

PRAWO I KLIMAT

The background of the cover is a photograph of a forest with tall, thin trees and a dirt path leading into the distance. Sunlight filters through the trees, creating a hazy atmosphere. Overlaid on the image are several stylized, dark brown paragraph symbols (§) that appear to be carved into the trunks of the trees. A green horizontal band at the top contains the title text. A faint green grid pattern is visible across the entire image.

NUMER 1 (I/2022)

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 1 (1/2022)



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

Agata Kosieradzka-Federczyk

Wykorzystanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do ograniczania niskiej emisji 11

Using the Local Spatial Plan to Reduce Low Emissions

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Prawo klimatyczne. Część pierwsza: ewolucja i pojęcie25

Climate Law. Part One: Evolution and Concept

B. Waszczyłko-Miłkowska, K. Szczepański, J. Kamińska-Borak

Opakowania dla gospodarstw domowych a odpady opakowaniowe wydzielone ze strumienia odpadów komunalnych – określenie ich ilości i próba zidentyfikowania przyczyn wskazanych różnic ilościowych w analizowanym zakresie.....37

Packaging for Households and Packaging Waste Separated from the Municipal Waste Stream: Determination of their Quantity and an Attempt to Identify the Causes of the Indicated Quantitative Differences in the Analyzed Range

Marta Rękawek-Pachwicewicz, Witold Cieśla

Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia55

Pre-Emptive Right to Purchase Real Property in National Parks in Poland as a Civil-Law Instrument for Nature Protection: Selected Issues

Anna Fogel

Kształtowanie przestrzeni w dobie zmian klimatu wobec wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego – uwarunkowania prawno-aksjologiczne.....81

Spatial Planning in the Era of Climate Change in View of the Requirements of Cultural Heritage Protection: Legal and Axiological Aspects

Anna Albin

Gmina a transformacja energetyczna w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.....95

Municipality and Energy Transition under the European Green Deal

Paweł Dzienis

**Charakter prawny sporu o należności za odprowadzanie wód opadowych
i roztopowych z nieruchomości..... 111**

*Legal nature of the dispute over payments due for draining rainwater and snowmelt
from real property*

Przemysław Osóbka

**Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw
nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych 131**

*International Responsibility for Climate Deterritorialization of Coastal, Island and
Archipelagic States*



Jacek Ozdoba

Sekretarz stanu
w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

Szanowni Państwo,

ochrona środowiska to jedno z największych wyzwań dla każdej gospodarki. Troska o czyste powietrze, wodę, lasy jest obowiązkiem nas wszystkich. Zaangażowanie państwa w działalność proekologiczną jest natomiast powinnością organów władzy publicznej, czego gwarancją jest Konstytucja RP. Zagadnienia transformacji energetycznej i ochrony klimatu wymagają rozbudowanych analiz prawnych oraz oceny ekspertów. Istotną rolę pełni ustawodawca, który musi działać w celu skutecznej ochrony klimatu tak, by aktualnie obowiązujące przepisy odpowiadały na problematyczne zagadnienia.

Jednym z kluczowych elementów jest realizowana polityka zwalczania przestępczości środowiskowej, która polega głównie na tzw. „efekcie mrożącym”. Oznacza on wysoką wykrywalność przestępstw środowiskowych oraz wysokie kary za przestępstwa środowiskowe, których celem jest zwiększenie prewencji zarówno wśród obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Ustawa o zwalczaniu przestępczości środowiskowej, wchodząca w życie do polskiego porządku prawnego z dniem 1 września 2022 r., stanowi wyraz realizacji polityki ochrony klimatu. Przeprowadzona przez parlament, największa od lat 90, nowelizacja przepisów karnych w zakresie ochrony środowiska zakłada m.in. podniesienie dolnej i górnej granicy odpowiedzialności karnej oraz wprowadzenie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Dodatkowym narzędziem do walki z przestępcami środowiskowymi są wysokie kary i nawiązki – do 10 mln zł w przypadku przestępstw umyślnych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Jest to akt prawny będący odpowiedzią silnego państwa i wyrazu braku tolerancji względem niszczenia naszego wspólnego środowiska.

Istotne jest również konsekwentne zwiększanie świadomości społeczeństwa w zakresie odpowiedzialności za ochronę środowiska. Zagadnienia związane z działalnością proekologiczną stanowią pole do wielu rozważań

naukowych. W szczególności tam, gdzie dochodzi do przenikania się reżimu prawnego i kwestii związanych z ochroną środowiska. Kwartalnik naukowy „Prawo i Klimat”, wydawany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, przedstawia powyższą problematykę, prezentując wnioski zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

Serdecznie zapraszam Państwa do lektury pierwszego numeru kwartalnika.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Michał Opatowski". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline.



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

Szanowni Państwo,

jako redaktor naczelny kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat” z radością i satysfakcją pragnę przekazać Państwu pierwszy, inauguracyjny numer nowego czasopisma naukowego, którego wydawcą jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Przyczyny zainicjowania projektu naukowego i stworzenia kwartalnika były wielopłaszczyznowe, a bezpośrednią inspiracją stała się interdyscyplinarna problematyka dotycząca klimatu i ochrony środowiska, szczególnie aktualna wobec wyzwań współczesnego świata.

Celem czasopisma jest umożliwienie prezentacji naukowych poglądów teoretycznoprawnych z różnych dziedzin dotyczących szeroko rozumianej problematyki w zakresie klimatu i środowiskiem, a także kształtowanie właściwej praktyki stosowania prawa. Nad doбором tematów publikacji i sposobem ich przedstawienia będzie czuwać Rada Naukowo-Programowa składająca się z wybitnych przedstawicieli nauki, co stanowi gwarancję, że prezentowane na łamach „Prawa i Klimatu” skomplikowane regulacje prawne będą poddane szczegółowej analizie prawnej.

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, 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 pierwszy inauguracyjny numer kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat”, pragnę podziękować wszystkim Autorom tekstów, Recenzentom, Radzie Naukowo-Programowej, Kolegium Redakcyjnemu oraz pozostałym osobom, dzięki którym możliwa stała się realizacja niniejszego projektu.

Zapraszam wszystkich specjalistów w dziedzinie klimatu i środowiska do publikowania na łamach naszego czasopisma.

W numerze 1/2022 znajdują się artykuły dotyczące problemów badawczych w szerokim rozumieniu kwestii klimatu i ochrony środowiska.

W pierwszym opracowaniu Czytelnicy mogą zapoznać się z problematyką wykorzystania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do ograniczania niskiej emisji. Zostało w nim poruszone zagadnienie poszukiwania normy kompetencyjnej dla samorządu gminnego w obszarze dopuszczalności zawierania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów i nakazów dotyczących ograniczania niskiej emisji. W konkluzji rozważań wskazano na zasadność podjęcia interwencji ustawodawcy w celu określenia kompetencji samorządu gminnego w zakresie ograniczania niskiej emisji, co umożliwi w większym stopniu, niż ma to miejsce w przypadku uchwały antysmogowej, dostosowanie regulacji do specyfiki lokalnej.

Ciekawa problematyka została poruszona w artykule dotyczącym ewolucji prawa środowiskowego i prawa ochrony środowiska, która doprowadziła do wyodrębnienia się zainteresowania kwestiami klimatu. Autor trafnie wskazuje, że zagadnienia te stały się w ostatnich latach najdynamiczniej rozwijającym się obszarem prawa i polityki środowiska, co uzasadnia przedstawienie podstaw systemowych i aksjologię prawa klimatycznego. Zawarty w niniejszym wydaniu tekst stanowi pierwszą część analizy zagadnienia dotyczącej ewolucji prawa środowiskowego i prawa ochrony środowiska, która doprowadziła do wyodrębnienia się zainteresowania kwestiami klimatu. Druga część, dotycząca usystematyzowania podstawowej siatki pojęciowej w obszarze prawnej ochrony klimatu i dostosowywania się do jego zmian, ukaże się na łamach czasopisma w kolejnym jego numerze.

W artykule dotyczącym ilości opakowań dla gospodarstw domowych w porównaniu do ilości odpadów opakowaniowych wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych podjęto ważną problematykę dotyczącą zidentyfikowania przyczyn różnic ilościowych w analizowanym zakresie. Celem badań uczyniono porównanie ilości wprowadzonych do obrotu opakowań przeznaczonych dla

gospodarstw domowych oraz pochodzących z nich odpadów z gospodarstw domowych, a głównymi tezami badawczymi było wykazanie zależności ilościowych pomiędzy opakowaniami a powstającymi z nich odpadami opakowaniowymi. Badanie doprowadziło Autorów do ciekawych wniosków, wyrażających się w konkluzji, że ilość OWGD różni się od ilości OOGD wskazanych jako składniki morfologiczne. Stwierdzono znaczące dysproporcje ilościowe, w szczególności między wprowadzonymi do obrotu a przeznaczonymi dla gospodarstw domowych opakowaniami z tworzyw sztucznych oraz opakowaniami z papieru i tektury a odpadami opakowaniowymi zidentyfikowanymi morfologicznie. Artykuł zawiera analizę dogmatyczną, a wyniki badania mają charakter praktyczny, umożliwiając dokonanie oceny gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w Polsce.

Wartość merytoryczną czasopisma wzbogaca publikacja dotycząca prawa pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawnego instrumentu ochrony przyrody. Zamierzeniem autorów było zaprezentowanie instytucji na tle klasycznych rozwiązań stosowanych w Kodeksie cywilnym, przy założeniu, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zawiera skuteczny środek ochrony ekosystemów natury poprzez zachowanie integralności ekologicznej określonych obszarów.

Przedmiotem opracowania dotyczącego kształtowania przestrzeni w dobie zmian klimatu wobec wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego są rozważania dotyczące konieczności podejmowania przez władze publiczne działań organizacyjno-prawnych w celu przeciwdziałania zmianom klimatu. Dotyczy to zarówno lokalizowania nowych obiektów, zwłaszcza związanych z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych, jak i przekształcania istniejącej przestrzeni tak, aby zmniejszyć energochłonność i emisyjność oraz zwiększyć odporność na niekorzystne zjawiska atmosferyczne i poprawić jakość życia ludzi. Działania takie oddziałują jednak na dziedzictwo kulturowe – zarówno zasób zabytkowy, jak i dziedzictwo niematerialne. Artykuł podejmuje problematykę określenia pól konfliktu takich wartości oraz możliwości ich rozwiązywania dzięki wykorzystaniu środków prawnych.

Interesujące rozważania dotyczące Europejskiego Zielonego Ładu stały się przedmiotem rozważań Autora w kolejnym artykule zamieszczonym na łamach czasopisma. W tekście podkreśla się, że Europejski Zielony Ład wyznacza ambitne cele klimatyczne, które mają przyczynić się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Służy temu transformacja energetyczna, która jest czę-

ścią ochrony klimatu. Istotną rolę odgrywa gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, która realizuje m.in. programy ochrony powietrza i plany gospodarki niskoemisyjnej, odpowiadają za planowanie i organizację działań w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i paliwa gazowe. Dlatego też w ocenie Autora istotny powinien być także udział gmin w określaniu ram prawnych służących realizacji Europejskiego Zielonego Ładu.

Kolejna publikacja porusza kwestie odpłatności na rzecz gminy za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z nieruchomości. Jest to zadanie własne gminy świadczone w ramach usług komunalnych. Zmiany ustawy Prawo wodne spowodowały, że z definicji legalnej ścieków usunięte zostały wody opadowe i roztopowe. Wobec zmiany stanu prawnego wiele gmin w Polsce stanęło przed problemem rozstrzygnięcia kwestii pobierania opłat za świadczone usługi. Dotychczas obowiązujące umowy z właścicielami nieruchomości stały się nieaktualne w tym zakresie, zaś wody opadowe i roztopowe są nadal odprowadzane do kanalizacji deszczowej. W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy odprowadzanie wód opadowych i roztopowych obciąża finansowo właściciela nieruchomości, Autor przeanalizował regulacje cywilnoprawne i administracyjnoprawne, które wskazują, że problem jest powszechny w skali kraju i ma znaczenie zarówno z punktu widzenia gminy i przedsiębiorstw świadczących takie usługi, jak i obciążeń właścicieli nieruchomości.

W ostatnim czasie jesteśmy świadkami wzrostu poziomu mórz i oceanów, będącym sygnałem zmian klimatycznych, który stanowi jedną z bezpośrednich przyczyn zjawiska deterytorializacji klimatycznej. Niesie ona ze sobą ryzyko zatapiania wysp i zalewania nisko położonych obszarów nadbrzeżnych, co prowadzi do utraty terytorium lądowego przez państwa nadbrzeżne, wyspiarskie i archipelagowe. Z punktu widzenia ofiar deterytorializacji klimatycznej niezbędne jest określenie podstaw prawnych i reguł ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej za ten proces. Niniejszy numer zamyka interesujący artykuł, w którym Autor poruszył istotną kwestię dotyczącą odpowiedzialności międzynarodowej za deterytorializację klimatyczną.

Z życzeniami przyjemnej lektury

Anno Dackowska

Agata Kosieradzka-Federczyk¹

Wykorzystanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do ograniczania niskiej emisji

Streszczenie

W artykule dokonano analizy przepisów prawnych pod kątem poszukiwania normy kompetencyjnej dla samorządu gminnego w zakresie dopuszczalności zawierania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów i nakazów dotyczących ograniczania niskiej emisji. Przyczynę do podjęcia badań w tym zakresie stanowią różnorodne argumenty podnoszone w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wynik wskazuje na zasadność podjęcia interwencji ustawodawcy w celu dookreślenia kompetencji samorządu gminnego w zakresie ograniczania niskiej emisji. Wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej zawieranie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów odnoszących się do ograniczania niskiej emisji, umożliwi w jeszcze większym stopniu, niż ma to miejsce w przypadku uchwały antysmogowej, dostosowanie regulacji do specyfiki lokalnej.

Słowa kluczowe: niska emisja, ochrona powietrza, uchwały antysmogowe, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Using the Local Spatial Plan to Reduce Low Emissions

Abstract

The paper analyses legal regulations from the point of view of searching for a competence standard for municipal self-governments as regards admissibility of imposing prohibited and required provisions on the reduction of low emissions in local spatial development plans. Different arguments raised in administrative courts made a contribution to the analysis in this respect.

The result of the analysis indicates that it is reasonable for the lawmakers to intervene in order to determine specific competencies of the local self-government in the area of low emission reduction. The introduction of a clear legal grounds for including provisions on the reduction of low emissions in the local spatial development plan will make it possible, to an even greater extent than it is the case today for the anti-smog resolution, to adapt the provisions to the specific local conditions.

Keywords: low-stack emissions, air protection, anti-smog resolutions, local spatial development plan

¹ Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych kształtujących treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony powietrza (niska emisja). Tematyka dotyczy wąskiego problemu, pomieszczonego w dwóch odrębnych zakresach prawa publicznego: ochrona powietrza oraz zagospodarowanie przestrzenne w gminie. Łącznikiem pomiędzy tymi zagadnieniami jest ściśle powiązanie planowania przestrzennego i ochrony środowiska², które okazuje się kluczowe dla właściwego procesu stosowania norm tego pierwszego³: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ nie funkcjonuje w oderwaniu od ustawy Prawo ochrony środowiska⁵⁶. Skutkuje to traktowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako jednego z rodzajów planów w ochronie środowiska⁷. Kanwą do prowadzenia analizy będą argumenty podnoszone w orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiadających się w kwestii dopuszczalności umieszczania w miejscowych planach zakazów lub nakazów dotyczących ochrony powietrza. Istotę omawianej problematyki należy odczytywać poprzez pryzmat złego stanu jakości powietrza w Polsce oraz znacząco negatywnych konsekwencji na zdrowie i życie ludzi, jakie ten zły stan wywołuje.

W ujęciu prawnym, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem publicznym. Podobnie publicznoprawny charakter należy przypisać obowiązkowi ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym skierowanemu do władz publicznych⁸. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne zaspokajają potrzeby człowieka związane z jego życiem w przestrzeni środowiska naturalnego, do których zalicza się również ochronę zdrowia, bezpieczne i higieniczne warunki życia⁹. Wymagania dotyczące środowiska są uwzględniane w ramach

² J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 261.

³ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 13.

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503; dalej jako: u.p.z.p.).

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.; dalej jako: p.o.ś.).

⁶ I. Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013, s. 37.

⁷ J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] *Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa, 2010, s. 126.

⁸ P. Korzeniowski, *Institucja prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 224.

⁹ *Ibidem*, s. 227.

planowania i zagospodarowania przestrzennego, a kwestie ochrony powietrza stanowią wycinek zagadnień związanych z ochroną środowiska.

Regulacje prawne kształtujące instrumenty ochrony powietrza zmieniały się znacząco w ciągu ostatnich lat. Problem złego stanu powietrza został dostrzeżony przez ustawodawcę, co potwierdzają kolejne nowelizacje ustawy Prawo ochrony środowiska, wzmacniające zadania jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, w tym w odniesieniu do przeciwdziałania niskiej emisji. Równoległe do zmian prawnych wprowadzane są instrumenty finansowe, np. program „Czyste powietrze” wspierający wymianę domowych instalacji grzewczych na bardziej ekologiczne.

O ile badanie roli miejscowych planów w realizowaniu ochrony środowiska cieszy się zainteresowaniem doktryny¹¹, to wypowiedzi dotyczące roli tychże planów w realizacji ochrony powietrza pojawiają się sporadycznie¹². Maria G. Krzyżanowska zauważa, że miejscowe plany mogą być ważnym instrumentem, chociaż nie bezpośrednio. Stwierdzenie to pojawia się jako zagadnienie dodatkowe w stosunku do zasadniczych rozważań konfrontujących art. 96 p.o.ś. z konstytucyjną zasadą subsydiarności, stąd, co zrozumiałe, nie zostało poparte bardziej szczegółowymi argumentami¹³.

Chociaż w niniejszym opracowaniu zostanie wykorzystane kilka metod, dominującą, ze względu na wybrany cel, będzie metoda dogmatycznoprawna. Posłużenie się nią umożliwi dokonanie analizy obecnie obowiązującego prawa z zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z niskiej emisji. Istotnym elementem analizy będzie odwołanie do orzecznictwa sądów administracyjnych. Natomiast ze względu na wybrany problem badawczy przeprowadzenie analizy charakteru prawnego miejscowego planu nie jest konieczne. Rozważania będą prowadzone z wykorzystaniem dostępnej, jakże bogatej literatury w tym zakresie.

¹⁰ Piotr Zacharczuk postuluje zasadność stworzenia instrumentu ochrony powietrza nie w wymiarze regionalnym, lecz krajowym: *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 153–178.

¹¹ Tytułem przykładu można wymienić: monografie: D. Trzcńska, *op. cit.*, J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, czy liczne artykuły naukowe, np.: A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 221–243; A. Burlińska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2013, nr 4, s. 133–143.

¹² I. Przybojewska jako postulat *de lege ferenda* wskazuje wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów, które wymuszałyby branie pod uwagę kwestii lokalizacji źródeł niskiej emisji, jak też tworzenia i pozostawiania bez zabudowy korytarzy przewietrzania miast: *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 45.

¹³ M.G. Krzyżanowska, *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 57.

2. Wpływ gospodarstw domowych na zanieczyszczenie powietrza

Dane z monitoringu jakości powietrza wskazują, że spośród źródeł zanieczyszczeń powietrza te pochodzące z sektora komunalno-bytowego stanowią największy problem, stąd wymagają największej uwagi. Z danych GIOŚ wynika, że źródłem najwyższych stężeń PM₁₀ w Polsce są emisje pyłu pierwotnego z tzw. „niskiej emisji”. Powodują ją indywidualne źródła, w których następuje spalanie paliw stałych na cele grzewcze i bytowe, czyli ogrzewanie indywidualne, zdominowane przez węgiel kamienny¹⁴. Raport wskazuje również, że podobnie jak w latach poprzednich, w roku 2020 w największej liczbie stref doszło do przekroczenia wartości normatywnej dla benzo(a)pirenu (39 z 45 stref). Podobnie inwentaryzacja KOBIZE pokazuje, że ta kategoria źródeł ma największy udział w emisji krajowej¹⁵. Emitory wykorzystywane do indywidualnego ogrzewania mieszkań i budynków zazwyczaj usytuowane są na obszarach gęsto zaludnionych, na niewielkich wysokościach nad poziomem gruntu, przez co bezpośrednio kształtują poziom zanieczyszczenia w miejscach przebywania ludzi. Również najnowszy raport przygotowany przez UN Global Compact Network Poland wskazuje, że największe źródło emisji pyłu PM₁₀ stanowi niska emisja (46%), a emisji benzo(a)pirenu – aż 84%¹⁶. Dane monitoringowe wpisują się w przeprowadzony przez Ministerstwo raport z badania świadomości społecznej proekologicznych zachowań, według którego emisja z pieców domowych została uznana przez ankietowanych za największą przyczynę złego stanu powietrza w miejscu zamieszkania (67%)¹⁷. Pomimo tak szerokiej rozpoznawalności przyczyn powstawania niskiej emisji w dalszym ciągu trudno odmówić słuszności stwierdzeniu o istnieniu niskiej społecznej świadomości w zakresie powiązania rodzaju stosowanego paliwa lub instalacji do ogrzewania domu z jakością wdychanego powietrza¹⁸.

Oddziaływanie zanieczyszczeń pochodzących z niskiej emisji na zdrowie i życie człowieka stanowi przedmiot licznych badań empirycznych. Identyfiko-

¹⁴ A. Niedziółka, *Węgiel – stop!*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i in., Warszawa, 2011, s. 237.

¹⁵ GIOŚ, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 77, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1003242>, [dostęp: 22.03.2022].

¹⁶ Raport *Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych*, Warszawa 2022, s. 10, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/11433-raport-ungc-jakosc-powietrza-w-Polsce.pdf>, [dostęp: 22.04.2022].

¹⁷ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Jednotematyczne badanie świadomości zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, listopad 2021 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej>, [dostęp: 19.04.2022].

¹⁸ *Przeciwdziałanie niskiej emisji na terenach zwartej zabudowy mieszkalnej*, red. R. Sadlok, Stowarzyszenie na Rzecz Efektywności Energetycznej i Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii, „HELIOS” 2014, s. 8.

wane są negatywne skutki wynikające zarówno z krótkotrwałej, jak i długotrwałej ekspozycji na takie zanieczyszczenia. Dostępne wyniki badań prezentują negatywne skutki ekspozycji w zależności od wieku człowieka, rozpoczynając od okresu prenatalnego¹⁹. Wyniki jednoznacznie potwierdzają wielowymiarowy wpływ zanieczyszczenia m.in. na układy: oddechowy, krążenia, nerwowy oraz powstawanie licznych chorób, w tym nowotworowych²⁰.

