to, że obowiązek jej stosowania może konkretyzować się na różnych płaszczyznach. W związku z tym w doktrynie podkreśla się, że działania zmierzające do realizacji tej dyrektywy w praktyce mogą być podzielone na trzy grupy. Do pierwszej z nich należałoby zaliczyć zapobieganie powstawaniu szkód u ich źródła. W tym celu mogą być wykorzystywane normy prawne i standardy. Do drugiej grupy należałoby zakwalifikować działania zmierzające do neutralizacji ubocznych skutków ingerencji człowieka w środowisko. W trzeciej natomiast znalazłyby się kontrola prawna i społeczna działań niosących ze sobą ryzyko wystąpienia szkód w środowisku<sup>28</sup>.

Jak już była o tym mowa na wstępie, nie ma żadnych systemowych ograniczeń kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania zasad ochrony środo-

---

<sup>28</sup> P. Korzeniowski, *Nowe prawo ochrony środowiska – charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, „Przełąd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 16.

wiska, w tym zapobiegania oraz przezorności. Dlatego też należy uznać, że powinny one być stosowane także w procesie powszechnego korzystania ze środowiska. W praktyce środkami służącymi realizacji tych dyrektyw są pozwolenia na korzystanie ze środowiska, zezwolenia na prowadzenie działalności mogącej oddziaływać na środowisko oraz decyzje stanowiące podstawę realizacji przedsięwzięć mogących stanowić źródło oddziaływania na środowisko. Nie ma żadnych formalnych przeciwwskazań do tego, aby podobne systemowe ograniczenia wprowadzić w przypadku powszechnego korzystania ze środowiska. Nie byłyby może to rozwiązania popularne. Wydają się jednak niezbędne do tego, aby również w przypadku powszechnego korzystania ze środowiska była szansa na to, że postępujący rozwój ma charakter zrównoważony.

## **6. Propozycje wprowadzenia rozwiązań gwarantujących zrównoważony rozwój w procesie korzystania ze środowiska**

Z przedstawionych wyżej uwag wynika, że podstawowymi środkami mającymi stymulować zrównoważony rozwój są te o charakterze finansowym. W związku z tym najprostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu opłat za powszechne korzystanie ze środowiska. W przypadku gospodarki leśnej rozwiązaniem podobnych problemów było utworzenie Funduszu Leśnego działającego na podstawie art. 57 ustawy o lasach<sup>29</sup>. Patrząc na zadania, które mogą być finansowane z Funduszu Leśnego, wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby poszerzenie wpływów istniejących funduszy ochrony środowiska o wpływy z tytułu powszechnego korzystania ze środowiska. Środki te wspomagałyby realizację zadań minimalizujących skutki negatywnego oddziaływania na środowisko będącego efektem powszechnego korzystania ze środowiska. Dochodami mogłyby być np. wpływy pochodzące od podmiotów świadczących usługi turystyczne oddziaływające na środowisko, takich jak np. wypożyczalnie sprzętu wodnego, podmioty wynajmujące kwatery, podmioty prowadzące działalność zorganizowaną w zakresie poznawania przyrody. Jednocześnie byłyby one pośrednikami przy pobieraniu opłat z tytułu powszechnego korzystania ze środowiska. Tak jak ma to miejsce w przypadku opłaty klimatycznej ustalonej na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>30</sup>, a pobieranej przez podmioty świadczące usługi uzdrowiskowe. Innym źródłem finansowania mogłyby być wpływy z kar wymierzanych za naruszanie warunków powszech-

<sup>29</sup> Ustawa z 28 września 1991 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672.).

<sup>30</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.).

nego korzystania ze środowiska (tak jak ma już to miejsce na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). Oczywiście, jeśli chodzi o źródła finansowania, to jest to tylko propozycja mogąca stanowić przedmiot dalszej dyskusji. Na tym etapie ważne jest bowiem dostrzeżenie problemu.