3. Ograniczania niskiej emisji w miejscowych planach – stanowiska sądów

Orzecznictwo sądów administracyjnych kilkakrotnie zajmowało się kontrolą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym ochrony powietrza w związku z niską emisją. Trudno jednak wskazać, że ukształtował się jednolity i trwały sposób oceny tego aspektu w judykaturze, ze względu na różnorodne rozstrzygnięcia. Zasadnicze argumenty podnoszone przez sądy administracyjne stwierdzające nieważność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części, w jakiej zawierały zakazy związane z ochroną powietrza (np. lokalizowanie określonych źródeł ciepła, zakaz stosowania węgla²¹), odnosiły się do naruszenia normy kompetencyjnej. Z jednej strony sądy podnosiły brak podstawy prawnej dla ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego np. zakazu stosowania węgla. Jak twierdziły, ani treść art. 15 u.p.z.p., ani pozostałych przepisów ustawy tworzących normę kompetencyjną, nie pozwala organom gminy na wprowadzenie takich zakazów. Z drugiej – wskazywały, że do wprowadzania takich ograniczeń został uprawniony sejmik województwa w drodze uchwały antyśmogowej, o której mowa w art. 96 p.o.ś.²²

Zasadnicze wątpliwości sądów wynikają z art. 15 u.p.z.p., który określa odpowiednio obligatoryjny (ust. 2) oraz fakultatywny (ust. 3) zakres przedmiotowy planu. Nie ulega wątpliwości, że katalog spraw, które mogą być regulo-

¹⁹ Np. W. Jędrzychowski i in., *Oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza drobnym pyłem zawieszonym i wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi w okresie prenatalnym na zdrowie dziecka*. Katedra Epidemiologii i Medycyny Zapobiegawczej, UJ CM oraz Fundacja Zdrowie i Środowisko, Kraków, 2004; s. 1–17.

²⁰ Np. J. Jędrak i in. *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na zdrowie*, <https://polskialarmsmogowy.pl/files/artykuly/1346.pdf>, [dostęp: 4.04.2022]; Liczne publikacje WHO, np. *World Health Organization. Health risks of particulate matter from long-range transboundary air pollution*, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/pre2009/health-risks-of-particulate-matter-from-long-range-transboundary-air-pollution>, [dostęp: 4.04.2022], i in.

²¹ Instalowania kotłów na paliwa stałe o sprawności mniejszej niż 75%.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 362/18, WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 98/16.

wane w miejscowym planie, ma charakter zamknięty, a treść planu zależy od konkretnego stanu faktycznego²³. Ponadto granice upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych należy ustalić w drodze wykładni językowej i nie mogą być dowolnie rozszerzane w drodze innych wykładni przepisów prawa²⁴. W konsekwencji, jak podkreślały sądy, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

Kompetencję gminy do wprowadzania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z potrzeby ochrony powietrza wywiódł NSA w wyrokach z dnia 16 grudnia 2020 r.²⁵ Jako podstawę wymieniono zarówno art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jak i art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś., wskazując, że zadaniem miejscowego planu jako aktu prawa miejscowego jest współkształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Ochronę powietrza jako jeden ze sposobów zapewnienia równowagi przyrodniczej należy zaliczyć do obligatoryjnych elementów planu. Sąd w uzasadnieniu wyroków podkreślił także, że uchwała antysmogowa oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to różne akty prawa miejscowego, które mają niezależną od siebie delegację ustawową do ich wydania. Słusznie też sąd podniósł, że żaden z tych aktów nie ma względem drugiego charakteru nadrzędnego.

4. Prawne podstawy regulacji miejscowych planów odnośnie do zanieczyszczenia powietrza

Podzielając argumenty wyrażone w wyroku NSA sygn. akt II OSK 376/20 oraz II OSK 3286/19, można dodać kolejne, wskazujące na zasadność przyjmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczących ochrony powietrza.

Pierwszy dotyczy interpretacji podstaw prawnych kształtujących treść miejscowego planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje uwzględnić w procesie planowania i zagospodarowania, czyli również w miejscowych planach wymagania ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3). Rozwinięcie stanowi art. 15 tej ustawy, jak również regulacje Prawa ochrony środowiska, w tym te dotyczące ochrony zasobów środowiska, w szczególności ochrony powietrza (Tytuł II, Dział II p.o.ś.), a także wymagania odnoszące się

²³ A. Lipiński, *op. cit.*, s. 230.

²⁴ Np. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opublikowany – OTK 118/10/A/2005.

²⁵ W sprawach o sygn. akt II OSK 376/20 oraz II OSK 3286/19, dostępne na: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 22.03.2022].

do ochrony środowiska uwzględniane w zagospodarowaniu przestrzennym (Tytuł I, Dział VII p.o.ś.). Tym samym, jak podnosi się w literaturze, Prawo ochrony środowiska odgrywa znaczącą rolę w realizacji polityki przestrzennej, ponieważ zawiera regulacje określające prawne reguły wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska²⁶. W dalszej kolejności konieczne jest ustalenie istnienia kompetencji, rozumianej jako identyfikacja upoważnienia do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania opartego na przepisach prawa²⁷.

Dokładna lektura zarówno Prawa ochrony środowiska, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że regulacje dotyczące ochrony powietrza w planowaniu przestrzennym są oszczędne. Bezpośrednio do ochrony powietrza odnosi się art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś. wskazujący na zasadność uwzględniania „innych potrzeb ochrony powietrza”. Zastosowanie interpretacji literalnej uprawniałoby do stwierdzenia, że skoro przepis odwołuje się do „innych”, to są też i takie potrzeby, które zostały ujęte w pozostałych regulacjach.

Pierwszym obszarem poszukiwania są zasady prawa ochrony środowiska mające zastosowanie w obszarze planowania przestrzennego. Ustawodawca wymienia je – obok zasady zrównoważonego rozwoju i innych – jako podstawę do sporządzania i aktualizowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie eksponowana jest zasada prewencji, wyrażająca się w zobowiązaniu do określenia w miejscowym planie rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami²⁸. Ogólne odniesienie do zasad ochrony środowiska sprawia, że wywodzenie upoważnienia do przyjęcia konkretnych zakazów lub nakazów związanych z ochroną powietrza w miejscowym planie w oparciu o ten przepis byłoby zbyt wczesne.

Z kolejnych regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że organy zostały obowiązane do przyjęcia w miejscowych planach zagospodarowania takich postanowień, aby zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska²⁹. Ustawodawca wymienił obszary, w których takie regulacje powinny zostać podjęte, jednak wyliczenie to pozostawił otwarte. Brak zamknięcia katalogu uprawnia do rozszerzania treści planów

²⁶ A.H. Nowicki, Rozdział 1 *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 24–25.

²⁷ J. Jendrośka, *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 125.

²⁸ Por. art. 71 p.o.ś.

²⁹ Por. art. 72 p.o.ś.

o określone kwestie, o ile będzie uzasadnione to realizacją przynajmniej jednej z dwóch wymienionych przesłanek. Ten oczywisty z pozoru kierunek interpretacji należy skonfrontować z wymogiem interpretacji literalnej przy ustalaniu treści podstawy prawnej do przyjęcia aktu wykonawczego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Wynik takiej konfrontacji będzie działał na niekorzyść rozszerzania katalogu o zakazy i nakazy dotyczące ograniczania niskiej emisji.

Do wymagań, jakie w odniesieniu do ochrony środowiska powinny spełnić miejscowe plany, ustawodawca zalicza kompleksowe rozwiązywanie problemów zabudowy miast i wsi³⁰. Gdyby w tym miejscu kończyła się redakcja przepisu, wówczas łatwiejsze byłoby znalezienie podstawy prawnej do wprowadzania zakazów i nakazów odnoszących się do ochrony powietrza. Złą jakością powietrza należy zaliczyć do podstawowych problemów środowiskowych miast i wsi (tzw. niska emisja pochodząca z sektora komunalno-bytowego). Interpretację utrudnia wyliczenie takich problemów, jakie pojawia się w kolejnej części jednostki redakcyjnej. Jest to, podobnie jak w powyżej opisanym stanie prawnym, wyliczenie otwarte, w którym brakuje bezpośredniego odwołania do ochrony powietrza. I podobnie jak poprzednio – powoduje takie same trudności interpretacyjne.

Podobne trudności wywołuje odnalezienie podstawy prawnej do umieszczenia zakazów i nakazów dotyczących ochrony powietrza w regulacjach zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przywołany już art. 15 u.p.z.p. nakazuje uwzględniać potrzeby wynikające z zasad ochrony środowiska.

Wątpliwości odnośnie do woli ustawodawcy do wyposażenia gminy w kompetencje związane z działaniami na rzecz ograniczania niskiej emisji wydaje się rozwiewać § 132 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³¹, dopuszczający stosowanie pieców i trzonek kuchennych na paliwo stałe w budynkach o wysokości do 3 kondygnacji, „jeżeli nie jest to sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)”.

Kolejnym argumentem w sprawie dopuszczalności ujmowania w treści miejscowych planów regulacji zakazujących stosowania określonych paliw bądź określonych instalacji było wkraczanie przez gminę w kompetencje sejmiku wojewódzkiego, który został uprawniony do przyjmowania uchwały antysmogowej. NSA w wyroku w sprawie sygn. akt II OSK 376/20 nie zgadzając się z powyż-

³⁰ Por. art. 72 ust. 1 pkt 3 p.o.ś.

³¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1065.

szym stwierdzeniem wskazał, że oba akty mają oddzielną podstawę prawną. Powyższe stanowisko można interpretować jako brak konkurencji w działaniach gminy i województwa na rzecz ochrony powietrza. Tak jak jednostki samorządu terytorialnego nie znajdują się w relacji hierarchicznego podporządkowania, tak samo akty gminne nie są podporządkowane aktom samorządowego województwa. Wszystkie one mają jednakową moc obowiązującą i zajmują jednakową pozycję w hierarchii źródeł prawa³².

Oba instrumenty realizują z odmienną intensywnością potrzebę ochrony powietrza. Postanowienia tzw. uchwały antysmogowej, wprowadzające zakazy lub ograniczenia w zakresie eksploatacji, są ukierunkowane w pierwszej kolejności na zmianę istniejącego stanu faktycznego. Realizacja uchwały wiąże się z wymianą dotychczas stosowanych instalacji bądź zaprzestania wykorzystywanych paliw, które przyczyniają się do powstania niskiej emisji.

Wprowadzanie zakazów związanych z ochroną powietrza w miejscowych planach będzie realizowało przede wszystkim zasadę prewencji. Zakazy lub ograniczenia ukierunkowane na powstającą zabudowę mieszkalną będą skupiały się na zapobieganiu zanieczyszczeniu powietrza, które w braku regulacji w miejscowych planach i uchwały antysmogowej, mogłoby powstać. Koresponduje to z obowiązkiem wynikającym z art. 85 p.o.ś., w myśl którego ochrona powietrza polega na utrzymywaniu monitorowanych substancji w powietrzu poniżej wyznaczonych prawnie poziomów.

Przyjęcie tzw. uchwały antysmogowej pozostaje w kompetencji samorządu województwa. Podstawa prawna została sformułowana jako uprawnienie, a nie obowiązek. Treść uchwały kształtuje art. 96 p.o.ś., z którego wynika dopuszczalność wprowadzania zakazów lub ograniczeń dotyczących paliw lub instalacji. Sejmik został uprawniony do określenia rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane lub parametrów technicznych, rozwiązań technicznych, parametrów emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw. To samorząd województwa określa zakres geograficzny obowiązywania uchwały, jak również rodzaje podmiotów lub instalacji objętych zakazami. Jak wynika z przywołanych regulacji, zakres swobody pozostawiony samorządowi wojewódzkiemu w kształtowaniu treści uchwały jest znaczący.

³² J. Zaleśny, Ekspertyza w sprawie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283), NIST Ekspertyzy i opracowania, Nr 67, 2018, s. 4, www.nist.gov.pl, [dostęp: 22.04.2022].

Dotychczas uchwały takie zostały podjęte w 14 województwach. Tylko województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie nie wprowadziły żadnych ograniczeń. Uchwały te mają zróżnicowany zakres dotyczący zarówno rodzaju paliw, jak i dopuszczonych instalacji do użytkowania oraz terminów wejścia w życie przepisów. Uzasadnieniem przyjęcia aktu były przede wszystkim stwierdzone przekroczenia poziomów badanych substancji w powietrzu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, uchwalany jest w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego – zadania własnego gminy. Cechę charakterystyczną stanowi władztwo planistyczne, przejawiające się w możliwości kształtowania treści miejscowego planu, z zachowaniem ustawowych granic. Zasadnicze funkcje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są inne: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Następuje to przy jednoczesnej realizacji wymogów ochrony środowiska, a zatem również powietrza. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ze względu na geograficznie ograniczony zakres, pozwalają w większym stopniu uwzględniać specyfikę lokalną.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz instrumenty przyjmowane przez samorząd województwa powinny wspólnie przyczyniać się do zapewniania jak najlepszej jakości powietrza. Nawet jeśli jakość powietrza w strefie nie uzasadnia przyjmowania programu ochrony powietrza oraz uchwały antysmogowej, to nie powinno stanowić to przeszkody do przyjmowania regulacji chroniących jakość powietrza na terenie gminy.

5. Wnioski

Wyroki sądów administracyjnych dotyczące wprowadzania przez gminę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczących ochrony powietrza powinny zyskać uwagę ustawodawcy. Z regulacji konstytucyjnych jednoznacznie wynika, że ochrona środowiska należy do obowiązków organów władzy publicznej, czyli również organów administracji publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji). Natomiast art. 68 ust. 4 Konstytucji wskazuje na obowiązek podejmowania działań w celu zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Skoro zasadnicze źródło powstania niskiej emisji, czyli sektor komunalno-bytowy jest rozproszony, tj. składają się na niego domowe instalacje grzewcze na paliwa stałe, gminy powinny mieć kompetencje do przeciwdziałania powstawaniu zanieczyszczenia powietrza z tego źródła. Wykorzystanie

w tym zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest uzasadnione ich funkcją – a mianowicie współkształtowaniem sposobu wykonywania prawa własności. Jest to bez wątpienia ingerencja w uprawnienia właścicielskie, ale znajdująca podstawę w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności³³.

Biorąc pod uwagę istniejący stan prawny, nie sposób oprzeć się refleksji, że rozbudowanie podstaw prawnych instrumentów służących ochronie powietrza nastąpiło z niewykorzystaniem roli, jaką mogłyby pełnić instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej że, jak zauważa Diana Trzcińska, związek aksjologiczny obu systemów oparty jest na tej samej osi – zasadzie zrównoważonego rozwoju. Sprawia to, że zasadniczy paradygmat podejmowania decyzji w zakresie ochrony środowiska i ochrony przestrzeni opiera się na tych samych założeniach – waznieniu różnych interesów przez pryzmat uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i ekologicznych w celu tworzenia warunków rozwoju zrównoważonego³⁴.

Interpretowanie obowiązującego stanu prawnego na rzecz dopuszczalności wprowadzania zakazów lub nakazów zapobiegających zanieczyszczeniu powietrza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest korzystne z perspektywy realizowania ustawowego obowiązku zapewniania jak najlepszej jakości powietrza. Jednak jako postulat *de lege ferenda* należy wysunąć wprowadzenie takich norm kompetencyjnych, które konkretyzowałyby zakres dopuszczalnych zakazów lub nakazów do wykorzystania przez gminę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Usunie to podnoszone w judykaturze wątpliwości odnoszące się do istnienia normy pozwalającej samorządowi gminnemu na formułowanie takich treści.

Włączanie samorządów gminnych do grona dysponującego narzędziami prawnymi do inicjowania ochrony jakości powietrza znacząco poszerzy krąg podmiotów, do tej pory ograniczony głównie do samorządów wojewódzkich. Wpisze się też w założenie, zgodnie z którym część ważnych celów z punktu widzenia ochrony środowiska będzie realizowana poprzez instrumenty zarządzania przestrzenią, bo obecnie obowiązujące instrumenty zarządzania przestrzenią w Polsce nie dają pełnej gwarancji realizacji celów ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska³⁵.

³³ T. Bąkowiński, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018, s. 75.

³⁴ D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 367–368.

³⁵ M.J. Nowak, *Ochrona środowiska jako jeden z celów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1(44), s. 194.

Dopuszczenie wprowadzania zakazów i nakazów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rozłożyłyby zadania zarządzania jakością powietrza na różne jednostki samorządowe. Można sobie wyobrazić model, w którym pewne standardy są określane przez samorząd województwa, a w ramach rozwiązań lokalnych – byłyby one zaostrzane, w zależności od zidentyfikowanych potrzeb.

6. Podsumowanie

Pozostawienie rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności umieszczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów i nakazów dotyczących ograniczania niskiej emisji orzecznictwu sądowemu wprowadza niepewność odnośnie do stanu prawnego. Jak pokazuje analiza przeprowadzona w artykule, stanowiska sądów w tej kwestii są rozbieżne. Ukształtowanie instrumentów ochrony powietrza wraz z podmiotami nimi dysponującymi powinno stanowić wyraz polityki państwa. Problem niskiej emisji dotyka nie tylko zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, ale również musi być rozpatrywany w kontekście zagrożenia życia i zdrowia ludzi, na co jednoznacznie wskazują wyniki prowadzonych badań.

Waga problemu, jakim są konsekwencje społeczne i gospodarcze zanieczyszczonego powietrza spowodowane tzw. niską emisją, uzasadnia rozszerzenie instrumentów prawnych mających na celu zmniejszenie istniejącej emisji lub w ramach realizacji zasady prewencji – zapobieżenie jej powstawaniu w przyszłości.

Na koniec warto podkreślić, że zasadnicze wątpliwości dotyczące istnienia kompetencji gminy do ograniczania niskiej emisji zostały wywołane przez te samorządy gminne, które w uchwalanych miejscowych planach zamieszczały takie ograniczenia. Pokazuje to chęć zaangażowania tych jednostek w działania na rzecz dobrego stanu powietrza na zarządzanym terenie.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bąkowski T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018.
2. Burlńska A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2013, nr 4.
3. GIOŚ, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2020*, Warszawa 2021, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1003242>.
4. Jendrońska J., *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
5. Jędrzychowski W., Maciejewska R., Mróz E., Flak E., Kiełtyka A., *Oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza drobnym pyłem zawieszonym i wielopierścieniowymi węglowodarami aromatycznymi w okresie prenatalnym na zdrowie dziecka*, Katedra Epidemiologii i Medycyny Zapobiegawczej, UJ CM oraz Fundacja Zdrowie i Środowisko, Kraków, 2004.
6. Jeżewski J., *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
7. Korzeniowski P., *Instytucja prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
8. Krzyżanowska M.G., *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3.
9. Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14.
10. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Jednotematyczne badanie świadomości zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, listopad 2021 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej>.
11. Niedziółka A., *Węgiel – stop!*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, , Warszawa, 2011.
12. Nowak M.J., *Ochrona środowiska jako jeden z celów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1(44).
13. Nowicki A.H., *Rozdział 1 Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013.

14. *Przeciwdziałanie niskiej emisji na terenach zwartej zabudowy mieszkalnej*, red. R. Sadlok, Stowarzyszenie na Rzecz Efektywności Energetycznej i Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii, „HELIOS” 2014.
15. Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7.
16. Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa, 2010.
17. Stelmasiak J., *Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
18. Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
19. UN Global Network Poland, *Raport Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych*, Warszawa 2022, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/11433-raport-ungc-jakosc-powietrza-w-Polsce.pdf>.
20. Zacharczuk P., *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnoustrojowe KUL” 2017, nr 1.
21. Zaleśny J., Ekspertyza w sprawie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283), NIST Ekspertyzy i opracowania, Nr 67, 2018.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opublikowany – OTK 118/10/A/2005.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 362/18, WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 98/16.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 376/20.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 3286/19.

Tomasz Bojar-Fijałkowski¹

Prawo klimatyczne.

Część pierwsza: ewolucja i pojęcie

Streszczenie

Rolą prawa, które jedynie umiarkowanie może przeciwdziałać zmianom klimatu na Ziemi, jest możliwie najskuteczniejsze przygotowanie społeczeństw i gospodarek na te zmiany. Zagadnienia te stały się w ostatnich latach najdynamiczniej rozwijającym się obszarem prawa i polityki środowiska. Dlatego warto zastanowić się nad podstawami systemowymi i aksjologią prawa klimatycznego. Ewolucji prawa środowiskowego i prawa ochrony środowiska, która doprowadziła do wyodrębnienia się zainteresowania kwestiami klimatu, poświęcona jest pierwsza część tekstu. Druga część podejmuje próbę usystematyzowania podstawowej siatki pojęciowej w obszarze prawnej ochrony klimatu i dostosowywania się do jego zmian. Zdefiniowano tu i wskazano cechy prawa klimatycznego. 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. Niniejsze opracowanie jest częścią pierwszą z dwóch, większej całości. Dyskusja tu rozpoczęta będzie kontynuowana w tekście *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość* na łamach czasopisma.

Słowa kluczowe: prawo klimatyczne, Europejski Zielony Ład, prawo międzynarodowe, ewolucja

Climate Law. Part One: Evolution and Concept

Abstract

The role of law, which can only moderately counteract climate change on Earth, is to prepare societies and economies as effectively as possible for these changes. These issues became the most dynamically developing area of environmental law and policy in recent years. Hence the systemic foundations and axiology of climate law are certainly worth considering.

The first part of the text is devoted to the evolution of environmental law and nature protection law, which has led to an arousal of interest in climate issues. The second part attempts to systematise the basic conceptual grid in the area of legal climate protection and adaptation to its changes. It defines and identifies the features of climate law.

The whole work ends with conclusions and *de lege ferenda* postulates. The work is based on national and international publications on the subject. This study is the first of two parts of a larger whole. The discussion started here will be continued in the paper on "Climate Law. Part Two: Concepts and Future" in this journal.

Keywords: climate law, European Green Deal, international law, evolution

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

1. Wstęp

Pierwsze dekady nowego tysiąclecia bezspornie potwierdziły zmiany klimatu Ziemi, które nauka przewidywała, a którym ludzkość nie umiała czy też nie chciała wystarczająco przeciwdziałać. Obserwowane globalne ocieplenie, migracje, podwyższanie się poziomu mórz i oceanów oraz ekstremalne zjawiska pogodowe rodzą realne skutki społeczne, gospodarcze, etyczne i nie tylko. Rolą prawa, które umiarkowanie może przeciwdziałać zmianom klimatu na Ziemi, jest możliwie najskuteczniejsze przygotowanie społeczeństw i gospodarek na te zmiany. Legislator może, co najwyżej, próbować łagodzić skutki zmian, które już zaszły i są nieodwracalnie. Stąd warto zastanowić się nad podstawami systemowymi i aksjologią prawa klimatycznego.

Aby to uczynić, warto prześledzić ewolucję prawnych regulacji w zakresie klimatu. Tylko bowiem poznanie przeszłości pozwala zrozumieć teraźniejszość i daje, choćby skromny, tytuł do presumpcji. Ewolucji prawa środowiskowego i prawa ochrony środowiska, która doprowadziła do wyodrębnienia się zainteresowania kwestiami klimatu, poświęcona jest pierwsza część niniejszego tekstu. Druga jego część podejmuje próbę usystematyzowania podstawowej siatki pojęciowej w obszarze prawnej ochrony klimatu i dostosowywania się do jego zmian, prezentując pojęcie i cechy prawa klimatycznego.

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. Niniejsze opracowanie jest częścią pierwszą całości, którą uzupełni publikacja zatytułowana *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przeszłość* w następnym numerze czasopisma.

2. Ewolucja prawa klimatycznego

Początki polityki ochrony środowiska, niegdyś zawężonej do ochrony przyrody, ukształtowały się w połowie XVIII w.² W Polsce ochrona elementów przyrody, aczkolwiek ze względów obronnych, czy też dla zabezpieczenia regaliów królewskich sięga XV stulecia³.

Pierwsze umowy multilateralne w obszarze środowiska dotyczyły ochrony jego wybranych elementów: ptaków pożytecznych dla rolnictwa (1902), połowu wielorybów (1931), oczek sieci rybackich i wymiarów ryb (1946), zanieczysz-

² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska*, BWSH, Koszalin 1995, s. 12.

³ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 7–32.

czeniu morza olejami (1954), szelfu kontynentalnego (1958), morza pełnego (1958), Antarktydy (1959), zasobów łososia w Morzu Bałtyckim (1962), zakazu prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą (1963), obszarów wodno-błotnych (1971), o ochronie fok antarktycznych (1972). Wiele i stosunkowo szybko objęło ochroną morza i oceany⁴. Prawne zainteresowanie klimatem, jeszcze tak nienazwanym, nie jako odrębnym elementem środowiska, łączy się z ochroną warstwy ozonowej, w tym z przyjęciem Konwencji wiedeńskiej⁵ z Protokołem montrealiskim.

Jednak dopiero w wyniku szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.⁶ pojawił się akt prawa międzynarodowego poświęcony konkretnie ochronie klimatu – Konwencja o ochronie klimatu⁷. Celem jej było ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który nie zaburzy równowagi klimatycznej na Ziemi. Celu tego nie osiągnięto.

Od lat 70. XX w. trzonem polityk środowiskowych stała się szeroka, może nawet nazbyt i mało precyzyjna, idea zrównoważonego rozwoju. Przez wiele dekad nie była ona wyposażona w instrumenty prawne, normy pochodzące z *hard-law*, przez co bardziej funkcjonowała w płaszczyźnie filozofii⁸, dogmatu. Co więcej, był to okres kryzysu międzynarodowego prawa ochrony środowiska, szczególnie widocznego w jego małej skuteczności. Jednocześnie dokonywał się niewspółmierny rozwój organizacji międzynarodowych⁹. Przełom przyniósł koniec XX w., kiedy zaczęto kwestie środowiska, w tym w obszarze klimatu, ujmować w kategorii bezpieczeństwa ekologicznego. Konwencję klimatyczną uzupełniono Protokołem z Kioto¹⁰ oraz cyklicznymi konferencjami COP¹¹, w tym istotnym Porozumieniem paryskim z 2015 r.¹²

⁴ Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 84-89.

⁵ Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488).

⁶ Podczas konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” przyjęto: Deklarację z Rio, Agendę 21, Deklarację o ochronie lasów i Konwencję o różnorodności biologicznej.

⁷ 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: „Konwencja klimatyczna”.

⁸ T. Bojar-Fijałkowski, W. Plopa, *Zrównoważony rozwój – filozofia, która stała się prawem*, [w:] *Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania*, t. 3, red. M. Plopa, Elbląg 2009, s. 81-94.

⁹ T. Bojar-Fijałkowski, W. Plopa, *Międzynarodowe prawo i polityka ochrony środowiska – problemy instytucjonalne i funkcjonalne*, [w:] *Globalizacja a problematyka ochrony środowiska*, red. T. Noch, A. Wesołowska, Gdańsk 2010, s. 486-503.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o ratyfikacji protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. Nr 144 poz. 1207).

¹¹ W. Obergassel et al., *Turning Point Glasgow? An Assessment of the Climate Conference COP26*, “Carbon&Climate Law Review” 2021, vol. 15, issue 4, pp. 271-281.

¹² Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o ratyfikacji Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19 maja 1992 r., przyjętego w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1631).

W konwencji klimatycznej przewidywano instrumenty miękkie: współdziałanie na rzecz wspierania i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, który prowadziłby do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju wszystkich stron konwencji, umożliwiając lepsze zajmowanie się problemami klimatu. Działania takie wedle stron nie powinny być arbitralnie lub w niesprawiedliwiony sposób dyskryminujące albo w sposób ukryty ograniczające handel międzynarodowy¹³. Dziś można ocenić, że to bardziej instrumenty międzynarodowego prawa konkurencji, z obszaru zainteresowania Światowej Organizacji Handlu. Okazały się one mało efektywne wobec klimatu, a może bardziej wobec wolnorynkowej gospodarki. Protokół z Kioto wprowadził trzy instrumenty: mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań, mechanizm czystego rozwoju i handel emisjami¹⁴. W Porozumieniu paryskim nie zawarto zobowiązań ilościowych poszczególnych państw w zakresie redukcji gazów cieplarnianych, a jedynie zobowiązanie do przyjęcia określonej polityki społeczno-gospodarczej i oceny podjętych działań w okresie pięciu lat wraz z oceną efektywności jego wkładu w działania na rzecz klimatu.

Zagadnienie zmian klimatycznych stało się jedynym z najważniejszych zagadnień w prawie ochrony środowiska w aspekcie międzynarodowym, unijnym i krajowym. Już dziś szeroko dyskutuje się o wpływie zmian klimatycznych na wszystkie aspekty życia na Ziemi. Wydaje się, że na tle deklaracji międzynarodowych, działania Unii Europejskiej są wobec klimatu bardziej konkretne.

Historyczny w tym względzie okazał się III Program Działań na Rzecz Ochrony Środowiska z lat 1982–1986, który włączył ochronę środowiska do wszystkich działań unijnych. Jednakże dopiero VI Program Unii Europejskiej „Nasza przyszłość, nasz wybór” z lat 2001–2010 spojrział na kwestie środowiska bardziej strategicznie, dostrzegł zależność pomiędzy środowiskiem a gospodarką i społeczeństwem. V Program deklarował zrównoważony rozwój, ale VI przystąpił do jego realizacji. Określono w nim cztery dziedziny o szczególnym znaczeniu: zmiany klimatu właśnie; przyroda i bioróżnorodność; środowisko naturalne i zdrowie; zasoby naturalne i odpady¹⁵. Zaczęto także zauważać konsumentów i przedsiębiorców jako istotnych dla ochrony szeroko pojętego środowiska oraz wykorzystywać w tym celu instrumenty rynkowe. Unia Europej-

¹³ J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 3(51), s. 12.

¹⁴ O handlu emisjami w prawie polskim: ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1 z późn. zm.). Więcej zob.: J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne...*, s. 13.

¹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska...*, s. 34.

ska stała się stroną Protokołu z Kioto na mocy decyzji z 2002 r.¹⁶, co stało się zaczynem dla tworzenia wspólnotowego prawa klimatycznego¹⁷.

W prawie polskim ochrona powietrza, ale jeszcze nie w kontekście klimatu, tylko zdrowia publicznego, pojawiła się już u zarania II Rzeczypospolitej¹⁸. Także w stanowiącej początek polskich regulacji środowiskowych ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁹ przewidziano karę do trzech lat pozbawienia wolności za naruszenie obowiązków mających na celu ochronę powietrza²⁰. Regulacja ta wyraźnie wskazywała, co jest jej celem: ochrona życia i zdrowia ludzi, świata roślin i zwierząt, gospodarki. Nie było tam jeszcze spojrzenia na klimat, nie było korelacji między powietrzem a klimatem. Jednak w roku 1992 rozpoczęto w Ministerstwie Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa prace badawczo-wdrożeniowe nad adaptacją zastosowania w Polsce zbywanych uprawnień do emisji zanieczyszczeń²¹. Realizacja przyszła znacznie później.

Polska ratyfikowała Konwencję klimatyczną w roku 1996. Fundamentalna dla całego systemu ustawa Prawo ochrony środowiska poświęcała²² więcej uwagi kwestiom powietrza. Z szeregiem innych aktów stworzyła ramy systemu obejmującego oceny jakości powietrza, ochronę, działania naprawcze, regulacje i kontrolę zanieczyszczeń w postaci pozwoleń, działania kompensacyjne, pomiary emisji, opłat, nawet pomoc publiczną dla przedsiębiorców na ochronę środowiska²³. Ustawa o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową²⁴ wprowadziła do polskiego systemu prawnego instrumenty służące realizacji zobowiązań z Konwencji wiedeńskiej²⁵ z protokołem montrealiskim i dalszymi²⁶. Re-

¹⁶ Decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.Urz. UE L 130 z 15.5.2002).

¹⁷ Więcej zob.: M. Adamczak-Retecka, O. Śniadach, *Climate Change and Food Security. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018, pp. 87–93.

¹⁸ Art. 2 zasadniczej ustawy sanitarnej z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.U. Nr 63. poz. 371 z późn. zm.) ochronę czystości powietrza pośród zadań ministra zdrowia publicznego. Więcej zob.: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 56–57.

¹⁹ W art. 107 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.).

²⁰ Był to okres preferowania odpowiedzialności karnej oraz przekonania o skuteczności instrumentów prawnych w ochronie elementów środowiska.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 199.

²² W art. 85–96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

²³ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 67–85.

²⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową (Dz.U. Nr 52, poz. 537).

²⁵ Konwencja wiedeńska o Ochronie Warstwy Ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. 1992 Nr 98, poz. 448).

²⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska...*, s. 86.

gulgacja ta wpisywała się także w polskie przygotowywania do członkostwa w Unii Europejskiej. W ustawie tej wyraźnie widać wzmocnienie roli administracyjnych kar pieniężnych jako sankcji, w miejsce stosowanych wcześniej sankcji karnych. Pojawia się także bezpośrednie wskazanie jako dóbr chronionych: należytego stanu warstwy ozonowej jako jednego z najważniejszych komponentów środowiska w rozmiarze globalnym; wiarygodności państwa jako członka wspólnoty międzynarodowej, zobowiązanego do wykonywania w dobrej wierze przyjętych przez siebie zobowiązań²⁷; posłuszeństwo wobec ustawowo formułowanych zakazów dotyczących postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową.

Kiedy pojawiały się pierwsze polskie opracowania o prawie względem środowiska, wciąż traktujące priorytetowo ochronę przyrody²⁸, kwestie klimatu nie były zauważane nawet w tekstach poświęconych prawu górnictwu²⁹. Nawet znacząca literatura światowa³⁰, tak samo jak polska³¹, jeszcze na początku XXI w. nie dostrzegała potrzeby wyodrębnienia klimatu spośród elementów środowiska. W doktrynie krajowej wyodrębnił się, pod koniec pierwszej dekady XXI w., termin „gospodarcze prawo środowiska”³². Znaczna część zagadnień przypisywanych gospodarczemu prawu środowiska odnosi się bezpośrednio do kwestii wpływu na klimat przedsiębiorców³³, działalności gospodarczej, instrumentów ekonomicznych ochrony klimatu w tym handlu emisjami³⁴ czy energetyki³⁵.

²⁷ J. Sommer, *Prawne koncepcje ochrony czystości powietrza*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997 nr 1, s. 12–25.

²⁸ *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981.

²⁹ R. Mikosz, *Tereny górnicze w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 157–171.

³⁰ Na przykład: J. Holder, M. Lee, *Environmental Protection, Law and Policy. Text and Materials. Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge MA, 2008.

³¹ Na przykład A. Lipiński, który ujmuje opisywaną w niniejszym opracowaniu tematykę jako część ochrony powietrza przed substancjami zanieczyszczającymi w obrębie prawa emisyjnego oraz ochronę warstwy ozonowej. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 275–277 i 292–294. Podobnie najaktualniejsze, całościowe opracowanie dostępne na rynku wydawniczym poświęcone prawnym regulacjom w obszarze środowiska. Zagadnienia klimatu, w tym konwencja klimatyczna, poziomy emisji, obrót uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, regulacje wobec odnawialnych źródeł energii są ujmowane wraz z emisją hałasu, ochroną pola elektromagnetycznego pod hasłem ochrony powietrza. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 298–369.

³² *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

³³ Więcej: E. Zębek, *Obowiązki i działania przedsiębiorców w zakresie ochrony powietrza na tle obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 260–270.

³⁴ Więcej: T.S. Kierciel, *Zezwolenie na udział we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 108–112.

³⁵ Więcej: M. Krzykowski, *Formalnoprawne aspekty składowania dwutlenku węgla w polskim ustawodawstwie – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017, s. 247–264.

Podsumowując, ewolucja prawa ochrony środowiska, jak zauważa Janina Ciechanowicz-McLean, przebiegała od ochrony przyrody przez zieloną gospodarkę do ochrony klimatu właśnie³⁶.

3. Pojęcie prawa klimatycznego

Rolą prawa jest regulowanie kwestii związanych z przyczynami zmian klimatycznych. Prawodawca nie jest jednak zobowiązany do identyfikacji tych przyczyn, które definiują inne nauki. Kluczowe według Bartosza Rakoczego jest ustalenie, które z przyczyn zmian klimatycznych są zależne od człowieka, te tylko bowiem mogą podlegać regulacjom prawa. Prawo nie może regulować zachowania się elementów przyrodniczych. Stąd tak ważne jest zmniejszenie zakresu przyczyn zmian klimatycznych, za które odpowiada człowiek, i uregulowanie negatywnych zachowań człowieka, które na zmiany klimatyczne wpływają, w końcu zajęcie się skutkami tychże zmian³⁷. Jeszcze zanim pojawiły się pierwsze próby definiowania prawa w zakresie klimatu, zaczęto pisać o nim, o wyzwaniach, o podejmowanych działaniach, także obrazując kazuistycznie jakie są efekty zmian klimatu³⁸. Teoretycznie, prawna podstawa dla norm klimatycznych pochodzi z idei sprawiedliwości i solidarności³⁹. O ile sprawiedliwość ekologiczna jest konceptem znanym⁴⁰, o tyle sprawiedliwość klimatyczna jest czymś nowym⁴¹.

Już dziś obserwujemy wielowymiarowe skutki gospodarcze zmian klimatu. Prawna ochrona klimatu została wymuszona przez poważne konsekwencje globalnych zmian klimatycznych: wzrost temperatur, podniesienie poziomu mórz i oceanów, zmniejszenie i utrata pól uprawnych, zmiany w rozkładzie i wielkości opadów, migracje i wymieranie gatunków, wzrost stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze oraz nasilenie częstotliwości ekstremalnych

³⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 36–50.

³⁷ Więcej zob.: B. Rakoczy, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 3(51), s. 21–33.

³⁸ Spojrzenie kazuowe na zmiany klimatu i prawo w tym obszarze, w punkcie zatytułowanym „New climate law in cases”, prezentuje T. Bonyhady. Więcej zob.: *Law in Australia*, eds. T. Bonyhady, P. Christoff, Climate The Federation Press, Sydney 2007, s. 11–16.

³⁹ A. Williams, *Solidarity, justice and climate change law*, „Melbourne Journal of International Law” 2009, vol. 10, p. 504.

⁴⁰ Więcej: S. Vederheiden, *International justice. Rights and obligations of state*, [in:] *Rutledge Handbook of Global Environmental Politics*, ed. P.G. Harris, London 2014, p. 296; M. Paterson, *Principles of Justice in the Context of Global Climate Change*, [in:] *International Relations and Global Climate Change*, ed. U. Luterbacher, D.F. Sprinz, Cambridge (MA) 2001, p. 120; *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

⁴¹ M. Adamczak-Retecka, *Climate justice: feasible and desirable?*, [in:] *Enacting environmental justice through global citizenship*, red. M. Nyka, E. Schneider, Inter-Disciplinary Press 2014, pp. 59–64. E.A. Posner, D. Weisbach, *Climate Change Justice*, Princeton 2010.

zdarzeń pogodowych⁴². Zmiany te zachodzą powoli, ale są już bardzo wyraźne. W przypadku gdyby zmiany klimatyczne zachodziły ewolucyjnie, system prawny byłby w stanie reagować na te zmiany w sposób typowy, polegający na stopniowym dostosowywaniu prawa do zachodzących zmian. Zmiany klimatyczne zachodzą szybciej, niż system prawny jest w stanie w ramach zwykłych mechanizmów absorbować. Jak podkreśla B. Rakoczy, ważną rolę odgrywa tu pewna cecha prawa ochrony środowiska, niewystępująca na taką skalę w innych dziedzinach prawa. Mianowicie, prawo to w sposób najszerszy i najbardziej kompleksowy musi odnosić się i reagować na rzeczywistość otaczającą człowieka. To prawo bowiem musi dostosować się do natury, a nie odwrotnie⁴³.

W związku z powyższym prawo klimatyczne powinno być rozumiane jako zespół norm prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa krajowego, mających na celu przeciwdziałanie antropogenicznym zmianom klimatu⁴⁴ oraz reagowanie na już występujące skutki takich zmian. Jak zauważa Janina Ciechanowicz-McLean, prawo klimatyczne ma specyficzny i interdyscyplinarny charakter, gdyż tworzone jest „z góry do dołu” – od prawa międzynarodowego poczynawszy, poprzez regulacje na szczeblu regionalnym, aż do regulacji krajowych. Jest to obszar na pograniczu prawa środowiska, prawa administracyjnego oraz finansowego. Obejmuje wszystkie normy, które służą realizacji celu, jakim jest zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu, i łączy prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych⁴⁵. J. Ciechanowicz-McLean opowiada się, a autor ten pogląd podziela, za zaliczeniem prawa klimatycznego do gospodarczego prawa środowiska, gdyż łączy ono prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne, jak np. handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych czy system zarządzania emisjami tych gazów⁴⁶. Ma ono specyficzny i interdyscyplinarny charakter z dużą podbudową nauk politycznych, technicznych i ekonomicznych.

⁴² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 99.

⁴³ B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony ...*, s. 12.

⁴⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian klimatu*, [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. I. Grochowska, L. Karski, Warszawa 2011; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 99.

⁴⁶ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental Law*, Warszawa 2016, s. 43.

4. Zakończenie

Powyższe opracowanie pozwala na wysunięcie następujących wniosków oraz postawienie poniższych postulatów *de lege ferenda*:

1. Początki prawnej ochrony środowiska dotyczą elementów przyrody i sięgają początków historii ludzkości. Na szeroką skalę proces obejmowania pozostałych elementów środowiska ochroną prawną rozpoczął się w połowie XX w. *De facto* ostatnim z elementów środowiska, jakim zainteresowali się globalni legislatorzy, był klimat. Zagadnienie zmian klimatu i tegoż konsekwencji stało się na początku drugiego milenium podstawowym problemem nie tylko prawa środowiskowego, ale także prawa gospodarczego, polityki społecznej, etyki i filozofii.
2. Na tle umiarkowanie efektywnych działań na rzecz klimatu na płaszczyźnie międzynarodowej aktywność Unii Europejskiej jest widoczna i zasługuje na uznanie. Wspólnota europejska przoduje w tworzeniu i implementowaniu regulacji prawnych mających na celu minimalizowanie negatywnych skutków zmian klimatycznych. Polska, jako członek Unii Europejskiej, nie odstaje od ogólnych standardów przyjętych we wspólnocie, choć na płaszczyźnie wybranych obszarów regulacji i efektywności implementacji można wskazać postulaty zmian.
3. Prawo klimatyczne, przypisane do obszaru badawczego gospodarczego prawa środowiska, to zespół norm prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa krajowego, mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz reagowanie na już występujące skutki takich zmian. Ma ono charakter interdyscyplinarny, obszary wspólne z prawem administracyjnym i prawem gospodarczym, czerpie z nauk przyrodniczych oraz technicznych, a korzysta z instrumentarium tak prawnego, jak i ekonomicznego.
4. Dyskusja o koncepcjach, różnicach pojęć „prawo ochrony klimatu”, „prawo klimatu” i „prawo klimatyczne” oraz przyszłości tych regulacji stanowić będzie publikację w następnym numerze czasopisma. Wnioski powyższe należy, dla całościowego odbioru, zestawić w ustaleniami kolejnego tekstu *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 448).
2. 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).
3. Decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.Urz. UE L 130 z 15.5.2002).
4. Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 371 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, (Dz.U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową (Dz.U. Nr 52, poz. 537).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o ratyfikacji protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. Nr 144, poz. 1207).
9. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 6 października 2016 r. o ratyfikacji Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19 maja 1992 r., przyjętego w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1631).

Książki i artykuły naukowe:

1. Adamczak-Retecka M., *Climate justice: feasible and desirable?*, [in:] *Enacting environmental justice through global citizenship*, red. Nyka M., Schneider E., Inter-Disciplinary Press 2014.
2. Adamczak-Retecka M., Śniadach O., *Climate Change and Food Security. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018.
3. Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.

4. Bojar-Fijałkowski T., Plopa W., *Międzynarodowe prawo i polityka ochrony środowiska – problemy instytucjonalne i funkcjonalne*, [w:] *Globalizacja a problematyka ochrony środowiska*, red. T. Noch, A. Wesołowska, Gdańsk 2010.
5. Bojar-Fijałkowski T., Plopa W., *Zrównoważony rozwój – filozofia, która stała się prawem*, [w:] *Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania*, t. 3, red. M. Plopa, Elbląg 2009.
6. *Climate Law in Australia*, ed. T. Bonyhady, P. Christoff, The Federation Press, Sydney 2007.
7. Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 3(51).
8. Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
9. Ciechanowicz-McLean J., *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian klimatu*, [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. I. Grochowska, L. Karski, Warszawa 2011.
10. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
11. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
12. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
13. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.
14. *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
15. Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental Law*, Warszawa 2016.
16. Holder J., Lee M., *Environmental Protection, Law and Policy. Text and Materials. Second Editon*, Cambridge University Press. Cambridge MA, 2008.
17. Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
18. Kierciel T.S., *Zezwolenie na udział we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
19. Krzykowski M., *Formalnoprawne aspekty składowania dwutlenku węgla w polskim ustawodawstwie – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.

20. Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2005.
21. Mikosz R., *Tereny górnicze w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981.
22. Obergassel W., Arens Ch., Beuermann Ch., Brandemann V., Hermwille L., Kreibich N., Ott H. E., Spitzner M., *Turning Point Glasgow? An Assessment of the Climate Conference COP26*, "Carbon&Climate Law Review" 2021, vol. 15, issue 4.
23. Paterson M., *Principles of Justice in the Context of Global Climate Change*, [in:] *International Relations and Global Climate Change*, eds. U. Luterbacher, D.F. Sprinz, Cambridge (MA) 2001.
24. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
25. Rakoczy B., *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 3(51).
26. Sommer J., *Prawne koncepcje ochrony czystości powietrza*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, nr 1.
27. *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
28. Vederheiden S., *International justice. Rights and obligations of state*, [in:] *Rutledge Handbook of Global Environmental Politics*, ed. P.G. Harris, London 2014.
29. Williams A., *Solidarity, justice and climate change law*, "Melbourne Journal of International Law" 2009, vol. 10.
30. *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981.
31. Zębek E., *Obowiązki i działania przedsiębiorców w zakresie ochrony powietrza na tle obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

dr inż. Beata Waszczytko-Miłkowska,
dr inż. Krystian Szczepański,
dr inż. Jolanta Kamińska-Borak¹

Opakowania dla gospodarstw domowych a odpady opakowaniowe wydzielone ze strumienia odpadów komunalnych – określenie ich ilości i próba zidentyfikowania przyczyn wskazanych różnic ilościowych w analizowanym zakresie

Streszczenie

Celem badań było porównanie ilości wprowadzonych do obrotu opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych oraz odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Badania mają zasięg krajowy. Dotychczas w Polsce nie prowadzono badań mających na celu określenie ilości OWGD wraz ze wskazaniem korelacji ilościowych z OOGD. Niniejszy artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego przedmiotem jest analiza ilościowa – głównymi тезami badawczymi było wykazanie zależności ilościowych pomiędzy opakowaniami a powstającymi z nich odpadami opakowaniowymi. Badanie wykazało, że ilość OWGD różni się od ilości OOGD wskazanych jako składniki morfologiczne. Stwierdzono znaczące dysproporcje ilościowe, w szczególności między wprowadzonymi do obrotu opakowaniami z tworzyw sztucznych oraz opakowaniami z papieru i tektury przeznaczonymi dla gospodarstw domowych a odpadami opakowaniowymi zidentyfikowanymi morfologicznie. W niniejszym artykule podjęto próbę określenia przyczyn wskazanych różnic. Na podstawie przeprowadzonego badania określono efektywność gospodarowania odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych. Artykuł zawiera analizę dogmatyczną, a wyniki badania mają charakter praktyczny, umożliwiając dokonanie oceny gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w Polsce.