Rozwiązania o charakterze finansowym mogą umożliwić zrównoważony rozwój przez realizację zasady zanieczyszczający płaci. Nie mniejsze znaczenie będzie miało jednak wypracowanie odpowiednich rozwiązań o charakterze przezornościowym lub reglamentacyjnym. Niektóre z nich mogą mieć charakter mieszany, pełniąc zarówno funkcje o charakterze prewencyjnym, jak i przezornościowym. W przypadku szczególnego korzystania ze środowiska taką rolę odgrywają pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz zezwolenia na prowadzenie działalności oddziałującej na środowisko. W przypadku powszechnego korzystania ze środowiska wprowadzenie takich rozwiązań byłoby przejawem nadmiernego formalizmu, który w praktyce mógłby uniemożliwić realizację założonych celów. Jednak podobną rolę mogłoby odegrać wprowadzenie obowiązku posiadania karty potwierdzającej posiadanie podstawowych wiadomości związanych z wykonywanym rodzajem powszechnego korzystania ze środowiska. Wprowadzenie takiego rozwiązania nie byłoby niczym nowym. Już w obecnym stanie prawnym, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym występuje obowiązek posiadania karty wędkarskiej lub karty łowiectwa podwodnego w przypadku zamiaru wykonywania amatorskiego połowu ryb, czyli formy powszechnego korzystania z wód. Uzyskanie tego dokumentu co do zasady musi być poprzedzone zdaniem egzaminu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji z zakresu ochrony ryb.

Analogicznie mogłoby więc być również w przypadku innych form oddziaływania na środowisko związanych z powszechnym korzystaniem ze środowiska, których skutek mógłby wpływać na zrównoważoność rozwoju. W tym celu powszechne korzystanie ze środowiska mogłoby być podzielone na sektory, tak aby zakres niezbędnych wymagań formalnych ograniczyć do dziedziny, którą konkretna osoba jest rzeczywiście zainteresowana. W przypadku osób chcących poznawać przyrodę mogłaby to być np. karta przyrodnika uprawniająca do samodzielnego przemieszczania się przez obszary o szczególnej wartości przyrodniczej lub karta grzybiarza, wszystkie uzyskiwane po zdaniu egzaminu potwierdzającego, że konkretna osoba posiada podstawowe wiadomości związane z zasadami bezpiecznego oraz powszechnego korzystania ze środowiska w określonym zakresie. Są to tylko propozycje niewykluczające wprowadzenia także innych instrumentów już na etapie prac legislacyjnych.



Taki obowiązek mógłby być również ograniczony tylko do sytuacji, w której osoby zainteresowane samodzielnie chciałyby korzystać ze środowiska. Jeśli natomiast osoby takie chciałyby korzystać ze środowiska w sposób zorganizowany, to byłyby zwolnione z obowiązku posiadania niezbędnego dokumentu. W takiej sytuacji odpowiedzialność spadałaby jednak na podmioty zajmujące się organizacją powszechnego korzystania ze środowiska.

Zapotrzebowanie na podobne usługi wzrasta. Jak w każdym przypadku, podmioty takie są zainteresowane osiągnięciem satysfakcji przez klientów. W związku z tym ich działania mogą być nacechowane dużą determinacją zmierzającą od spełnienia oczekiwań klienta, pomijającą całkowicie standardy ochrony przyrody. Niestety, problemu tego nie rozwiązuje autokontrola osób prowadzących taką działalność. Ich standardy etyczne mogą być bowiem bardzo różne. Dlatego też wskazane byłoby wprowadzenie rozwiązań gwarantujących odpowiedni poziom świadczonych usług np. przez ich licencjonowanie poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym potwierdzającym spełnienie wynikających z prawa warunków<sup>31</sup>.

Samo zagwarantowanie odpowiedniego przygotowania osób w sposób powszechny korzystających ze środowiska nie eliminuje wszystkich zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju. Zakres powszechnego korzystania ze środowiska jest bowiem bardzo szeroki. W tych przypadkach, w których powszechnie korzystanie ze środowiska wiąże się z emisjami, rozwiązaniem byłoby określenie minimalnych warunków korzystania ze środowiska z podziałem na regiony. Wzorcem do naśladowania mogłyby być np. aktualne rozwiązania antysmogowe wprowadzane na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. Przyjęcie takiego modelu pozwoliłoby na uelastycznienie wprowadzanych ograniczeń w zależności od występującej sytuacji, gwarantując jednocześnie, że rozwój będzie mógł następować w sposób zrównoważony.