Słowa kluczowe: opakowania, odpady opakowaniowe, odpady komunalne, recykling, morfologia, gospodarowanie odpadami

¹ Autorzy są pracownikami Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie.

Słownik:

BDO – baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

DPR – dokumenty potwierdzające recykling.

Efektywność gospodarowania odpadami opakowaniowymi – stanowi wyrażoną w procentach wartość ilorazu masy wytworzonych odpadów opakowaniowych poddanych ponownemu użyciu i recyklingowi oraz masy odpadów opakowaniowych zidentyfikowanych jako składniki morfologiczne w wytworzonych odpadach komunalnych.

GD – gospodarstwa domowe.

Opad opakowaniowy – przedmiot, którego posiadacz się pozbył i który w procesach gospodarowania odpadami został zaewidencjonowany w grupie odpadów 15 01.

Odpady pochodzące z gospodarstw domowych (OOGD) – odpady komunalne zebrane i odebrane w systemie gminnym.

Opakowania wprowadzone do obrotu – opakowania, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty objęte obowiązkiem uzyskania poziomów recyklingu na podstawie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

OR – organizacje odzysku opakowań.

OWGD – opakowania wprowadzone do obrotu przeznaczone dla gospodarstw domowych.

ROP – rozszerzona odpowiedzialność producenta.

Składniki morfologiczne – wydzielone umownie składniki odpadów, których suma powinna wynosić 100%, charakteryzujące się określonymi właściwościami fizycznymi.

System gminny – zebranie i odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, którzy nie złożyli pisemnego oświadczenia o wyłączeniu z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, o którym mowa w art. 6c. ust. 3a ustawy utrzymania czystości i porządku w gminach.

TMSP – tworzywa sztuczne, metale, szkło, papier.

Packaging for Households and Packaging Waste Separated from the Municipal Waste Stream: Determination of their Quantity and an Attempt to Identify the Causes of the Indicated Quantitative Differences in the Analyzed Range

Abstract

The aim of the study was to compare the amount of household packaging placed on the market and packaging waste from households. The research is of nationwide scale, so far no research has been conducted in Poland to determine the amount of household packaging placed on the market with the indication of quantitative correlations with household waste. This article is of a scientific and research nature, and its subject is quantitative analysis, where the main research theses were to demonstrate quantitative relationships between packaging and packaging waste generated from it. The study showed that the amount of household packaging placed on the market differs from the amount of household waste indicated as morphological components. Significant quantitative disparities were identified, in particular between plastic packaging and paper and cardboard packaging intended for households placed on the market and morphologically identified packaging waste. This article attempts to identify the reasons for the differences.

On the basis of the survey, the efficiency of packaging waste management of households was determined. This article contains a dogmatic analysis and a large load of practical knowledge. The results of the study are of a practical nature, enabling the assessment of packaging and packaging waste management in Poland.

Keywords: packaging, packaging waste, municipal waste, recycling, morphology, waste management

Glossary:

The efficiency of packaging waste management – is expressed in the form of a percentage of the mass of packaging waste generated, reused, and recycled, and the mass of packaging waste identified as morphological constituents in the generated waste

Packaging waste – an object disposed of by its holder and registered, in the waste management processes, in waste group 15 01

Waste from households (OOGD) – municipal waste amassed and collected in the municipal system

Packaging placed on the market – packaging in which products have been placed on the market, subject to the obligation to obtain recycling levels under the Act on the Management of Packaging and Packaging Waste

Municipal system – amassing and collecting municipal waste from the owners of populated or unpopulated real properties, who have not submitted a written statement on exclusion from the municipal waste collection system organised by the municipality, referred to in art. 6c(3a) of the Act on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities

1. Wprowadzenie

Opakowania pełnią istotną funkcję społeczną i gospodarczą. Ich zadaniem jest między innymi ochrona produktu, marketing produktowy i wizerunkowy oraz kwestie związane z bezpieczeństwem i przechowywaniem żywności. Opakowania towarzyszą niemal każdej konsumpcji, ich negatywny wpływ staje się znaczący dopiero wtedy, gdy potraktujemy je jako masowe zanieczyszczenie. Dynamiczne zmiany w systemie gospodarowania odpadami, implementacja dyrektyw Unii Europejskiej propagujących gospodarkę o obiegu zamkniętym² oraz wzmocnienie celów ponownego użycia i recyklingu wskazują na konieczność podjęcia badań i analiz aktualnego stanu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z GD. Głównym instrumentem polityki gospodarowania odpadami opakowaniowymi, który wspiera wdrażanie europejskiej hierarchii postępowania z odpadami, jest Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta³. Producenci opakowań zgodnie z art. 8a dyrektywy w sprawie odpadów muszą ponieść odpowiedzialność za gospodarowanie opakowaniem na etapie całego cyklu jego życia, w szczególności gdy staje się ono odpadem. Zidentyfikowanie ilości i rodzaju odpadów opakowaniowych jest kluczowym elementem w kształtowaniu systemu ROP w każdym kraju UE. Eliminacja czynników wpływających na powstawanie dysproporcji ilościowych między OWGD a OOGD przyczyni się do efektywnego wdrożenia systemu ROP w Polsce i uzyskania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Określenie efektywności gospodarowania odpadami opakowaniowymi w systemie gminnym pozwoli na ocenę realnych możliwości osiągnięcia celów recyklingu, zarówno dla producentów opakowań, jak i dla gmin. Wyższa efektywność gospodarowania odpadami wpływa na redukcję emisji dwutlenku węgla i metanu do atmosfery, ograniczając tym samym negatywny wpływ gospodarowania odpadami na zmiany klimatu.

2. Materiały i metody

Z punktu widzenia przeprowadzonych analiz niezbędne było ustalenie, co należy rozumieć przez opakowanie oraz odpad opakowaniowy. Opakowanie jest bezpośrednio zdefiniowane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca

² Zob.: Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, str. 10 z późn. zm.) (dalej jako: dyrektywa w sprawie opakowań), Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. UE. L. z 1999 r. Nr 182, str. 1 z późn. zm.), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.) (dalej jako: dyrektywa w sprawie odpadów).

³ Milios, L. et al., 2018. *Plastic recycling in the Nordics: a value chain market analysis*. Waste Manage 76, pp. 180–189.

2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴, w świetle którego opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych. Jednak o uznaniu wyrobu za opakowanie przesądza, nie jego funkcja, ale celowość jego wytworzenia i przeznaczenia zgodnie z zapisami art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce opakowaniami. W przywołanych zapisach doprecyzowano, że za opakowanie uznaje się wyrób spełniający funkcję opakowania, wytworzony i przeznaczony do wypełnienia w punkcie sprzedaży oraz wyrób jednorazowego użytku – sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży. Wykaz opakowań znajduje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie⁵. W celu zrozumienia kwestii problematycznych w identyfikacji opakowania i odpadu opakowaniowego należy przywołać wyroby, takie jak wieszak na ubranie, który nie jest opakowaniem, jeżeli sprzedawany jest bez ubrania. Z kolei wieszak sprzedawany z ubraniami traktowany jest jako opakowanie. Kolejnym przykładem mogą być doniczki kwiatowe, które są opakowaniem, jeżeli zostały przeznaczone wyłącznie do sprzedaży i transportu roślin; doniczki kwiatowe stałe nie są uznawane za opakowanie. Wskazane prawnie kryteria identyfikacji opakowań nie znajdują zastosowania przy weryfikacji rodzaju wyrobu, gdy staje się ono odpadem. W myśl art. 8 pkt 8 ustawy o gospodarce opakowaniami za odpad opakowaniowy rozumie się opakowania lub materiały opakowaniowe stanowiące odpady w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶. Zgodnie z postanowieniami art. 66 ustawy o odpadach ilościowa i jakościowa ewidencja odpadów następuje na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów⁷, gdzie odpady opakowaniowe ewidencjonowane są w grupie 15 01 – odpady opakowaniowe (włącznie z selektywnie gromadzonymi komunalnymi odpadami opakowaniowymi). W obowiązujących regulacjach prawnych z zakresu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi brak jest definicji opakowania przeznaczonego dla GD i odpadów opakowaniowych pochodzących z GD.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm. (dalej jako: ustawa o gospodarce opakowaniami).

⁵ Dz.U. poz. 1274 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie wykazu wyrobów).

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 699 (dalej jako: ustawa o odpadach).

⁷ Dz.U. poz. 10 (dalej jako: katalog odpadów).

W ramach prac przeprowadzono liczne analizy i badania. Analizą objęto strumień odpadów komunalnych wytwarzanych w systemie gminnym. Za wytwarzane odpady komunalne uznano odpady wskazane przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz podmioty zbierające odpady komunalne⁸.

W badaniach wykorzystano wyniki badań określające rzeczywisty udział składników morfologicznych odpadów komunalnych wytwarzanych w Polsce w systemie gminnym (wszystkie odpady komunalne odebrane i zebrane z terenu gminy; dane niepublikowane, B.M. Waszczyłko-Miłkowska, K. Bernat, J. Kamińska-Borak, 2022). Na podstawie tych badań, w analizie własnej, zidentyfikowano ilości i rodzaje odpadów opakowaniowych. Posłużono się klasyfikacją według katalogu odpadów⁹ oraz zastosowano wytyczne decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określającej zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylającą decyzję wykonawczą komisji C(2012) 2384¹⁰ w zakresie ewidencji odpadów komunalnych. W oparciu o przywołane regulacje prawne przedstawiono w niniejszym artykule kody odpadów odpowiadające odpadom selektywnie zbieranym pochodzącym z GD i podobnych źródeł (tabela 1). Do odpadów selektywnie zbieranych zaliczono również oddzielnie zbierane frakcje odpadów, które wg definicji zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów¹¹ oznaczają odpady z gospodarstw domowych i podobne, selektywnie zbierane w jednorodnych frakcjach przez przedsiębiorstwa usług publicznych, organizacje nienastawione na zysk oraz przedsiębiorstwa prywatne działające w obszarze zorganizowanej zbiórki odpadów. Za jednorodne frakcje uznano odpady jednej kategorii materiałowej (tworzywo sztuczne, metal, szkło, papier) ewidencjonowane w grupie 15 01. Szczegółowe unormowania prawne, określające kody odpadów dla poszczególnych frakcji odpadów selektywnie zbieranych, nie zostały w Polsce ustanowione. Odpady na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji

⁸ Zgodnie z art. 9n, 9na i 9nb ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.; dalej jako: u.c.p.g.).

⁹ Dz.U. poz. 10.

¹⁰ Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 163, str. 66 (UE) (dalej jako: decyzja 2019/1004).

¹¹ Dz.U. UE. L. z 2002 r. Nr 332, str. 1 z późn. zm.

odpadów¹² zbierane są wg podziału materiałowego na: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Ustalono, że odpady opakowaniowe w Polsce zbierane są selektywnie razem z pozostałymi odpadami komunalnymi w grupie 15 01 lub 20 01. Przeprowadzona analiza własna wykazała ewidencję tych samych odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych pod różnymi kodami odpadów, często niezgodnymi z wytycznymi UE. Skutkuje to brakiem jednolitej kodyfikacji tych samych strumieni odpadów na terenie całego kraju.

Tab. 1 Kody odpadów komunalnych zbieranych selektywnie z GD

Opad zbierany selektywnie	Nazwa odpadu	Kod odpadu
Papier i tektura	Opakowania z papieru i tektury	15 01 01
	Papier i tektura	20 01 01
Tworzywa sztuczne	Opakowania z tworzyw sztucznych	15 01 02
	Tworzywa sztuczne	20 01 39
Metale	Opakowania z metali	15 01 04
	Metale	20 01 40
Szkło	Opakowania ze szkła	15 01 07
	Szkło	20 01 02

Źródło: opracowanie własne

Analizie poddano ilości i sposób zagospodarowania odpadów komunalnych w systemie gminnym w roku 2020, wykazane w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi składanych przez marszałków województw na podstawie art. 9s ustawy u.c.p.g.¹³ Badaniem objęto wszystkie sprawozdania przekazane ministrowi właściwemu do spraw klimatu za pośrednictwem BDO¹⁴. Analiza wykazała, że odpady komunalne w sprawozdaniach marszałków należy uznać za odpady pochodzące z GD. Przemawia za tym treść art. 23 ust. 5 ustawy o gospodarce opakowaniami¹⁵, który wskazuje, że o wystawienie dokumentów DPR dla odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z GD mogą wnioskować tylko podmioty odbierające odpady

¹² Dz.U. poz. 906.

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.

¹⁴ Zgodnie z art. 9s ust 5 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.; dalej jako: u.c.p.g.).

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm.

komunalne od właścicieli nieruchomości albo prowadzący instalację komunalną, lub podmioty prowadzące punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także gminy organizujące odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wymienione podmioty składają sprawozdania na podstawie przywołanych już w niniejszym badaniu postanowień ustawowych¹⁶. W związku z powyższym odpady opakowaniowe z grupy 15 01 w sprawozdaniach marszałkowskich poddane recyklingowi przyjęto za OOGD.

Badaniem objęto opakowania TMSP wprowadzone do obrotu dla GD. Analizie poddano sprawozdania za rok 2020, złożone marszałkom województw przez wszystkie OR w Polsce¹⁷. Obowiązek sprawozdawczości w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wynika z zapisów art. 45 ustawy o odpadach. Obowiązująca sprawozdawczość nie wymaga podania ilości OWGD. W związku z powyższym, aby obliczyć ilość OWGD, zsumowano ilości OOGD poddane recyklingowi i odniesiono do osiągniętych poziomów recyklingu wskazanych w sprawozdaniach OR. 97% opakowań wprowadzonych do obrotu w roku 2020 zostało objęte sprawozdawczością organizacji odzysku opakowań. Pozostałe 3% opakowań podlegało indywidualnej sprawozdawczości przez wprowadzających, którzy samodzielnie wykonywali obowiązki w zakresie poziomów recyklingu. Ilość opakowań wprowadzonych do obrotu przez samodzielnie wykonujących obowiązki zazwyczaj nie przekraczała 1 Mg i nie został zapewniony recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju, jak wprowadzone opakowania. Z tego tytułu samodzielnie wykonujący obowiązki wnieśli opłatę produktową lub skorzystali z pomocy *de minimis*. Ze względu na brak danych oraz kilkuprocentowy udział tych opakowań, OWGD i OOGD pochodzące od innych podmiotów nie zostały ujęte w niniejszym badaniu.

W przeprowadzonych badaniach zestawiono i porównano rzeczywiste dane. Przy identyfikacji przyczyn występujących dysproporcji ilościowych pomiędzy OWGD i OOGD poddano analizie również akty prawne dotyczące gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W niniejszym artykule nie ma jednak miejsca na kompleksowe analizowanie zagadnień prawnych stanowiących przyczynę dysproporcji ilościowych, kwalifikują się one do odrębnego omówienia.

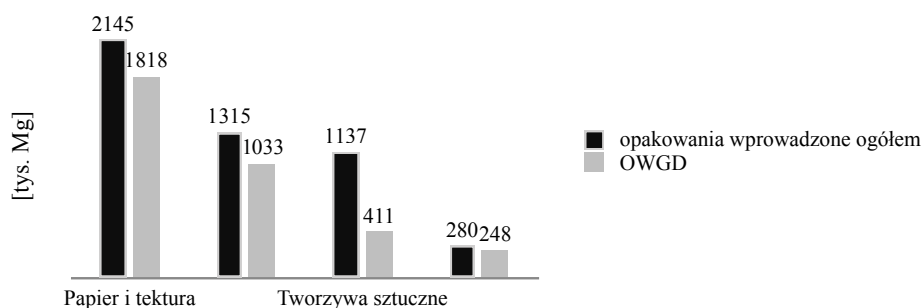
¹⁶ Zgodnie z art. 9n, 9na i 9nb 5 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).

¹⁷ Zarejestrowane na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699; dalej jako: ustawa o odpadach).

3. Wyniki

3.1. Opakowania wprowadzone do obrotu

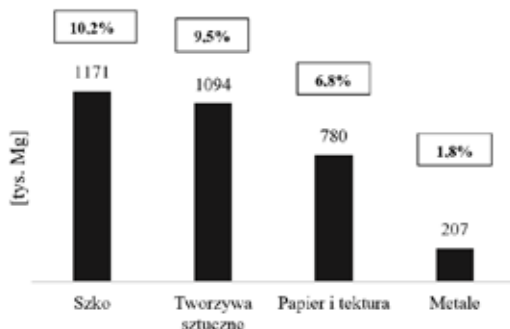
W wyniku analiz sprawozdań OR ustalono, że w roku 2020 wprowadzono do obrotu 4877 tys. Mg opakowań TMSP. Ponad 71% stanowiły OWGD, (rys. 1). Dane nie pozwalają na określenie poszczególnych rodzajów opakowań w danej grupie materiałowej z wyjątkiem opakowań z aluminium, których udział w opakowaniach z metali wynosił 33%.



Rys. 1. Opakowania wprowadzone do obrotu w 2020 r., na podstawie sprawozdań OR [tys. Mg]
Źródło: opracowanie własne

3.2. Udział morfologiczny odpadów opakowaniowych w odpadach komunalnych w systemie gminnym

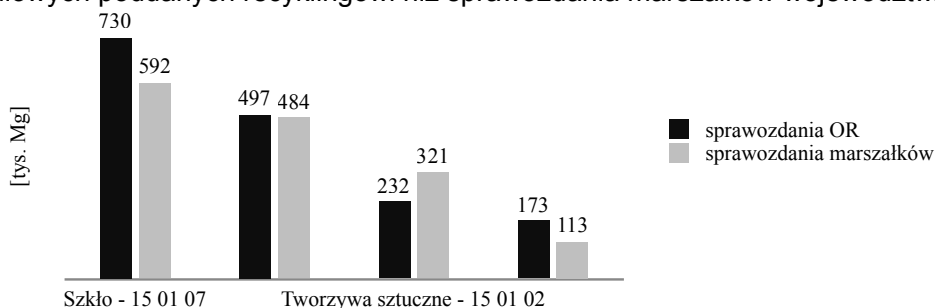
Na podstawie badań własnych wykazano, że w wytwarzanych odpadach komunalnych pochodzących z GD ilość odpadów opakowaniowych z TMSP wyniosła 3253 tys. Mg (rys. 2). Największy udział, wynoszący 10,2%, stanowiły odpady opakowaniowe ze szkła, najmniejszy, 1,8%, odpady opakowaniowe z metali.



Rys. 2. Udział morfologiczny odpadów opakowaniowych w odpadach komunalnych w systemie gminnym, [tys. Mg]
Źródło: opracowanie własne

3.3. OOGD poddane recyklingowi

W trakcie prac analitycznych zweryfikowano dwa źródła danych w zakresie ilości OOGD poddanych recyklingowi: sprawozdania marszałków województw i OR. Na rys. 3 zestawiono ilości odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w zależności od źródła danych. Wykazano różnice w sposobie ewidencji odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi. Zapisy art. 73 ust. 2 pkt 2 lit. a. ustawy o odpadach¹⁸ nakazują wprowadzającym produkty w opakowaniach sprawozdawczość według rodzajów materiałów, z jakich zostały wykonane opakowania i z jakich powstały odpady. Z kolei sprawozdania marszałków zawierają ilości odpadów opakowaniowych ewidencjonowane na podstawie zapisów prawa wskazanych w art. 66 ustawy o odpadach, według którego ilościowa i jakościowa ewidencja musi być zgodna z katalogiem odpadów określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o odpadach. Odpady opakowaniowe wg katalogu odpadów¹⁹ powinny być ewidencjonowane w grupie 15 01. Sprawozdania OR wykazały o 122 tys. Mg więcej odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi niż sprawozdania marszałków województw.



Rys. 3. Odpady opakowaniowe poddane recyklingowi w 2020 r. na podst. sprawozdań OR i sprawozdań marszałków, [tys. Mg]

Źródło: opracowanie własne

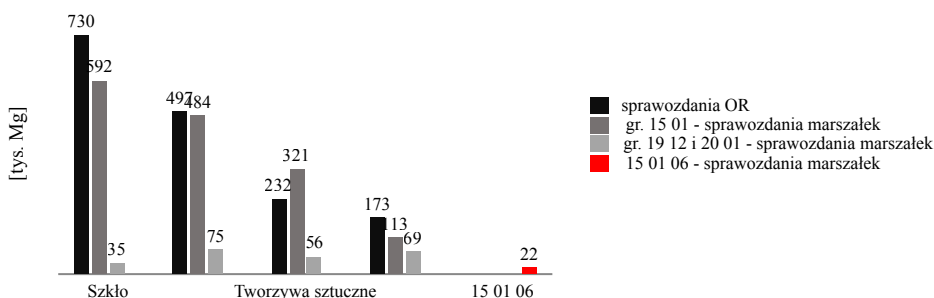
Z uwagi na zidentyfikowane różnice w ilościach OOGD poddanych recyklingowi, dalszej analizie poddano pozostałe odpady TMSP, zaewidencjonowane w grupie odpadów 19 12 i 20 01, które zostały wskazane w sprawozdaniach marszałków jako odpady poddane recyklingowi. Badania własne wykazały, że recyklingowi poddano również odpady o kodzie 15 01 06 – zmieszane odpady opakowaniowe. Na podstawie wytycznych decyzji 2019/1004²⁰ odpady o kodzie 15 01 06 uznawane są jako inne odpady komunalne tak jak 20 03 01 – niesegre-

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

¹⁹ Dz.U. poz. 10.

²⁰ Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 163, str. 66 (UE).

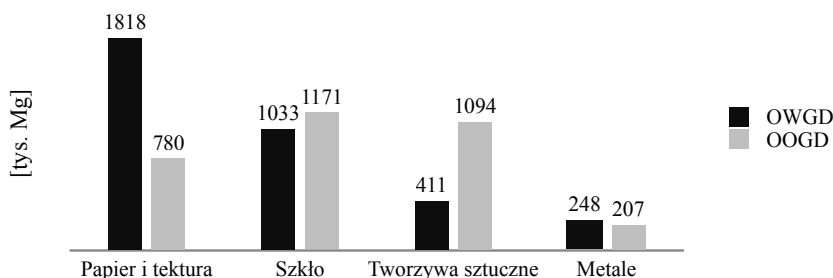
gowane (zmieszane) odpady komunalne. Na rys. 4 zestawiono ilości odpadów TMSP poddane recyklingowi w zależności od źródła danych i zastosowanych kodów odpadów. Marszałkowie województw wykazali o 135 tys. Mg odpadów TMSP więcej niż OR. Brak ustawowego wskazania kodów odpadów opakowaniowych w sprawozdaniach z gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi uniemożliwia przeprowadzenie dokładnej analizy w tym zakresie.



Rys. 4. Odpady TMSP poddane recyklingowi w 2020 r. [tys. Mg], na podst. OR i sprawozdań marszałków województw [tys. Mg]

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione badanie pokazało, że ilość OWGD różni się od ilości OOGD wykazanych jako składniki morfologiczne odpadów komunalnych, co nie jest spójne z zapisami dyrektywy w sprawie opakowań²¹ w zakresie możliwości uznania ilości opakowań wprowadzonych do obrotu za równą wytworzonym odpadom opakowaniowym (rys. 5). Badanie w szczególności uwidoczniło znaczące różnice między ilością OWGD a ilością OOGD z tworzyw i papieru. Ilość OOGD z tworzyw sztucznych, była prawie 3-krotnie większa niż ilość OWGD z tworzyw sztucznych. Oznacza to, że wprowadzający opakowania (producenci) ponoszą odpowiedzialność za gospodarowanie 33% odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Ilość OOGD z papieru była niższa o 57% od ilości OWGD z papieru.



Rys. 5. OWGD i OOGD w 2020 r. [tys. Mg]

Źródło: opracowanie własne

²¹ Dz.U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, str. 10 z późn. zm.

3.4. Efektywność gospodarowania OOGD

Na podstawie przeprowadzonego badania określono efektywność gospodarowania OOGD. Odnotowano, że zaledwie 45% poddano recyklingowi (rys. 6). Najniższą efektywność, wynoszącą 28,6%, wykazano dla OOGD z tworzyw sztucznych, najwyższą 60,4%, dla OOGD z papieru i tektury. Procesy recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych są nadal mniej rozwinięte niż procesy pozostałych odpadów opakowaniowych, takich jak papier, szkło czy metale²². Selektywnie zbieranych było tylko ok. 43% odpadów opakowaniowych z TMPS.



Rys. 6. Efektywność gospodarowania odpadami opakowaniowymi w systemie gminnym [%]

Źródło: opracowanie własne

4. Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiono wyniki badań, które pokazały dysproporcje ilościowe pomiędzy OWGD a OOGD. Zidentyfikowano następujące przyczyny wskazanych różnic ilościowych:

4.1. Brak precyzyjnej definicji opakowania, odpadu opakowaniowego, odpadu opakowaniowego pochodzącego z GD oraz opakowania przeznaczonego dla GD.

Zmianę definicji odpadu opakowaniowego wprowadzono ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²³.

²² Brouwer, M. et al., 2019. *The impact of collection portfolio expansion on key performance indicators of the Dutch recycling system for post-consumer plastic packaging waste, a comparison between 2014 and 2017*. Waste Manage 100, 112-121.

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2151

Przedmiotowa zmiana została dokonana w art. 8 pkt 8 ustawy o gospodarce opakowaniami²⁴, a nie w ustawie o odpadach²⁵. Zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Odpady opakowaniowe to jedynie odpady w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach, która nie zawiera definicji odpadu opakowaniowego. Jak wskazano wcześniej, brak jest kwestii spójnych pomiędzy poszczególnymi zapisami prawa, w szczególności dla pochodzenia odpadu opakowaniowego. Rozporządzenie w sprawie wykazu wyrobów²⁶ uznaje za opakowanie na przykład folię spożywczą czy aluminiową, woreczki foliowe, papier do pakowania, jednorazowe kubki i talerze itd., pod warunkiem że zostały wytworzone i przeznaczone do wypełnienia w punkcie sprzedaży lub stanowią wyroby jednorazowego użytku – sprzedane, wypełnione, wytworzone lub przeznaczone do wypełniania w punkcie sprzedaży. Zakupione bez zawartości w postaci produktu nie są uznane za opakowanie, tym samym nie są uwzględnione w sprawozdaniach OR jako OWGD. Badania własne wykazały, że za odpady opakowaniowe zbierane, odbierane i wytworzone w wyniku sortowania odpadów komunalnych pochodzących z GD uznaje się odpady, które nie powstały z opakowań, m.in. wszystkie rodzaje folii, wiaderka, miski, pojemniki, torebki papierowe i foliowe, słoiki, wysortowane na instalacjach komunalnych. Odpady te ewidencjonowano głównie w grupie 15 01. Należy podkreślić, że praktykowana ewidencja odpadów opakowaniowych uniemożliwia uznanie wszystkich odpadów opakowaniowych za poddane recyklingowi w myśl art. 21 ust. 5 ustawy o gospodarce opakowaniami²⁷ „masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi oblicza się jako masę opakowań, które stały się odpadami i które – po wykonaniu niezbędnych czynności kontrolnych, sortowania i innych czynności wstępnych mających na celu usunięcie z nich odpadów, które nie są przedmiotem dalszego recyklingu opakowań – są przekazywane do recyklingu, w ramach którego odpady są faktycznie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje”. Jak wykazano w niniejszym artykule, nie każdy odpad opakowaniowy powstaje z opakowania zdefiniowanego ustawowo²⁸. Przy obliczaniu poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych ustawodawca za odpad opakowaniowy uznaje odpad, który powstał z opakowania.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm.

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

²⁶ Dz.U. 2013 poz. 1274.

²⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm.

²⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm.).

Dla określenia źródła pochodzenia odpadu opakowaniowego, oprócz kwestii wskazanych powyżej, wpływa również czas magazynowania odpadów w miejscu wytworzenia, nieprawidłowe selektywne zbieranie odpadów przez wytwórców pierwotnych czy rodzaj stosowanego transportu do miejsc przetwarzania, które wpływają na zmianę parametrów fizycznych odpadów, np. potłuczone szkło. Udział szkła o wielkości poniżej 20 mm potwierdziły badania morfologiczne odpadów komunalnych wytworzonych w systemie gminnym.

4.2. Ewidencja opakowań.

Wprowadzający do obrotu opakowania ewidencjonuje ilość opakowań ze względu na rodzaj materiału, z jakiego wykonane jest opakowanie oraz oddzielnie części składowe i złączone z opakowaniem elementy pomocnicze, spełniające funkcje opakowań np. nakrętka, etykieta, zszywki. Przykładowo: butelka PET ewidencjonowana jest jako dwa rodzaje opakowań, z tworzyw sztucznych i papieru. Klej i farba nie są ewidencjonowane jako opakowanie, pomimo że podwyższają masę opakowania.

4.3. Ewidencja odpadów.

Ewidencja ilościowa odpadów opakowaniowych, oprócz zanieczyszczeń, obejmuje również części składowe opakowania zaklasyfikowanego jako odpad opakowaniowy, np. odpad z butelki PET wraz z etykietą, klejem, folią termozgrzewalną, nakrętką czy barwnikiem, ewidencjonowany jest w całości pod kodem 15 01 02. W tym przypadku 20% stanowią odpady inne niż butelka PET, w tym 10% nie są tworzywem sztucznym.

Wyżej wymienione różnice w sposobie ewidencji wyjaśniają częściowo mniejsze ilości OOGD niż ilości OWGD z papieru i metali. Papierowe etykiety ewidencjonowane są jako opakowania z papieru. Natomiast etykiety znajdujące się na odpadach opakowaniowych ewidencjonowane są tak jak główny składnik materiałowy odpadu opakowaniowego, np. 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych – lub 15 01 07 – opakowania ze szkła. Niniejsze badanie pokazało, że takie same rodzaje odpadów zbieranych, odbieranych i przetwarzanych w systemie gminnym ewidencjonowano pod różnymi kodami odpadów.

4.4. Spalanie OOGD w piecach domowych.

Brak danych o ilościach i rodzaju OOGD spalanych w piecach domowych uniemożliwia określenie ich rzeczywistej ilości. Spalanie OOGD w piecach może wyjaśniać większe ilości OWGD z papieru i tektury niż OOGD z papieru i tektury.

4.5. Zanieczyszczenie miejsc publicznych.

Wnioskuje się, że rzeczywista ilość OOGD jest większa niż ilość określona w niniejszym badaniu. Dotychczas nie przeprowadzono badań w zakresie ilości OOGD, które zanieczyszczają miejsca publiczne, takie jak parki, drogi, plaże.

W celu eliminacji zidentyfikowanych dysproporcji ilościowych pomiędzy OWGD a OOGD zalecane jest:

- precyzyjne zdefiniowanie opakowania, odpadu opakowaniowego, odpadu opakowaniowego pochodzącego z GD, oraz opakowania przeznaczonego dla GD;
- ukształtowanie spójnych zasad ewidencji i sprawozdawczości dla tych samych grup odpadów oraz dla odpadów opakowaniowych i opakowań;
- przejście przez ROP obowiązku gospodarowania wszystkimi odpadami opakowaniowymi zidentyfikowanymi morfologicznie;
- wprowadzenie wytycznych w zakresie stosowania jednolitych kodów odpadów dla poszczególnych strumieni odpadów komunalnych;
- podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie zagrożeń wynikających ze spalania odpadów domowych w piecach, porzucania odpadów w środowisku naturalnym oraz prawidłowego selektywnego zbierania odpadów.

Określona w przedstawionym badaniu niska efektywność gospodarowania odpadami opakowaniowym w systemie gminnym jest niewystarczająca do osiągnięcia celów ponownego użycia i recyklingu. Badanie wykazało również, że producenci opakowań ponoszą odpowiedzialność za gospodarowanie zaledwie 33% odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Zgodnie z polityką gospodarki o obiegu zamkniętym, producenci muszą ponieść odpowiedzialność za gospodarowanie opakowaniem na etapie całego cyklu jego życia, w szczególności, gdy staje się ono odpadem. Wnioski przedstawione w przedmiotowym artykule należy rozważyć przy wdrażaniu systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji (2012) 2384 (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 163, str. 66).
2. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/665 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca decyzję 2005/270/WE ustanawiającą formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 112, str. 26).
3. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1752 z dnia 1 października 2021 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów będących jednorazowymi butelkami na napoje z tworzyw sztucznych (Dz.U. UE. L. z 2021 r. Nr 349, str. 19).
4. Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, str. 10 z późn. zm.).
5. Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. UE. L. z 1999 r. Nr 182, str. 1 z późn. zm.).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699).
9. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 z późn. zm.).
10. Rozporządzenie (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów (Dz.U. UE. L. z 2002 r. nr 332, str. 1 z późn. zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie (Dz.U. poz. 1274).

12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (Dz.U. poz. 2306).
13. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10).
14. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. poz. 906).
15. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz.U. poz. 1530).
16. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi (Dz.U. poz. 2365).
17. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r. (Dz.U. poz. 2375).

Książki i artykuły naukowe:

1. Brouwer, M. et al., 2019. *The impact of collection portfolio expansion on key performance indicators of the Dutch recycling system for post-consumer plastic packaging waste, a comparison between 2014 and 2017*. Waste Manage 100, 112–121.
2. Milios, L. et al., 2018. *Plastic recycling in the Nordics: a value chain market analysis*. Waste Manage 76, pp. 180–189.
3. Waszczytko-Miłkowska B.M., Bernat K., Kamińska-Borak J., 2022, dane niepublikowane.

Marta Rękawek-Pachwicewicz¹
Witold Cieśla²

Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Autorzy rozprawy skupili się na zagadnieniach związanych z wykorzystaniem cywilistycznych rozwiązań prawa służących ochronie przyrody z uwagi na to, że stanowi ona dobro powszechne, które należy chronić we wszelki możliwy sposób. Należy zważyć na to, że Polska w tych działaniach na tle Europy zajmuje ważne miejsce jako państwo o stosunkowo dużym obszarze, z dużym zasobem bogactwa przyrodniczego. Do omawianych rozwiązań zaliczono cywilnoprawną instytucję prawa pierwokupu gruntów przysługującego parkom narodowym przed wszystkimi innymi uprawnionymi z tego prawa z mocy przepisów szczególnych. Zamierzeniem autorów jest zatem zaprezentowanie tej instytucji na tle klasycznych rozwiązań stosowanych w Kodeksie cywilnym, przy założeniu, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zawiera skuteczny środek ochrony ekosystemów natury poprzez zachowanie integralności ekologicznej określonych obszarów. Ogranicza to zarazem prawa właścicieli gruntów, którzy nie mogą swobodnie nimi dysponować. Przyjęto jednak, że jest to środek proporcjonalny do celu publicznego postawionego w ustawie.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, cele ochrony przyrody, cel publiczny, parki krajobrazowe, otulina, prawo pierwokupu, wykonywanie prawa własności, zbieg praw pierwokupu

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia Sądu Rejonowego w Sokołowie Podlaskim, główny specjalista w Departamencie Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości, zastępca redaktora naczelnego Kwartalnika Prawa Międzynarodowego, ekspert współpracujący Europejskiej Sieci Ksiąg Wieczystych (ELRN) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Ksiąg Wieczystych (ELRA) w Brukseli. ORCID: 0000-0001-8858-1089.

² Zastępca dyrektora Departamentu Prawa Europejskiego, zastępca redaktora naczelnego kwartalników „Prawo i Klimat”, „Nieruchomości@”, „Probacja” i Kwartalnika Prawa Międzynarodowego, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwent programu ARGO Top Public Executive organizowanego przez IESE Business School. ORCID: 0000-0001-6476-8121.

Pre-Emptive Right to Purchase Real Property in National Parks in Poland as a Civil-Law Instrument for Nature Protection: Selected Issues

Abstract

The authors of the dissertation focused on issues connected with the use of civil-law solutions aimed at the protection of nature in view of the fact that it is a universal good that deserves to be protected in every possible way. It is noteworthy that, in these activities, Poland takes an important place against the background of Europe as a country with a relatively large area and rich natural resources. The discussed solutions include civil-law solution of a pre-emptive right to the land vested in national parks having a priority over all other entities entitled under this title by virtue of special regulations. Therefore, it is the authors' intention to present this institution against the background of classic solutions applied in the Civil Code based on the assumption that the Act of 16 April 2004 on Nature Protection envisages an effective measure of nature ecosystems protection by maintaining the ecological integrity of specific areas. At the same time, it limits the rights of landowners who cannot freely dispose of their land. However, it is accepted that this measure is proportionate to the public purpose identified in the Act.

Keywords: nature protection, nature conservation objectives, public purpose, landscape parks, buffer zones, pre-emptive right, exercise of ownership title, concurrence of pre-emptive rights

1. Wprowadzenie

Przyroda stanowi dobro powszechne, które należy chronić we wszelki możliwy sposób. Polska w Europie zajmuje jako państwo stosunkowo duży obszar, którego znaczną część stanowi bogactwo przyrodnicze, na którym występuje spora liczba gatunków zwierząt, roślin i innych form organizmów żywych. Nasz kraj, podobnie jak i inne, nie ma kompletnej listy gatunków reprezentującej wszystkie królestwa świata żywego, ale i tak ich liczby są imponujące. Jak wynika z oficjalnych statystyk, obecnie na naszym terytorium żyje ok. 57 000 gatunków i występują one zarówno w środowisku wodnym (wody śródlądowe i morskie), jak i lądowym³. Polska jest różnorodna biologicznie, na co wpływa przede wszystkim ukształtowanie terenu oraz zróżnicowanie klimatyczne. Reprezentacja świata istot żywych całego kontynentu występuje dzięki krzyżowaniu się szlaków corocznych przelotów ptaków z różnych części świata, począwszy od tych z północnych skrajów Europy, Syberii, ptaków wędrownych z Dalekiego Wschodu Azji, a zdarza się, że i z Ameryki Północnej. Z tego względu przyroda właśnie na naszym terenie ma szczególną wartość w zestawieniu zasobami naturalnymi Europy i powinna podlegać regularnej i przemyślanej ochronie. Tym bardziej że ekosystemy zniszczone

³ <https://www.gov.pl/web/gdos/ochrona-przyrody4> [dostęp: 19.04.2022].

na wielkich obszarach, a bardzo bogate w gatunki, są nieodtworzalne. Zdarza się, że przyroda sama odbuduje ekosystem z upływem czasu, ale dzieje się to pod pewnymi warunkami, a jednym z nich jest odpowiednie zaplecze obszarowe⁴. Przyroda nie rozumie, czym jest prawna i fizyczna granica działki gruntu, dlatego rolą człowieka jest tak je ukształtować, aby całe ekosystemy mogły dobrze funkcjonować na zwartych obszarach terenu.

Realizacji powyższego celu, oprócz działań polegających na budowie określonych planów i strategii, służy prawo w każdym jego wymiarze – zarówno na poziomie krajowym, międzynarodowym oraz w ramach różnych gałęzi, począwszy od prawa i postępowania administracyjnego, cywilnego, unijnego, na karnym kończąc. Tylko działania kompleksowe, wielopoziomowe mogą przynosić realną poprawę, a nawet budowę zasobów natury. Z tego względu ochrona różnorodności biologicznej stała się przedmiotem konwencji międzynarodowych⁵, programów rozwoju wspólnot międzynarodowych oraz ustawodawstwa poszczególnych państw⁶. Ochrona środowiska jest jednym z priorytetów polityki unijnej⁷.

Autorzy dysertacji skupili się na zagadnieniach związanych z wykorzystaniem cywilistycznych rozwiązań prawa służących celom ochrony przyrody, do których można zaliczyć również instytucję prawa pierwokupu gruntów przysługującego parkom narodowym. Zamierzeniem jest zatem zaprezentowanie tej instytucji na tle klasycznych rozwiązań stosowanych w Kodeksie cywilnym, przy założeniu, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸ zawiera skuteczny środek ochrony ekosystemów natury poprzez zachowanie integralności ekologicznej określonych obszarów. Ogranicza to zarazem prawa właścicieli gruntów, którzy nie mogą swobodnie nimi dysponować. Przyjęto, że jest to jednak środek proporcjonalny do celu publicznego postawionego w ustawie. Autorzy próbują wykazać tę zależność, wskazać kluczowe podmioty, na których

⁴ Szerzej, por. <https://www.gov.pl/web/gdos/ochrona-przyrody4> [dostęp: 19.04.2022].

⁵ Przykładem konwencji międzynarodowej, której sygnatariuszem jest m.in. Polska, jest np. Konwencja o różnorodności biologicznej (*Convention on biological diversity, CBD*) tj. umowa międzynarodowa, zapewniająca globalne ramy prawne dla działań na rzecz bioróżnorodności (1992), Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat (tzw. Konwencja karpacka) sporządzona w Kijowie (2003), której stronami obok Polski są Bułgaria, Czechy, Rumunia, Serbia, Słowacja i Ukraina, czy Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, tzw. Konwencja bońska sporządzona w Bonn (1979). Szerzej patrz: <https://www.gov.pl/web/srodowisko/konwencje-miedzynarodowe> [dostęp: 25.04.2022].

⁶ Na przykład w Niemczech ochronę środowiska zdefiniowano jako cel państwa (*Staatsziel*) w niemieckiej konstytucji (*Grundgesetz*) od 1994 r. Według niej ustawodawca, rząd i wszystkie organy publiczne będą dążyć do ochrony środowiska i zasobów naturalnych z korzyścią dla przyszłych pokoleń. Cel ten zawarto również we wszystkich konstytucjach 16 krajów związkowych (*Bundesländer*), ale nie przyjęto jednolitego kodeksu ochrony środowiska (*Umweltgesetzbuch*), <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/environmental-law-in-germany> [dostęp: 25.04.2022].

⁷ W odpowiedzi na postępujące zmiany klimatyczne i silne procesy degradacji środowiska, UE przyjęła strategię rozwoju, tzw. Europejski Zielony Ład, która ma przekształcić Unię Europejską w obszar neutralny klimatycznie.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1098, 1718, z 2022 r. poz. 84 (dalej jako: „ustawa o ochronie przyrody” lub „op”).

sposzczywa obowiazek realizacji zalozen ustawy – parki narodowe i ich dyrekto-
rzy. Niewatpliwie pewna role nalozono tez na barki notariuszy, ktorzy w procesie
nabywania nieruchomosci polozonych na terenie parku podejmaja dzialania
informacyjne oraz koordynacyjne zwiazane z realizacja prawa pierwokupu,
oprócz oczywiscie podstawowych, zwiazanych z dokonywaniem czynnosci no-
tarialnych. Rozwazania bazuja na metodzie dogmatycznej z uzyciem analizy
podstawowych norm prawa, ktore, przy uwzględnieniu stanowiska judykatury
i komentatorów, prowadza do wniosku, ze jest to instrument potrzebny i osi-
ga przyjete cele, nie uderzajac nadmiernie w prawo wlasnosci, mieszczac sie
w granicach okreslonych ustawa.

2. Istota prawa pierwokupu w swietle Kodeksu cywilnego – powstanie, treść, tryb realizacji oraz skutki

Prawu pierwokupu poswiecono rozdzial 4 dzialu IV „Szczególne rodzaje
sprzedazy” ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹ i jest ono instru-
mentem typowo cywilistycznym uregulowanym w art. 596, 597 i nst. k.c. Zgod-
nie z art. 597 „rzecz, ktorej dotyczy prawo pierwokupu, moze byc sprzedana
osobie trzeciej tylko pod warunkiem, ze uprawniony do pierwokupu swego pra-
wa nie wykona”. Umieszczenie tych przepisow w dziale dotyczacym sprzedazy
oznacza, ze umowa sprzedazy zawarta w wyniku wykonania prawa pierwo-
kupu jest szczegolnym rodzajem umowy sprzedazy, jest wiec wyjatkiem od
ogolnej reguly opartej o calkowita swobode umow. Co oznacza ono zatem dla
stron umowy? Oznacza mianowicie to, ze w relacje miedzy sprzedawca (wlasci-
cielem rzeczy, zobowiazanym z tytulou prawa pierwokupu) a kupujacym (osoba
trzecia, ktora chce nabyc rzecz obciazona prawem pierwokupu) wkracza trzeci
„aktor” – osoba uprawniona, ktorej prawo pierwokupu przysluguje. Treścią pra-
wa pierwokupu jest zastrzezenie przez ustawa lub czynnosć prawną dla jednej
ze stron pierwszenstwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga
strona sprzedala rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu). W takiej sytuacji,
jezeli brakuje przepisow szczegolnych, stosuje sie przepisy Kodeksu cywilnego.

Prawo pierwokupu powstaje dzieki prawu o randze ustawy czyli *ex lege* lub
czynnosci prawnej. Ta pierwsza sytuacja jest adekwatnie zilustrowana przez
rozwiązanie zastosowane w art 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, ktorym
jest prawo pierwokupu przyslugujece parkowi narodowemu – na rzecz Skarbu

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, 2320; z 2021 r. poz. 1509, 2459 (dalej jako: k.c.). Chodzi o dzial IV „Szczególne rodzaje sprzedazy” tytulou XI „Sprzedaz” w ksiedze 3 „Zobowiazania” Kodeksu cywilnego.