Spełnianie wymogu posiadania przez osoby korzystające ze środowiska w sposób powszechny odpowiedniego poziomu wiedzy nie gwarantuje jeszcze, że rozwój będzie następował zawsze w sposób zrównoważony. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie również innych rozwiązań reglamentujących np. liczbę osób korzystających w sposób powszechny ze środowiska na wybranym obszarze. Protoplastą takich rozwiązań są już obecnie ograniczenia wynikające z planów albo zadań ochronnych opracowywanych dla parków narodowych na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Mogą one określać maksymalną liczbę osób

---

<sup>31</sup> Szerzej K. Gruszecki, *Poznawanie przyrody...*, s. 117.



korzystających ze środowiska na wskazanym terenie. W celu zagwarantowania lepszego efektu należałoby rozważyć połączenie tego mechanizmu z czasowym wyłączeniem konkretnego obszaru z udostępniania. W tych przypadkach, w których jest to możliwe, w stanach tego wymagających można byłoby wprowadzić rozwiązania ograniczające korzystanie ze środków komunikacji osobistej w celu walki z emisją do powietrza. Proponowane rozwiązania mogłyby być weryfikowane przez organy ochrony środowiska na podstawie już przysługujących im zgodnie z art. 379 ust. 1 p.o.ś. uprawnień kontrolnych. Ich zakres podmiotowy nie został bowiem w żaden sposób ograniczony.

## 7. Konkluzje

Mam świadomość, że proponowane rozwiązania stanowią przejaw bardzo dużej ingerencji w życie każdego człowieka, które dotychczas w tych sferach nie podlegało większym ograniczeniom. Jednak aktualne rozwiązania umożliwiające praktycznie nieskrępowane korzystanie ze środowiska doprowadzają do tego, że odbywać się to może kosztem przekroczenia granic zrównoważonego rozwoju. Skoro zatem powszechne korzystanie ze środowiska może prowadzić do tego, że rozwój następuje w sposób niezrównoważony, to należy zmienić przepisy prawa stanowiące tego podstawę. W przeciwnym razie permanentnie będzie dochodziło do naruszania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, której obowiązywanie w żaden sposób nie zostało ograniczone. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że znajduje ona zastosowanie także w przypadku powszechnego korzystania ze środowiska. Skoro zaś zasoby środowiska w obecnej chwili są co raz bardziej ograniczone, to naturalną kolejną rzeczą jest wprowadzanie zróżnicowanych form reglamentacji korzystania z nich. Proces ten w obecnej chwili wydaje się nieunikniony. Szybkie podjęcie działań legislacyjnych w omawianym obszarze może jednak mieć tę zaletę, że pozwole zmniejszyć liczbę niezbędnych ograniczeń oraz ich uciążliwość dla życia człowieka w stosunku do tych, jakie mogą być niezbędne w przyszłości. Dlatego też chyba warto szybko podjąć skuteczne działania. W niedalekiej przyszłości zmiany w środowisku wywołane powszechnym korzystaniem ze środowiska mogą być bowiem nieodwracalne.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej jako: p.o.ś.).
3. Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 z późn. zm.).
4. Ustawa z 19 września 1922 r. Ustawa wodna (Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.).
5. Ustawa z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.).
6. Ustawa z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).
7. Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 883.).
8. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 916).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16.12.2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. z 2016 r. poz. 2183).
10. Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672.).
11. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.).

### Książki i artykuły naukowe:

1. Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Interes publiczny i prywatny w prawie ochrony środowiska. Zagadnienia wybrane*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1.
2. Boć J., Górski M. [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
3. Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
4. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009 .
5. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022.
6. Gruszecki K., *Poznawanie przyrody i jego prawne ograniczenia*, „Prawo i Środowisko” 2019, nr 3.
7. Gruszecki K., *Zezwolenia na amatorski połów ryb jako forma powszechnego korzystania ze środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2020, nr 2.
8. Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.

9. Korzeniowski P., *Nowe prawo ochrony środowiska – charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2.
10. Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., *Przekraczanie granic: globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Centrum Uniwersalizmu przy Uniwersytecie Warszawskim, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1995.
11. Rakoczy B. [w:] Z. Bukowski, E. K. Czech, Karpus, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

**Orzecznictwo:**

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 listopada 2020 r., II OSK 1940/2.















Ministerstwo  
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315