Państwa w stosunku do nieruchomości położonej w jego granicach. Ale oczywiście nie jest to jedyny przykład, ponieważ prawo pierwokupu regulują chociażby ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰, ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹¹ czy ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹². W polskim prawie można wymienić bez mała około 20 aktów prawnych zawierających normy statuujące prawo pierwokupu, w zdecydowanej większości obejmujących grunty. W Kodeksie cywilnym prawo pierwokupu pojawia się również w art. 166 regulującym sprzedaż nieruchomości rolnych. Zgodnie z tą normą w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym.

Tryb realizacji związany jest z aktywną postawą zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu, czyli sprzedawcy, który powinien niezwłocznie zawiadomić uprawnionego o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią. Ma on na to określony przez kodeks termin ustawowy – prawo pierwokupu co do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca, a w stosunku do innych rzeczy – w ciągu tygodnia od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży. Mogą też zostać zastrzeżone inne terminy, np. w drodze porozumienia. Prawo pierwokupu wykonywane jest przez oświadczenie złożone zobowiązanemu, czyli sprzedawcy, przez uprawnionego z tego prawa. W Kodeksie cywilnym istnieje również regulacja określająca formę tego oświadczenia, która jest uzależniona od wymaganej formy umowy sprzedaży rzeczy, której dotyczy prawo pierwokupu. Jeżeli jest ona szczególna, to również wymaga zachowania formy szczególnej, np. aktu notarialnego, jeżeli dotyczy sprzedaży nieruchomości. Zasadą jest, że przez wykonanie prawa pierwokupu między zobowiązanym (sprzedawcą) a uprawnionym z tego prawa dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści co umowa zawarta przez niego z osobą trzecią. I tutaj znów kodeks przewiduje, że przepisy szczególne mogą stanowić inaczej. Normą *ius cogens* jest jednak, że postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne i w tym wypadku wyłączenie ich innym przepisem szczególnym nie może mieć miejsca.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz.1670.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 461.

Zgodnie z art. 599 k.c. traktującym o odpowiedzialności zobowiązanego, czyli sprzedawcy, obowiązuje odpowiedzialność odszkodowawcza, która polega na tym, że jeżeli sprzedał on rzecz osobie trzeciej bezwarunkowo albo jeżeli nie zawiadomił uprawnionego z prawa pierwokupu o sprzedaży, bądź też podał mu do wiadomości istotne postanowienia umowy sprzedaży niezgodnie z rzeczywistością, ponosi odpowiedzialność za wynikłą szkodę. Silniejszy skutek został przewidziany w stosunku do Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi albo dzierżawcy upoważnionych z mocy ustawy, wówczas taka sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna z mocy przepisów prawa. Prawo pierwokupu jako rozwiązanie polskiego prawa cywilnego którego prototyp funkcjonował już w prawie rzymskim¹³ doczekało się licznych monografii¹⁴, komentarzy¹⁵ oraz stanowisk judykatury¹⁶.

Wszystkie te systemowe elementy związane z istotą prawa pierwokupu określoną w Kodeksie cywilnym jak jego powstanie, treść, tryb realizacji oraz skutki występują w przypadku prawa pierwokupu gruntów na terenie parków narodowych. Ten rodzaj uprawnienia jest bardzo uprzywilejowany w stosunku do prawa pierwokupu wynikłego z innych ustaw.

3. Charakter prawa pierwokupu gruntów na terenie parków narodowych z uwzględnieniem szczególnej roli notariusza

W Polsce ochrona przyrody regulowana jest przepisami wspomnianej już ustawy o ochronie przyrody. W jednym z jej początkowych artykułów ustawodawca zdefiniował, jak rozumie termin „ochrona przyrody”, wskazując, że to działanie państwa polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, do których zaliczył dziko występujące oraz objęte ochroną gatunkową rośliny, zwierzęta i grzyby, zwie-

¹³ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Pierwokup> [dostęp: 2.05.2022].

¹⁴ Dla przykładu zob. monografie J. Gudowskiego, *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 3 *Zobowiązania*, cz. 2, WKP 2019, S. Brzeszczyńskiej, H. Ciepłej, *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018 czy A. Fornalik, *Wybrane zagadnienia dotyczące prawa pierwokupu*, Warszawa 2020.

¹⁵ Do najbardziej aktualnych komentarzy wydanych w 2022 r., traktujących o prawie pierwokupu należy m.in. *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany* pod red. J. Ciszewskiego, P. Nazaruk, opubl. LEX/el. 2022, *Kodeks cywilny. Komentarz* pod red. M. Bałwickiej-Szczyrby, A. Sylwestrzak, opubl. WKP 2022 czy *Kodeks cywilny t. 2* pod red. M. Gutowskiego Warszawa 2022 lub *Kodeks cywilny* pod red. E. Gniewka Warszawa 2021. Aktualnie portal Legalis wydawnictwa C.H.Beck oferuje dostęp do 53 komentarzy prawa cywilnego.

¹⁶ Portal prawniczy Legalis wydawnictwa C.H.Beck zawiera 61 tezewanych i 67 nietezowanych orzeczeń dotyczących art. 569 kc, regulującego podstawy prawa pierwokupu, przy czym ostatnie lata nie są zbyt owocne. W 2021 r. według tego portalu wydano dwa orzeczenia tezewane – wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 16 kwietnia 2021 r., I AGa 236/19 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie – I Wydział Cywilny z dnia 1 kwietnia 2021 r., I AGa 7/21.

rzęta prowadzące wędrowny tryb życia, siedliska przyrodnicze, siedliska roślin, zwierząt i grzybów zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych, twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także krajobraz, zieleń w miastach i na wsiach oraz zadrzewienia. W kolejnych normach ogólnych ustawy określono cele ochrony przyrody (art. 2), sposoby ich realizacji (art. 3), obowiązki i krąg podmiotów, włącznie z organami państwa, na których spoczywa dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4), otwierając w ten sposób przedpole dla rozdziału ustawy poświęconego w całości formom ochrony przyrody, do których zalicza się przede wszystkim parki narodowe. Każda ze wskazanych form, w tym właśnie parki narodowe, ma sobie przypisane instrumenty ochrony, również takie, które wkraczają „w święte prawo własności” poprzez ograniczenia w jego wykonywaniu. W tym miejscu warto wspomnieć, że historycznie ustawa o ochronie przyrody nie jest niczym nowym, jako że jest to obszar stosunków społeczno-gospodarczych uregulowany już po raz czwarty od czasów przedwojennych, kiedy zaczęła budować się świadomość prawna w odniesieniu do dóbr natury.

Stricte cywilistycznym elementem znajdującym się w art 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody jest prawo pierwokupu, które przysługuje parkowi narodowemu – na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości położonej w granicach parku. Ustawa określa procedurę realizacji tego prawa, wskazując, że może być ono wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez dyrektora parku narodowego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Jest w niej jednocześnie określona sankcja nieważności za dokonanie czynności prawnej umowy sprzedaży niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu. Należy przyjąć, że jest to nieważność ze skutkiem *ex tunc*. Jednocześnie ustawodawca uregulował wprost, że dyrektor wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego, w tym wypadku nie jest więc dopuszczalna zwykła forma pisemna oświadczenia dyrektora z podpisem notarialnie poświadczonym. Zatem w tym właśnie przypadku z mocy ustawy nie stosuje się wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, w którym mowa o tym, że zastrzeżenie prawa pierwokupu nieruchomości nie wymaga formy aktu notarialnego¹⁷. Co ważne, „dyrektor parku dokona zakupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, który następnie będzie zobowiązany do oddania tej konkretnej nierucho-

¹⁷ Wyrok SN z 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, OSNC 2003, Nr 1, poz. 14, z aprobowaną glosą J. Góreckiego, OSP 2003, Nr 1, poz. 4.

mości parkowi narodowemu w użytkowanie wieczyste¹⁸, nie nabędzie zatem jej bezpośrednio na rzecz parku, przeczy bowiem takiemu rozwiązaniu konstrukcja samego użytkowania wieczystego.

Kluczowy do wykonania prawa jest moment otrzymania informacji przez dyrektora parku o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży gruntów leżących na terenie parku narodowego. Ustawodawca nałożył na notariusza sporządzającego umowę sprzedaży obowiązek zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści tej umowy oraz zwrotnie obowiązek zawiadomienia stron umowy o oświadczeniu dyrektora parku narodowego dotyczącego wykonania prawa pierwokupu. Należy zatem przyznać, że w tej sytuacji ważną rolę pełni notariusz jako koordynator przebiegu całego procesu związanego z wykonaniem prawa pierwokupu oraz jako osoba profesjonalna, która wypełnia obowiązki informacyjne wobec stron umowy. O roli notariusza jako osoby zaufania publicznego szeroko pisano w literaturze przedmiotu¹⁹, który we wszelkich stosunkach prawnych dotyczących nieruchomości, a zwłaszcza tak skomplikowanych jak omawiana, odgrywa doniosłą rolę w zabezpieczeniu obrotu prawnego. Zgodzić się należy z Rafałem Wrzecionkiem, że jego szczególną rolą jest nie tylko rozpoznanie właściwych zamiarów stron planowanej czynności, lecz także ich zdolność do realizacji zamierzenia gospodarczego²⁰. Stąd istotna jest wstępna faza pracy notariusza ze stronami potencjalnej umowy, gdzie wykonywane są czynności poprzedzające właściwe postępowanie notarialne, a notariusz zmierza do poznania rzeczywistej woli stron²¹. Na tym też etapie notariusz aktywnie dokonuje odpowiednich wyjaśnień, jak również ocenia zgodność z prawem planowanej czynności. W przypadku zbycia gruntów położonych na terenie parku narodowego notariusz musi zatem strony uprzedzić, że powinny być sporządzone dwa akty notarialne, w tym jeden zawierający umowę sprzedaży zawartą pod warunkiem, która będzie miała skutek zobowiązujący „o ile prawo pierwokupu nie zostanie wykonane” (treść warunku). Do przeniesienia własności takiej nieruchomości potrzebne jest dodatkowe porozumienie stron obejmujące ich

¹⁸ K. Gruszecki, [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 10, <https://sip.lex.pl/#/komentarzy/587289896/659144/gruszecki-krzysztof-ustawa-o-ochronie-przyrody-komentarz-wydz-v?cm=U-RELATIONS> [dostęp: 21.04.2022].

¹⁹ Szeroko w literaturze opisywano to zagadnienie w opracowaniach R. Wrzecionka, *Notariusz jako gwarant bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w czasie pandemii*, „Nieruchomości wczoraj, dziś i jutro”, red. A. Dalkowska, Warszawa 2021, s. 283; tenże, *Zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa w spadku. Status i charakter prawny*, Warszawa 2020; tenże, *Przewłaszczenie własności nieruchomości na zabezpieczenie a staranność zawodowa notariusza*, [w:] *Zabezpieczenia wiarygodności*, red. K. Szadkowski, K. Żok, Warszawa 2020, s. 81; tenże, *Postępowanie notarialne w kodeksie spółek handlowych*, Warszawa 2013 oraz tenże, *Rola notariusza w prawie spółek handlowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, nr 4, t. 51, s. 247.

²⁰ *Ibidem*, R. Wrzecionek, *Notariusz jako gwarant...*, s. 285 i przywołana tam literatura.

²¹ Etapy pracy notariusza opisano szerzej w pracy M.A. Nowocień, *Odmowa dokonania czynności notarialnej i jej zaskarżenie*, Warszawa 2018, s. 105, 212 oraz H. Nowara-Bacz, *Forma aktu notarialnego*, Kraków 1996, s. 59.

bezwartunkową zgodę na niezwłoczne przejście własności i to jest ta „druga umowa” powiązana z wystąpieniem skutku ostatecznego – nabycia gruntu i przejścia prawa własności. Taki model postępowania, charakterystyczny dla klasycznych umów pierwokupu o których mowa w art. 596 k.c., jest stricte związany z koniecznością zawarcia dwóch umów, a więc sporządzenia dwóch aktów notarialnych dla obu czynności prawnych. Ważne jest w takiej sytuacji uprzedzenie o wydłużonym czasie trwania czynności, możliwości braku sfinalizowania transakcji w przypadku wykonania prawa pierwokupu przez Skarb Państwa oraz potencjalnych kosztach. Oczywiście, prawo pierwokupu może zostać wpisane przez sąd wieczystoksięgowy do działu trzeciego księgi wieczystej założonej dla przedmiotowych gruntów, co wzmacnia dodatkowo jego efekt rękojmi. Dopełnieniem tego modelu jest art. 597 § 1 k.c. według którego rzecz objęta prawem pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona, mimo że klasycznie obowiązuje zasada, że „własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu” (art. 157 § 1 k.c.). Należy zatem przyznać rację tym, którzy twierdzą, że wykonanie prawa pierwokupu będzie odbywało się na ogólnych zasadach określonych w Kodeksie cywilnym i w tym zakresie znajdują zastosowanie poglądy wypracowane w doktrynie prawa cywilnego²². Ważne w tym miejscu jest prawidłowe postrzeganie granic gruntów objętych prawem pierwokupu na rzecz parku narodowego, które powinny być traktowane ściśle i dla tej sytuacji nie można stosować skutku rozszerzającego. W wykładni tego zagadnienia pomocne jest orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., według którego

„Art. 10 ust. 5 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody zastrzega prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa tylko w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego. Jako przepis szczególny, ograniczający prawo własności nieruchomości położonych w granicach takiego parku, musi on być wykładany ściśle. Nie można więc uznać za nieważną każdą umowę przenoszącą własność nieruchomości położonej na terenie parku narodowego”²³.

Zatem zgodne z tą wykładnią jest założenie przyjęte przez komentatorów ujmujących temat z punktu widzenia czynności prawnej, że jeżeli część nieruchomości położona jest na terenie parku narodowego, część jest położona poza jego obszarem, a sprzedawana jest cała nieruchomość, wówczas nie ma prawa pierwokupu z uwagi na brak tożsamości przedmiotu sprzedaży z przedmiotem pierwokupu.

²² Szerzej zob.: K. Gruszecki, *op. cit.* [dostęp: 21.04.2022].

²³ Wyrok SN z 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, LEX nr 385585.

Analogicznie, jeśli nieruchomości obejmuje kilka działek, a sprzedawane są działki położone poza terenem parku, wówczas również prawo pierwokupu nie działa. I wreszcie gdy sprzedawana jest działka, której tylko część położona jest na terenie parku, to również nie ma prawa pierwokupu, bo nieruchomości nie jest tożsama²⁴. Jest to założenie logiczne, spójne z wyżej przytoczonym orzeczeniem Sądu Najwyższego, i autorzy opracowania przyjmują je za słuszne, mimo że mogą się rodzić pewne wątpliwości z uwagi na integralność przyrodniczą obszaru parku narodowego. Niewątpliwie takie sytuacje dość często występują w praktyce notarialnej.

Przechodząc do tematu obowiązków informacyjnych notariusza związanych z prawem pierwokupu, należy przyznać, że jest ich dość dużo i pełnią one ważną rolę w procesie sprzedaży gruntów wchodzących w skład parku. Przede wszystkim powinien on pouczyć strony szczegółowo o treści art. 10 ust. 5²⁵ oraz 5i²⁶ uop oraz odebrać oświadczenia stron o tym, że nieruchomości będąca przedmiotem tego aktu położona jest w granicach parku narodowego, wymieniając jego nazwę oraz siedzibę. W odrębnej jednostce redakcyjnej notariusz powinien również pouczyć strony o treści art. 10 ust. 5a–5d ustawy traktujących o tym, że prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez dyrektora parku narodowego zawiadomienia o treści umowy. Następnie notariusz powinien opisać swój obowiązek dotyczący zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści umowy oraz że wykonanie prawa pierwokupu nastąpi przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego. W końcowej części aktu notarialnego notariusz instruuje strony umowy, że ewentualne oświadczenie dyrektora parku narodowego o wykonaniu prawa pierwokupu doręczy sprzedawcy nieruchomości. Oczywiście, w praktyce powinien uczynić to niezwłocznie. Obowiązki informacyjne notariusza wyjściowo wskazane zostały w art. 80 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²⁷, w którym mowa o tym, że notariusz jest obowiązany udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. Ta część pracy notariusza jest niezwykle istotna, powiązana z zobowiązaniem, aby na każdym etapie postępowania notarialnego udzielać niezbędnych wyjaśnień (art. 80 § 3 Prawa o notariacie) i zabezpieczyć prawa i słuszne interesy stron oraz innych

²⁴ *Notariat. Czynności notarialne*, red. A. Szereda, Warszawa 2021, s. 860.

²⁵ Art. 10.2. Parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.

²⁶ Art. 5.5i. W przypadku gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu.

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1192, 2320; z 2021 r. poz. 1177.

osób, dla których dokonywana czynność może powodować skutki prawne. Pozostaje ona w ścisłym związku z obowiązkiem zachowania przez notariusza w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywaną czynność notarialną, co odnosi się również do okoliczności poprzedzających jego rozpoczęcie²⁸.

W zakresie warunków wykonywania prawa pierwokupu stanowiących *essentialia negotii* umowy sprzedaży, kwestie te reguluje art. 10 ust. 5e ustawy o ochronie przyrody, według którego prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami. Norma ta zasadniczo odpowiada art. 600 § 1 k.c., zgodnie z którym przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzedaży tej samej treści co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowiłby inaczej. Ustawa przewiduje oczywiście wyjątek od tej zasady, w sytuacji, jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiegałaby od jej wartości rynkowej, wówczas dyrektor parku narodowego wykonujący prawo pierwokupu może wystąpić do sądu z wnioskiem o ustalenie ceny tej nieruchomości. Dyrektor powinien to zrobić w miarę szybko i ma na tę czynność określony, ustawowy termin czternastu dni od daty złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu u notariusza. Właściwy terytorialnie sąd ustala cenę nieruchomości w postępowaniu nieprocesowym, wykorzystując w tym celu przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹. Tym samym rodzi się pytanie o wydłużenie okresu nabycia gruntów przez wykonującego prawo pierwokupu o czas trwania postępowania sądowego. Niewątpliwie jest to niedogodność dla właściciela, który grunty chciałby sprzedać, co z reguły w praktyce oznacza dość szybki obrót nieruchomością, jeśli jest on ograniczony wyłącznie prawem pierwokupu uregulowanym klasycznie w Kodeksie cywilnym. Ważne są również środki finansowe Skarbu Państwa przeznaczone na ten cel, ich wysokość i możliwość uruchomienia. Z tego względu pisemna zgoda ministra właściwego do spraw środowiska na nabycie procedowanych gruntów jest istotna, tworząc niejako gwarant oraz granice w ich nabyciu na rzecz parku narodowego.

Z uwagi na to, że w ustawie wyraźnie mówi się o cenie sprzedaży nieruchomości, należy zastanowić się, czy przyznać rację stanowisku doktryny, w którym podniesiono tezę, że przeniesienie własności nieruchomości pod tytułem darmym, gdzie nie ma mowy o jakiegokolwiek cenie sprzedaży (klasyczny przykład to umowa darowizny), nie podlega przepisom regulującym wykonanie prawa pierwokupu.

²⁸ *Idem*; R. Wrzecieć, *Notariusz jako gwarant...*, s. 289 i przywołana tam literatura, w szczególności A. Oleszko.

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899.

Rodzi się bowiem pytanie o to, czy nie godzi to jednak w cel ustawy o ochronie środowiska określony w art. 2 i 3. Oznacza to bowiem, że przeniesienie tytułu własności do tych samych gruntów o walorach przyrodniczych objętych czynnością pod tytułem darmym nie jest kontrolowane w takim samym stopniu co tych objętych tytułem zapłaty. Z punktu widzenia celu ochrony przyrody stypizowanie rodzaju umowy nie ma znaczenia, bo liczy się wyłącznie efekt ochronny. Może zatem należy jednak polemizować ze zdaniem K. Gruszeckiego, że „wykonywanie prawa pierwokupu w sposób nierozzerwalny wiąże się z umową sprzedaży, na co w sposób bezpośredni wskazują postanowienia art. 596–602 k.c. regulujące ogólne zasady wykonywania tego prawa, będące częścią unormowań poświęconych sprzedaży”. W literaturze przedmiotu został też wypowiedziany pogląd przyjmujący, że „Prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 10 ust. 5 u.o.p., dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, nie tylko umowy sprzedaży. Ustawodawca nie precyzuje, o jakie umowy chodzi, co pozwala przyjąć, że w grę wchodzi wszystkie umowy przenoszące własność”³⁰. Do stanowiska tego trzeba podchodzić jednak z pewną rezerwą. Na gruncie prawa cywilnego można bowiem co prawda wyobrazić sobie skonstruowanie umowy nienazwanej, na podstawie której dojdzie do przeniesienia prawa własności nieruchomości. W takich przypadkach rzeczywiście będzie należało uznać, że parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku³¹. Autorom opracowania bliżej jest do tych poglądów, ponieważ trudniej jest polemizować z nimi, z uwagi na uwzględnienie nadrzędnego celu regulacji chroniącej przyrodę aniżeli rodzaj czynności cywilnoprawnej wybrany przez strony. Takie rozwiązanie stanie jednak *contra* prawu pierwokupu, które funkcjonuje tam, gdzie istnieje obowiązek zapłaty i nie obejmuje rozporządzeń pod tytułem darmym. Uznać jednak należy, że to ostatnie przesądza hipotetyczny spór.

Naruszenie przyjętej zasady powinno rodzić sankcje, więc oczywiście racjonalny ustawodawca również zawarł je w ustawie, a mechanizm sankcyjny uregulowano w art. 10 ust. 5h. Według tej normy, czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna. Przepis ten koresponduje bezpośrednio z art. 599 § 2 k.c., według którego, jeżeli prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi albo dzierżawcy, sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna. Jest to skutek zdecydowanie silniejszy niż ten wskazany przez ustawodawcę w § 1 przytoczonej

³⁰ B. Rakoczy, *Gospodarowanie...*, s. 72.

³¹ Szerzej zob.: K. Gruszecki, *op. cit.* [dostęp: 21.04.2022].

normy Kodeksu cywilnego, który rodzi jedynie odpowiedzialność odszkodowawczą. Uregulowania omówione powyżej są w swej naturze wydają się dość proste w interpretacji, o czym świadczy niewielka ilość orzecznictwa Sądu Najwyższego, również tego najnowszego w sprawach nieruchomości³². Tym niemniej występować mogą problemy praktyczne związane z kolizją (zbiegiem) praw pierwokupu.

Jednym z problemów który pojawiał się na kanwie przykładów ilustrujących realizację prawa pierwokupu w trybie z art. 10 ust. 5 i ust. 5a do ust. 5j ustawy o ochronie przyrody w praktyce notarialnej, była występująca kolizja tych przepisów z regulacją art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³³. Kolizja ta powodowała swoistą konfuzję, wątpliwości co do zbiegu z praw pierwokupu, które i tak stanowią *lex specialis* w stosunku do norm Kodeksu cywilnego. Jak pisze A. Łukasiewicz:

„Wątpliwości pojawiają się na etapie, gdy przedmiotem obrotu ma być nie tylko nieruchomość znajdująca się w granicach parku narodowego, ale i również gdy ta sama nieruchomość oznaczona jest w ewidencji gruntów i budynków jako las lub jest przeznaczona do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub gdy jest objęta uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach (poza wyjątkami wskazanymi w art. 37a ust. 4 pkt 1–3 ustawy o lasach)”³⁴.

Ta sytuacja doprowadziła do wydania przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 14 czerwca 2019 r., w sprawie III CZP 6/19, w której stwierdził, że umowę zobowiązującą sprzedaży na rzecz parku narodowego prawa własności nieruchomości, znajdującej się w granicach tego parku, sporządza się pod warunkami, że żaden z kolejno uprawnionych do pierwokupu, w tym w pierwszej kolejności na podstawie ustawy o ochronie przyrody, a następnie ustawy o lasach nie wykona swego prawa. Było to istotne orzeczenie, przesądzające o szczególnej roli ochrony przyrody w Polsce, która w sytuacji kolizji praw pierwokupu okazała się dobrem najwyżej chronionym i stała na podium przed gospodarką leśną oraz klasycznym prawem pierwokupu uregulowanym w Kodeksie cywilnym. W ocenie sądu, sposób uregulowania praw pierwokupu wskazuje jednoznacznie, że wolą ustawodawcy było przyznanie priorytetu celom ochrony przyrody przed celami

³² Tak też, K. Zaradkiewicz, *Kierunki rozwoju orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących nieruchomości w 2020 r. (cz. II)*, „Nieruchomości@” 2021, nr 4 (IV), s. 181.

³³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

³⁴ Łukasiewicz A., *Prawo pierwokupu nieruchomości leśnych oraz nieruchomości położonych na terenie parku narodowego*, <https://wmkn.pl/prawo-pierwokupu-nieruchomosci-lesnych-oraz-nieruchomosci-polozonych-na-terenie-parku-narodowego/> [dostęp: 20.04.2022].

polityki leśnej. Jednocześnie Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można w umowie sprzedaży działki leśnej położonej na terenie parku narodowego pomijać prawa pierwokupu wykonywanego przez dyrekcję parku. Właśnie ze względu na to, że prawa te nie mogą być wykonywane jednocześnie, konieczne jest zawarcie w umowie warunków określających kolejność ich wykonywania. To niezwykle ważna sprawa – precyzyjna dyrektywa dla kupującego i sprzedawcy, jakie podmioty mogą stać się stroną umowy *ex lege* w miejsce nabywcy, a oni muszą te prawa respektować. W tym względzie prawo własności ogranicza swobodę dysponowania własnością nieruchomości i statuuje obowiązek znoszenia ograniczeń ustawowych przez właściciela w imię celów publicznych. W ten sposób wyraża się również dominacja praw zbiorowości nad prawem jednostki. O tym, że przesądzenie kolizji praw było wyczekiwane przez praktykę, świadczyć powinna liczba odniesień do niego zarówno przez komentatorów³⁵, jak i praktyków prawa³⁶.

Odpowiedź ustawodawcy na problematykę zbiegu praw pierwokupu uregulowanego w ustawie o ochronie przyrody z innymi ustawami zawiera też sam art. 5 ust. 5i tej ustawy, w którym mowa o tym, że w przypadku, gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu. Konsekwencją tej regulacji jest następny ustęp (5j), gdzie ustawodawca przyjmuje, że w przypadku wykonania przez dyrektora parku narodowego prawa pierwokupu nieruchomość Skarbu Państwa oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu na jego wniosek. W takiej sytuacji analogicznie zastosowanie ma tryb administracyjny z urzędowania właściwego wojewody, który decyzją administracyjną powierzy prawo użytkowania nieruchomości parkowi narodowemu.

4. Parki krajobrazowe jako instrument ochrony przyrody środowiska naturalnego w kontekście realizacji prawa własności

Jak już wcześniej pisano, ustawa o ochronie przyrody ma za zadanie nakreślić rys działań służących naturze i uszczegółowić je, tworząc katalog form ochrony przyrody w środowisku naturalnym. Należy do nich dziesięć instrumen-

³⁵ Zob. Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty, red. A. Szereda, Warszawa 2019, s. 734 czy tenże, Notariat. Czynności notarialne, Warszawa 2021, s. 844.

³⁶ Zob. Żączkiewicz, SN: Notariusz może sporządzić warunkową sprzedaż części parku narodowego, <https://www.prawo.pl/samorzad/notariusz-moze-sporzadzic-warunkowa-sprzedaz-czesci-parku,432562.html> [dostęp: 20.04.2022], Jerzy Janusz, Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego, Lex, <https://sip.lex.pl/#/publication/469907782> [dostęp: 20.04.2022].

tów prawnych, tworzących w ustawie katalog zamknięty, do których ustawodawca zaliczył: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Instrumenty te następnie uregulowano szczegółowo, w oparciu o ich swoistą gradację, ułożoną według klucza sprawstwa prawnego i faktycznego każdego z nich oraz powiązanych z tym sposobów wpływania na zachowania różnych podmiotów, wymuszających szacunek do przyrody i w konsekwencji jej ochronę. Gradację zacząć należy od tych, które w najwyższym stopniu mają służyć naturze, czyli parków narodowych, poprzez rezerwy przyrody etc. po te najbardziej miękkie formy, typu ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Definicji powyższych form nie znajdziemy w słowniczku pojęć ustawy, która ma dość rozbudowaną warstwę definicyjną terminologii powiązanej, służącą precyzyjnej interpretacji jej norm. Słusznie zauważył wcześniej już przywołany K. Gruszecki, że

„ochrona przyrody, jak cała szeroko rozumiana ochrona środowiska, jest dziedziną prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której regułą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych. W związku z tym, że w praktyce można im bardzo często nadawać różne znaczenie pojęciowe, wskazane było ujednoczenie tych znaczeń. Celowi temu służy tzw. słowniczek zawierający ustawowe definicje wymienionych w nim pojęć”³⁷.

Elementy definicyjne znajdziemy też w samej treści ustawy, bowiem każda z form ochrony przyrody ma sobie poświęconą normę. Kategoryzacyjnie jest to zatem wystarczająco prosty w stosowaniu akt prawa, głównie dzięki zastosowaniu indeksu pojęć.

Parki narodowe zajmują dużą część regulacji, a w art. 8 ustawy o ochronie przyrody zawarto elementy definiujące ten termin. Na przykładzie jego interpretacji autorzy tego opracowania starali się ukazać przykład typowego ciągu rozumowania prawniczego, opartego o tę ustawę. Zgodnie z nim

„park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którego ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przy-

³⁷ K. Gruszecki, *op. cit.* [dostęp: 20.04.2022].

wrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów”.

Aby właściwie zakreślić ramy definicji, należy sięgnąć po słowniczek pojęć i oprzeć jej brzmienie o terminy, takie jak „walory krajobrazowe”, oznaczające „wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”³⁸, czy „siedliska roślin, siedliska zwierząt lub siedliska grzybów” oznaczające „obszar występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub dowolnym stadium ich rozwoju”³⁹. Przykład powyższy uzmysłowia czytelnikowi, że jednak proces interpretacji czynnych przepisów ustawy, znajdującej się na styku różnych gałęzi prawa, może być nieco karkołomny z uwagi na jego systemowe powiązanie. Sama ustawa o ochronie przyrody zalicza się do gałęzi prawa administracyjnego i zawiera liczne odniesienia do przepisów innych ustaw, takich jak np. ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 i 784)⁴⁰, ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710)⁴¹ czy ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 i 784)⁴². Opisywana ustawa wykorzystuje pojęcia prawa cywilnego, czego świetnym przykładem jest artykuł 10 ust. 5, w którym jest mowa o tym, że parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa. Aby z kolei w pełni zrozumieć w pełni istotę tej właśnie normy, należy wpiąć skorzystać z terminologii zamieszczonej w art. 596 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym „Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej”. Ten przepis jest właściwą istotą prawa pierwokupu, ale o tym była już mowa.

Wracając do tematu parków krajobrazowych jako formy ochrony przyrody, warto zwrócić uwagę na kilka charakterystycznych cech. Przed wszystkim punktem wyjścia jest zakwalifikowanie ich do kategorii celu publicznego w rozumieniu ugn, przy utworzeniu lub powiększeniu obszaru parku narodowego (art. 7 ustawy o ochronie przyrody), co „otwiera drzwi” do szczególnego trak-

³⁸ Art. 5 pkt 23.

³⁹ Art. 5 pkt 18.

⁴⁰ Por. art. 5 pkt 16 a) dotyczącej definicji terminu „rzeka”.

⁴¹ Por. art. 5 pkt 2 f) dotyczącego definicji terminu „krajobraz kulturowy”.

⁴² Por. art. 5 pkt 2 e) dotyczącego definicji terminu „krajobraz”.

towania gruntów, na których owe parki są położone. Wspomniana ustawa systemowo koreluje z tym odniesieniem poprzez enumeratywne wskazanie, co jest celem publicznym, i znaleźć tu można takie szczególnie społecznie ważne miejsca, jak drogi publiczne, grunty pod lotniskami, urządzeniami i obiektami do obsługi ruchu lotniczego, grunty pod portami i przystaniami morskimi itp. Wyraźnie w niej zapisano, że celem publicznym jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody (art. 6 pkt 9b ugn) oraz inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach (art. 6 pkt 10 ugn), co w pełni daje pole do systemowego połączenia obu ustaw. Nadanie utworzeniu lub powiększeniu obszaru parku narodowego takiej szczególnej cechy powoduje dalej idące konsekwencje w postaci możliwości wprowadzenia szczególnych rozwiązań organizacyjno-prawnych, w tym takich, które związane są z możliwością uregulowania ograniczeń w wykonywaniu praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Do tych zaś praw należy prawo własności. Natura tej ingerencji pozostaje w zgodzie z art. 140 k.c., gdzie ustawodawca wyraźnie wskazał, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Jedną z tych granic wytyczających wykonywanie prawa własności nieruchomości jest ustawa o ochronie przyrody, służąca wykonaniu celu publicznego jakim jest utworzenie parku narodowego. To, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, a uprawnienia właścicielskie, w tym te polegające na swobodnym dysponowaniu nieruchomością i jej zagospodarowaniu, doznawały i nadal doznają ograniczeń, potwierdza orzecznictwo sądów, czego przykładem jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2011 r., I ACa 254/11. W wyroku tym sąd podniósł, że ustawodawca wprowadza takie ograniczenia, kierując się zwłaszcza ochroną dobra publicznego i interesu ogółu społeczeństwa, któremu interes jednostkowy w pewnych sytuacjach musi ustąpić pierwszeństwa. Jedną z kategorii takich ograniczeń są te związane z ochroną środowiska naturalnego, przekładające się np. na brak nieograniczonej możliwości sprzedaży nieruchomości, z umówionym w ramach swobody umów dowolnym nabywcą. Analogiczne orzeczenie dotyczy ograniczeń wynikających z prawa łowieckiego, gdzie w wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. I OSK 330/21 orzeczono, że objęcie nieruchomości obwodem łowieckim nie narusza w sposób niedopuszczalny gwarantowanego konstytucyjnie pra-

wa własności⁴³. W każdorazowej ocenie pomocny powinien być tzw. wymóg proporcjonalności i zakaz nadmiernej ingerencji. Istotę testu proporcjonalności przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 2021 r., IV SA/Wa 2439/20 podkreślając, że

„nie ulega wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz Konstytucji RP. Nie jest to jednakże prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiących, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczające ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności. Taką ustawą w obowiązującym porządku prawnym jest m.in. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy czym za zgodne z prawem naruszenie prawa własności można uznać jedynie takie naruszenie, które pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności”.

Jednocześnie w dalszej kolejności sąd tłumaczy, czym jest „wymóg proporcjonalności, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji” – w jego ocenie „oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na jednostkę obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa”. To orzeczenie również dotyczy kwestii związanych z ochroną środowiska, które wchodzą w zakres badania testem proporcjonalności w zakresie uprawnień właścicieli gruntów położonych na terenie parków narodowych. W tym miejscu zasygnalizowano wagę tego zabiegu prawnego, przywołując do pamięci jego istotę i potrzebę w praktyce obrotu gruntami. Są to niezwykle ciekawe zagadnienia, ale szczegółowa ich analiza wykracza jednak poza objętość tego artykułu, zasługując niewątpliwie na odrębną publikację.

Kolejną cechą parków narodowych, na którą należy zwrócić uwagę pod kątem cywilistycznego ujęcia, jest to, że zgodnie z art. 8a ustawy park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierp-

⁴³ Ochrona prawa własności w Polsce jest gwarantowana przez art. 64 Konstytucji RP, który brzmi:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

nia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴. Tym samym ma on osobowość prawną oraz posiada zdolność sądową⁴⁵. Ustawa o ochronie przyrody reguluje również sposób reprezentacji parku, wskazując, że to dyrektor parku narodowego kieruje jego działalnością i reprezentuje na zewnątrz (art. 8d). Szczegółowe zadania i kompetencje dyrektora regulowane są z zastosowaniem analogii do działań starosty określonych w ustawie o lasach. Warto w tym miejscu wspomnieć, że aby usprawnić działania, dyrektor parku narodowego może udzielić pełnomocnictwa na piśmie upoważnionej osobie, a sposób jego udzielenia może być określony w statucie parku⁴⁶. Są to podstawowe cechy wystarczające dla celu tego artykułu.

5. Określenie i zmiana granic parku narodowego jako instrument polityki gospodarowania gruntami

Aktualnie w Polsce funkcjonują 23 parki narodowe, wśród których najstarszy to Pieniński Park Narodowy utworzony 1 czerwca 1932 r. jako pierwszy w Polsce oraz Białowiecki Park Narodowy utworzony z Nadleśnictwa Rezerwat jako Park Narodowy w Białowieży, obowiązującym od 11 sierpnia 1932 r. rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Białowiecki Park Narodowy to drugi po Pienińskim park narodowy w Polsce utworzony przed wojną i jeden z pierwszych na naszym kontynencie. Znany jest z ochrony najlepiej zachowanego fragmentu Puszczy Białowiezkiej, ostatniego w Europie fragmentu lasu pierwotnego oraz liczącej kilkaset sztuk, największej na świecie wolnościowej populacji żubra. Dwadzieścia jeden parków narodowych zostało utworzonych po II wojnie światowej, z czego siedem (prawie 25%) powstało w latach 50., a kolejne siedem parków zostało utworzonych w latach 90. Zatem ponad połowa parków narodowych powstała w latach 50. i 90. ubiegłego stulecia. Współcześnie od dłuższego czasu trwają działania związane z próbą utworzenia sześciu dużych parków narodowych tj. Jurajskiego Parku Narodowego, Turnickiego Parku Narodowego, Mazurskiego Parku Narodowego, Szczecińskiego Parku Narodowego, Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, Lasów Mirachowskich. Oprócz tych sześciu powyższych wysuwano również projekty utworzenia parków narodowych: Knyszyńskiego, Orawskiego, Janowskiego, Sobiborskiego, Chełmskiego, Puszczy Śląskiej, Stawów

⁴⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

⁴⁵ Przesądono tę zasadę z momentem wejścia w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337), która dodała do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody m.in. art. 8a.

⁴⁶ Zob. Statut Wigierskiego Parku Narodowego, <http://www.wigry.org.pl/bip/statut.htm> [dostęp: 22.04.2022] czy Tatrzańskiego Parku Narodowego, <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2021-1065-t-j,17963742.html> [dostęp: 22.04.2022].

Milickich oraz Podziemnego Parku Narodowego – Kopalni Soli Wieliczka. Niestety, projekty te nie przyniosły do tej pory oczekiwanych rezultatów, należy jednak wyrazić przekonanie, że działania pro-ekologiczne w Polsce i Europie nadadzą im tempa. Bez wątplenia uaktywnią tematykę związaną z zastosowaniem przepisów dotyczących utworzenia parków narodowych i problematyki prawa pierwokupu w imię celu publicznego, np. od osób prywatnych.

Zasadniczo parki narodowe nie są właścicielami gruntów, lecz ich użytkownikami wieczystymi, a grunty należą do Skarbu Państwa. Kluczowy dla tego stwierdzenia jest art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że park narodowy nabywa *ex lege* prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali. Moment powstania prawa to dzień wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic, a charakter tego wydarzenia jest oczywiście konstytucyjny. Aktem indywidualnym potwierdzającym to zdarzenie prawne jest decyzja administracyjna właściwego terytorialnie wojewody, który potwierdza nabycie prawa użytkowania wieczystego przez park narodowy oraz prawo własności budynków itd. Wojewoda ma dość długi termin na wydanie takiej decyzji, bo wynosi on aż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Należy zgodzić się z poglądem K. Gruszeckiego, że decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, ponieważ, jak pisze „Skoro bowiem parki narodowe nabywają własność określonych nieruchomości z mocy samego prawa, tzn. że decyzja organu administracji jedynie ten stan potwierdza”. Jak powszechnie wiadomo, użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego i po te przepisy również należy sięgnąć przy stosowaniu art. 10 ustawy o ochronie przyrody (art. 232 § 1 k.c. oraz art. 27–36 u.g.n.). Ważną normą, a uzasadniającą również długość okresu danego wojewodzie na przeprowadzenie postępowania administracyjnego, jest art. 10 ust. 3a omawianej ustawy, według którego nabycie obu praw (tj. użytkowania wieczystego i własności) nie może naruszać praw osób trzecich, do których można zaliczyć np. współwłaścicieli działek niebędących Skarbem Państwa, czyli osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów prawa (typu ułomna osoba prawna). Prawo tych osób nie może być naruszone i grunt ten nie może być oddany w użytkowanie wieczyste parkowi. Takie sytuacje mogą prowadzić do dodatkowych czynności ustalających, negocjacji czy wreszcie postępowań. Oczywiście, ostateczna decyzja administracyjna stanowi

podstawę wpisu w księgach wieczystych, ewentualnie założenia księgi wieczystej dla przedmiotowego gruntu, a postępowanie to jest wolne od opłat z mocy samej ustawy o ochronie środowiska (art. 10 ust. 3e ustawy).

Parki narodowe to twory indywidualne, niepowtarzalne, związane z charakterystycznym przyrodniczo obszarem. Indywidualny wykaz parków narodowych ujęty został w załączniku do ustawy, nadano w ten sposób każdemu nich indywidualnie rangę ustawową, co oznacza, że wszelkie modyfikacje, które mogą wynikać ze zmiany nazwy parku, jego utworzenia lub likwidacji, powodują potrzebę nowelizacji ustawy. Co więcej, likwidacja parku narodowego może nastąpić wyłącznie w formie ustawy i tylko w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru, o czym ustawodawca mówi wprost w art. 10 ust. 1a i 1b ustawy. To szczególne wyróżnienie dla tej formy ochrony przyrody, ponieważ nie zastosowano tej zależności legislacyjnej w stosunku do innych instrumentów, takich jak np. rezerваты przyrody, których powstanie, granice etc. ustalane są w drodze aktu prawa miejscowego. Nie należy zgodzić się z podejściem prezentowanym w komentarzach, przemawiającym za stosowaniem formy rozporządzenia Rady Ministrów również do likwidacji parku narodowego, z uwagi na to, że taka wykładnia stanowi *contra legem* treści wynikającej z art. 10 ust. 1 b ustawy⁴⁷. Jest to szczególna sytuacja, gdy prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały wyłączone z granic parku narodowego w wyniku jego likwidacji lub zmiany jego granic, wygasa *ex lege* z dniem wejścia w życie ustawy o likwidacji parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Podstawą ustania prawa do nieruchomości będzie zatem wprost norma ustawy lub aktu wykonawczego, a jedynie następnie minister właściwy do spraw środowiska przekaże protokolarnie grunty należące wcześniej do zamykanego parku do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Do tej pory w praktyce likwidacja parku jeszcze nie nastąpiła, zatem rozważania mają hipotetyczny charakter. Nieco lżejszy rygor przewidziano dla zmniejszenia obszaru parku narodowego, który prowadzi do zmiany jego granic i skutkuje wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie. Rada Ministrów powinna działać w zgodzie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i, wydając rozporządzenie, kierować się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru, co oznacza konieczność sporządzenia szczegółowych badań i ekspertyz na etapie prac legislacyjnych nad takim aktem prawa⁴⁸.

⁴⁷ Zob. K. Gruszecki, *op. cit.*, [dostęp: 20.04.2022].

⁴⁸ Por. wypowiedź K. Gruszeckiego [w:] *op. cit.* oraz analogicznie Janusz J., *Utworzenie parku krajobrazowego*, ABC; <https://sip.lex.pl/#/publication/469891143>, [dostęp: 20.04.2022].

6. Podsumowanie

Nie należy zgodzić się z tonem wypowiedzi niektórych autorów⁴⁹ poddających krytyce niedogodności towarzyszące właścicielom i kupującym grunty na obszarach chronionych, takich jak parki narodowe, które muszą one znosić w związku z ograniczeniami prawnymi w obrocie działkami położonymi na tych terenach, ponieważ „w związku z dużą ilością ograniczeń, zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości stało się w Polsce procesem skomplikowanym, czasochłonnym, często wieloetapowym, w którym nietrudno o błąd skutkujący nieważnością umowy”. Logiczne jest, że do takich instrumentów zaliczono cywilistyczne prawo pierwokupu. Zważyć jednak należy, że regulacja art. 10 ustawy o ochronie przyrody służy ważnemu celowi publicznemu, który z uwagi na dobro publiczne obecnych, a także przyszłych pokoleń nie może być pozbawione specjalnych środków prawnych. Niewątpliwie prawo pierwokupu gruntów położonych na terenie parków narodowych na ich rzecz jest silnym instrumentem prawnej ochrony natury, który pozwala zachować kontrolę nad fluktuacją najważniejszego komponentu – transferu własności gruntów, nieraz bardzo atrakcyjnych. W takiej sytuacji państwo powinno mieć odpowiednie narzędzia i środki – co więcej, nie tylko prawne, ale i finansowe. Może się to okazać niezbędne z uwagi na wzrastający ruch świadomości ekologicznej obywateli i aktywność w obszarze tworzenia kolejnych obszarów chronionych – parków narodowych – oraz proekologiczną politykę Unii Europejskiej i państwa. Prawodawstwo służące ochronie przyrody można uznać za specjalistyczną dziedzinę prawa podobnie jak prawo ochrony zabytków⁵⁰ i w sposób naturalny musi składać się też z określonych nakazów i zakazów, aby osiągnąć zamierzone cele.

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje oczywiście wszystkich kwestii związanych z ograniczeniami w obrocie gruntami położonymi na terenie parków narodowych. Jest on jednak przyczynkiem do dyskusji, wskazując na podstawowe instrumenty regulacji oraz dorobek judykatury i doktryny, związane z prawem pierwokupu z ustawy o ochronie środowiska jako najdalej posuniętemu *lex specialis* w stosunku do art. 596 k.c. W ocenie autorów mają one przełożenie praktyczne, ale z uwzględnieniem celu, któremu służą. Poza zakresem objętościowym artykułu pozostaje większość kwestii związanych z rozwiązaniami dotyczącymi

⁴⁹ Koczara W., *Jak ważne i skutecznie kupić nieruchomość?*, „Nieruchomości” 2021, nr 4, s. 4.

⁵⁰ Szerzej, por.: Dzienis P., *Funkcjonowanie zakazów i ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości chroniących krajobraz kulturowy na przykładzie Wilanowskiego Parku Kulturowego – część 1*, [w:] „Nieruchomości@” 2020, nr 3 (III), s. 46–68 oraz ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 840).

ograniczeń wykonywania prawa własności czy innych praw powiązanych, takich jak prawo użytkowania gruntów. Na uboczu pozostawiono również niezwykle ciekawą, acz problematyczną kwestię wykonywania praw właścicieli w granicach otulin parków narodowych, czyli gruntów położonych na obszarach graniczących z parkiem narodowym, na których może być utworzona strefa ochronna zwierząt łownych ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym. Właśnie to zagadnienie wymagałoby odrębnego opracowania z uwagi na specyficzną, przejściową formę pomiędzy parkiem narodowym a terenem, który nie podlega ochronie ze względu na walory przyrodnicze, i w związku z tym częste w praktyce występowanie sporów sądowych, a w konsekwencji dość bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych i powszechnych⁵¹.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, 2320; z 2021 r. poz. 1509, 2459).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1098, 1718; z 2022 r. poz. 84).
3. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).
4. Ustawa z dnia z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1192, 2320; z 2021 r. poz. 1177).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 i 784).
6. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 i 784).

⁵¹ Zob. m.in. orzeczenia: wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 698/09 w którym wskazano „Otulina jest formą przejściową pomiędzy parkiem narodowym, obszarem objętym ścisłą regulacją dopuszczonych zachowań, a terenem, który nie podlega ochronie ze względu na walory przyrodnicze. Nie stanowi ona wartości chronionej samej w sobie lecz służy zabezpieczeniu parku przed zagrożeniami zewnętrznymi. Wobec powyższego, nie może ona podlegać analogicznym ograniczeniom takim jakie dotyczą parków” oraz inne orzeczenia m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1514/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 992/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2011 r., II SA/Kr 1185/11, wyrok NSA (N) z dnia 30 maja 2019 r., II OSK 1291/18 oraz wyrok NSA (N) z dnia 30 stycznia 2020 r., II OSK 3574/18.

8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).
10. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 840).
11. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672).
12. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1670).
13. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 461).
14. Konwencja o różnorodności biologicznej (Convention on biological diversity, CBD) (1992), Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat (tzw. Konwencja karpacka) (2003).
15. Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt tzw. Konwencja Bońska sporządzona w Bonn (1979).

Książki i artykuły naukowe:

1. *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, red. A. Szereda, Warszawa 2019.
2. Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022.
3. Brzeszczyńska S., Ciepła H., *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018.
4. Dzieńis P., *Funkcjonowanie zakazów i ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości chroniących krajobraz kulturowy na przykładzie Wilanowskiego Parku Kulturowego – część 1*, „Nieruchomości@” 2020, nr 3 (III).
5. Fornalik A., *Wybrane zagadnienia dotyczące prawa pierwokupu*, Warszawa 2020.
6. Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
7. Gudowski J., *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 3. *Zobowiązania*, cz.2, Warszawa 2019.
8. Janusz J., *Utworzenie parku krajobrazowego*, ABC.
9. Koczara W., *Jak ważne i skutecznie kupić nieruchomość?*, „Nieruchomości@” 2021, nr 4 (IV).

10. *Kodeks cywilny*, red. K. Gniewek, Warszawa 2021.
11. *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski J., P. Nazaruk i in., opubl. LEX/el. 2022.
12. *Kodeks cywilny t. 2*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022.
13. *Notariat. Czynności notarialne*, red. A. Szereda, Warszawa 2021.
14. Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim. Część I – historyczna*, „Iusnovum” 2014, nr 4.
15. Wrzeczonek R., *Notariusz jako gwarant bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w czasie pandemii*, „Nieruchomości wczoraj, dziś i jutro”, red. A. Dalkowska Warszawa 2021.
16. Wrzeczonek R., *Zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa w spadku. Status i charakter prawny*, Warszawa 2020.
17. Wrzeczonek R., *Przewłaszczenie własności nieruchomości na zabezpieczenie a staranność zawodowa notariusza*, [w:] *Zabezpieczenia wierzytelności*, red. K. Szadkowski, K. Żok, Warszawa 2020.
18. Wrzeczonek R., *Rola notariusza w prawie spółek handlowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013 nr 4, t. 51.
19. Zaradkiewicz K., *Kierunki rozwoju orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących nieruchomości w 2020 r. (cz. II)*, „Nieruchomości@” 2021, nr 4 (IV).

Źródła internetowe:

1. <https://www.gov.pl/web/gdos/ochrona-przyrody4>
2. <http://www.wigry.org.pl/bip/statut.htm>
3. <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2021-1065-t-j,17963742.html>
4. https://pl.wikipedia.org/wiki/Parki_narodowe_w_Polsce
5. https://pl.wikipedia.org/wiki/Pieni%C5%84ski_Park_Narodowy
6. https://pl.wikipedia.org/wiki/Bia%C5%82owieski_Park_Narodowy
7. <https://www.gov.pl/web/srodowisko/konwencje-miedzynarodowe>
8. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Pierwokup>
9. Janusz J., *Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego*, Lex, <https://sip.lex.pl/#/publication/469907782>
10. Łukasiewicz A., *Prawo pierwokupu nieruchomości leśnych oraz nieruchomości położonych na terenie parku narodowego*, <https://wmkn.pl/prawo-pierwokupu-nieruchomosci-lesnych-oraz-nieruchomosci-polozonych-na-terenie-parku-narodowego/>

11. Żaczkiewicz, SN: *Notariusz może sporządzić warunkową sprzedaż części parku narodowego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/notariusz-moze-sporzadzic-warunkowa-sprzedaz-czesci-parku,432562.html>

Orzecznictwo:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 698/09.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1514/07.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., IV, SA/Wa 992/10.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2011 r., II SA/Kr 1185/11.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., IV SA/Wa 2439/20.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (N) z dnia 30 maja 2019 r., II OSK 1291/18.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (N) z dnia 30 stycznia 2020 r., II OSK 3574/18.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2021 r., I OSK 330/21.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 2002 r., IV CKN 784/00, OSNC 2003, Nr 1, poz. 14, z aprobowaną glosą J. Góreckiego, OSP 2003, Nr 1, poz. 4.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, LEX nr 385585.
11. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2011 r., I ACa 254/11.
12. Uchwała Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2019 r., w sprawie III CZP 6/19.
13. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie - I Wydział Cywilny z dnia 16 kwietnia 2021 r., I AGa 236/19.
14. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie - I Wydział Cywilny z dnia 1 kwietnia 2021 r., I AGa 7/21.

Anna Fogel¹

Kształtowanie przestrzeni w dobie zmian klimatu wobec wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego – uwarunkowania prawno-aksjologiczne

Streszczenie

Zapobieganie zmianom klimatu oraz dostosowanie przestrzeni do ich skutków implikuje podejmowanie przez władze publiczne licznych działań organizacyjno-prawnych. Dotyczy to zarówno lokalizowania nowych obiektów, zwłaszcza związanych z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych, jak i przekształcania istniejącej przestrzeni tak, aby zmniejszyć energochłonność i emisyjność a także zwiększyć odporność na niekorzystne zjawiska atmosferyczne i poprawić jakość życia ludzi. Działania takie oddziałują jednak na dziedzictwo kulturowe – zarówno zasób zabytkowy, jak i dziedzictwo niematerialne. Artykuł podejmuje problematykę określenia pól konfliktu takich wartości oraz możliwości ich rozwiązywania dzięki wykorzystaniu środków prawnych.

Słowa kluczowe: zagospodarowanie przestrzenne, zmiany klimatu, dziedzictwo kulturowe, wartości w prawie

Spatial Planning in the Era of Climate Change in View of the Requirements of Cultural Heritage Protection: Legal and Axiological Aspects

Abstract

Preventing climate change and adapting areas to its effects implies the need for public authorities to take numerous organisational and legal actions. This applies both to the location of new facilities, especially those related to the production of energy from renewable sources, as well as transformation of existing space so as to reduce energy intensity and emissions, as well as to increase resistance to adverse atmospheric phenomena to improve the quality of human life. However, such actions affect cultural heritage, both historic resources and intangible heritage. The article addresses the problem of defining the semi-conflict between those values and the possibility of solving them using legal measures.

Keywords: Land use, climate change, cultural heritage, values in law

¹ Doktor, Narodowy Instytut Dziedzictwa; ORCID: orcid.org/0000-0002-8378-727X.

1. Wprowadzenie

Zarówno w działaniach organizacyjnych władz publicznych, jak i inicjatywach ustawodawczych jednym z coraz częściej podejmowanych zagadnień jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, a także dostosowanie już istniejącej przestrzeni do niekorzystnych zjawisk z nimi związanych.

Dotyczy to wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zmniejszania energochłonności zabudowy i układów komunikacyjnych czy wreszcie szerszych struktur przestrzennych. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym coraz większą rolę przywiązuje się ponadto do właściwego kształtowania zieleni – nie tylko zachowania już istniejącej tzw. zielonej infrastruktury, ale również do wprowadzania jej na szerszą skalę. Jak zasadnie wskazuje Barbara Szulczewska, projektowanie zielonej infrastruktury polega więc w znacznej mierze na przypisaniu obszarom i obiektom nowego znaczenia i nowych albo na nowo ułożonych funkcji, a następnie na ewentualnym rekomendowaniu zmian w sposobie ich użytkowania i zagospodarowania². Dotyczy to zatem również obszarów o już wykształconej strukturze, będących nośnikami określonych wartości kulturowych. Kształtowanie przestrzeni nieodmiennie związane jest z oddziaływaniem na dziedzictwo kulturowe, w szczególności materialne – za bytki i krajobraz kulturowy.

Konieczność uwzględniania obu tych zagadnień może prowadzić jednak, tak przy konstruowaniu założeń strategicznych, jak i przy konkretnych działaniach realizacyjnych, do licznych pól kolizji, a nawet konfliktu. Prawo może być ważnym instrumentem w przeciwdziałaniu zmianom klimatu oraz stanowić istotne narzędzie umożliwiające lepszą adaptację do tych zmian dzięki rozwojowi współpracy międzynarodowej w dziedzinie nauki, transferu technologii, zapewnienia finansowania dla inicjatyw w obszarze ochrony środowiska, jak i koordynacji indywidualnych wysiłków państw w tym obszarze³.

Celowe jest zatem określenie, czy obecnie istniejące uwarunkowania prawne pozwalają na skuteczne rozwiązywanie takich konfliktów lub też – w jakim zakresie niezbędna jest zmiana dotychczas przyjętych paradygmatów.

² B. Szulczewska, *Zielona infrastruktura – czy koniec historii?*, Warszawa 2018.

³ J. Ciecchanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich tagodzeniem*, red. M. Nyka, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2021, rok XXV, nr 3(51), s. 12.

2. Ochrona dziedzictwa kulturowego a „prawo klimatyczne” – umiejscowienie systemowe

Wymogi środowiskowe mają wyraźne umocowanie w regulacjach konstytucyjnych – zwłaszcza w art. 5 Konstytucji RP dotyczącym zasady zrównoważonego rozwoju oraz w art. 74 ust. 1 wprowadzającym konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Są one również wymienione jako przesłanka uzasadniająca ograniczanie konstytucyjnie chronionych praw i wolności, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednak należy przypomnieć, że paradygmat zrównoważonego rozwoju ma zastosowanie również w ochronie zabytków, o czym mowa w art. 5 Konstytucji, co zasadnie podnieśli Tomasz Bąkowski i Katarzyna Zalasieńska, otwierając drogę ku spójnemu postrzeganiu obu analizowanych materii⁴.

Na konieczność komplementarnego postrzegania obu zagadnień wskazuje również konstrukcja zasad zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p. podstawę działań władz publicznych w materii planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią zrównoważony rozwój i ład przestrzenny. Są one więc fundamentalnymi wartościami planowania przestrzennego⁶. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymieniony został natomiast przykładowy katalog innych wartości niż wymienione w ust. 1 zrównoważony rozwój i ład przestrzenny, które powinny być szczególnie uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a które w doktrynie prawnej określane są jako „wartości wysoko cenione”. Uznaje się więc, że ustawodawca do ich ochrony w planowaniu przestrzennym przywiązuje szczególną wagę. W ujęciu zaproponowanym przez Jana Zimmermanna będą to więc wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni – czyli dla ochrony których jest tworzone⁷. Należy ponadto zgodzić się, że wymienienie tych wartości stanowi niejako wypełnienie pojęcia „interesu publicznego” zawartego w art. 2 u.p.z.p.⁸

Wśród wartości tych nie zostały literalnie wskazane działania związane z zapobieganiem zmianom klimatu. Mieszczą się one jednak w wymaganiach

⁴ Por. K. Zalasieńska, T. Bąkowski, *Paradygmat zrównoważonego rozwoju w prawnej ochronie nieruchomości zabytkowych – próba adaptacji*, [w:] *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, t. 3, red. W. Szafranski, K. Zalasieńska, Poznań 2009, s. 266 i zawarte tam rozważania nad wymaganiami ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków jako wartości wysoko cenionej w planowaniu przestrzennym.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503 (dalej jako: u.p.z.p.).

⁶ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. 8. wydanie, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 7.

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75–76.

⁸ Tak: M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 82–83.

ochrony środowiska (pkt 3) oraz wymaganiach ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (pkt 5). Konieczność uwzględniania dziedzictwa kulturowego wskazana została natomiast poprzez wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2) oraz wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4).

Konstrukcja zasady uwzględniania „wartości wysoko cenionych” nakazuje każdorazowe dokonywanie właściwego ich wyważenia w procesach decyzyjnych. Jakkolwiek obie grupy stanowią emanację interesu publicznego, brak jest jednak wyraźnych dyrektyw prawnych pozwalających *a priori* przyznać którejś pierwszeństwo.

Szczegółne ramy dla działań związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, również w procesach gospodarowania przestrzenią, ustanowił Europejski Zielony Ład⁹. Zwłaszcza zagadnienia związane z odbudową ekosystemów i przywracaniem bioróżnorodności powiązane są z dziedzictwem kulturowym. Co jednak znamienne, w dokumentach Zielonego Ładu nie występują słowa *art*, *culture*, *heritage* czy *landscape*¹⁰. Tym niemniej zarówno postanowienia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej¹¹, jak i Konwencji z Faro¹² mogą być pomocne w osiąganiu celów środowiskowych określonych w Zielonym Ładzie, zwłaszcza w zakresie osadzenia celów środowiskowych w różnorodności kulturowej, prawach człowieka czy potrzebach właściwej partycypacji społecznej.

Kolejnym powiązaniem z założeniami Zielonego Ładu jest to, że również materia ochrony dziedzictwa kulturowego oparta jest na zasadzie równości i sprawiedliwości międzygeneracyjnej¹³. Dziedzictwo – zarówno w wymiarze materialnym, jak i niematerialnym, powinno być zachowane i przekazane następnym pokoleniom. Możliwym punktem odniesienia byłoby rozpatrywanie omawianego zagadnienia przez pryzmat „środowiskowych” praw człowieka, które jednak cechuje wyraźna „antropocentryczność”, będąca przedmiotem licznych wątpliwości w doktrynie prawnej. Alan Boyle wprost stawiał pytanie, czy nie należy zmienić podejścia do praw człowieka na bardziej „ekocentryczne”¹⁴.

⁹ European Commission, 'The European Green Deal,' COM(2019) 640, 11 Dec 2019.

¹⁰ A. Potts, et. al. *European Cultural Heritage Green Paper*. Europa Nostra, The Hague & Brussels 2021, s. 4–5. Autorzy raportu wskazują jednak na znaczenie założeń Nowego Europejskiego Bauhausu dla uwzględniania dziedzictwa kulturowego.

¹¹ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20.10.2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98).

¹² Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro 27.10.2005.

¹³ A. Potts, *op. cit.*, s. 2.

¹⁴ A. Boyle, *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*, (2007), 18 Fordham Journal of Environmental Law, s. 3.

Trudności w wypracowaniu właściwych mechanizmów prawnych dla ochrony dziedzictwa kulturowego wynikają jednak z trudności w identyfikacji i definiowaniu samego przedmiotu ochrony. Z jednej strony są to elementy wyraźnie identyfikowalne w przestrzeni, takie jak zabytki, dobra kultury współczesnej, elementy przyrodnicze, następnie elementy wyrażane w przestrzeni, ale będące komponentami zjawisk materialnych i niematerialnych, jak krajobraz, a także elementy o charakterze niematerialnym, takie jak kontekst historyczny, religijny, społeczny, utrwalone rytuały, struktura komunikacyjna. Determinuje to poszukiwanie nowych rozwiązań w obszarze działań administracji publicznej, tak w sferze polityki, jak i prawa¹⁵.

3. Pola konfliktu

Praktyka działań podejmowanych w ostatnich latach uwidacznia stale występujące pola konfliktu pomiędzy potrzebami przeciwdziałania zmianom klimatu a dziedzictwem kulturowym. Pierwszym z nich jest zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Powinno ono być dokonywane z poszanowaniem zarówno dziedzictwa kulturowego, jak i bioróżnorodności¹⁶. Jednak instalacje oraz urządzenia służące do takiego wytwarzania energii w większości są wyraźnie widoczne, stanowiąc wręcz dominanty wysokościowe (np. turbiny wiatrakowe) lub też obszarowe (np. wielkopowierzchniowe farmy fotowoltaiczne). Nawet pojedyncze instalacje solarne mogą wpływać na wygląd budynku zabytkowego, gdzie każdy detal ma istotne znaczenie.

W przypadku obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków lokalizacja takich urządzeń uzależniona jest od wydania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zgody w trybie art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷. Organ ten, jako wyspecjalizowany w kwestiach ochrony zabytków, powinien w ostateczny sposób określać dopuszczalne przekształcenia obiektów i obszarów chronionych poprzez tę formę ochrony. Natomiast ogólne ograniczenia wprowadzone mogą być w uchwale rady gminy tworzącej park kulturowy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przede wszystkim poprzez wyznaczanie stref ochrony konserwatorskiej. W takim przypadku jednak

¹⁵ A. Fogel, *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, t. XXXVII, s. 59.

¹⁶ A. Potts, *op. cit.*, s. 11.

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 710.

ograniczenia i zakazy muszą być określone z wyprzedzeniem w akcie prawa miejscowego, w ramach władztwa planistycznego gminy – a rada gminy, musi dokonać prawidłowego wyważenia interesów, tak aby nie doszło do nadużycia władztwa planistycznego.

Równie istotnym problemem staje się odpowiednie zachowanie i ukształtowanie zieleni, zwłaszcza w procesach rewitalizacyjnych. Powszechnie krytykowana była praktyka określona w środkach masowego przekazu jako „betonoza”, przez co rozumiano zwłaszcza usuwanie zadrzewień z reprezentacyjnych placów i wykładanie ich nieprzepuszczalną powierzchnią (brukową lub kamienią)¹⁸. Co znamienne, przedmiotem skrajnych opinii są coraz częściej również propozycje zwiększenia zieleni w historycznych centrach miast lub też wprowadzanie jej w miejscach dotychczas pozbawionych tych walorów. Przeciwnicy tego rodzaju inwestycji wskazują, że zieleń wprowadzana jest z naruszeniem historycznego kontekstu i zasłania osie widokowe¹⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że współczesna obecność zieleni w przestrzeniach zabytkowych, po korekcie jej rozmieszczenia lub przedzelenienia nadmiernej liczby dużych drzew, nie musi wpływać destrukcyjnie na identyfikację zabytkowych placów. Uporządkowana zieleń w odpowiedniej formie może podkreślać walory kompozycji urbanistycznej i być elementem krystalizującym czytelność przestrzeni²⁰.

Zarówno w ochronie wartości kulturowych, jak i przyrodniczych coraz istotniejszy staje się zatem element zarządzania zmianą, a więc prawidłowego programowania zachodzących procesów, nie zaś wyłącznie ochrony konserwatorskiej. Jest to szczególnie widoczne w filozofii Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która zakłada nieuchronność zmian, a ochrona krajobrazu nie jest równoznaczna z zatrzymaniem wszelkich przemian²¹. Również spojrzenie na kształtowanie przestrzeni w warunkach zmian klimatycznych wymusza zmianę paradygmatu myślenia o akceptowalności określonych rozwiązań, czego

¹⁸ Przykładem, jak bardzo pojęcie „betonoza” utrwaliło się w dyskursie publicznym, jest choćby książka J. Mencwela *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warszawa 2020.

¹⁹ Najbardziej chyba jaskrawym przykładem takiego konfliktu w Polsce jest trwająca dyskusja wokół zagospodarowania placu Wolności w Łodzi. Por. <https://dzienniklodzki.pl/spor-o-drzewa-na-pl-wolnosc-prof-stefanski-z-ul-zrezygnowal-z-zasiadania-w-wojewodzkiej-radzie-ochrony-zabytkow-w-lodzi/ar/c1-16030011>. Innym może być zmiana zagospodarowania tzw. placu Pięciu Rogów w Warszawie <https://www.rdc.pl/informacje/drzewa-na-brackiej-zagroza-zabytkowi-jego-obroncy-protestuja-posluchaj/>.

²⁰ D. Gawryluk, *Czy zieleń stanowi zagrożenie zabytkowej przestrzeni rynków małych miast północno-wschodniej Polski?*, [w:] *Dziedzictwo zagrożone, ogrody historyczne w Polsce*, red. K. Hodor, K. Łakomy, Kraków 2015.

²¹ Szerzej: A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i projektu ustawy prezydenckiej, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 37–38.*

znamiennym przykładem może być choćby zaprzestanie koszenia trawników. Nieodmiennie jednak pojawia się pytanie, na ile ochrona dziedzictwa powinna mieć charakter zachowawczy, „konserwatorski” a na ile należy dopuścić wprowadzanie w nim zmian będących wzbogaceniem dziedzictwa w naturalnych procesach historycznych.

W wymiarze aksjologicznym oba podejścia mają tylu zwolenników, co i przeciwników. Akceptacja – lub też negacja – dopuszczalności podejmowania określonych działań w praktyce konserwatorskiej staje się więc, jak wskazuje Anna Mitkowska, „sztuką poszukiwania mądrych kompromisów” wobec konieczności wprowadzania zmian w dawnych strukturach historycznych, architektonicznych i krajobrazowych. Tylko sporadycznie społeczeństwa mogą sobie pozwolić na utrzymanie obiektu zabytkowego jako specyficznego reliktu przeszłości w postaci „ekspozycji muzealnej” usytuowanego w krajobrazie swojego kraju²². Istnieją jednak przecież wyjątkowe obiekty i krajobrazy, dla których właśnie ta nienaruszalność powinna być zapewniona. To, jak rozgraniczyć obie grupy i jak daleko sięgającą ingerencję można dopuścić, nie powinno jednak zależeć od arbitralnej decyzji urzędników lub decyzji grupowej, jeśli jest to grupa niereprezentatywna. W przypadku wartości tak związanych z dobrem wspólnym niezbędne staje się więc wykorzystanie instrumentów prawnych – dla zapewnienia pewnej stabilności i przewidywalności ram dla podejmowanych działań. Pomocne jest tu uwzględnienie doktrynalnych założeń dotyczących podejmowania w prawie administracyjnym rozstrzygnięć, jeżeli występuje konflikt wartości.

4. Doktrynalne ujęcia konfliktu wartości w prawie administracyjnym

Pod pojęciem konfliktu wartości rozumie się z reguły taki układ wartości, w którym wykluczają się one wzajemnie bądź też realizacja jednych wyklucza realizację innych²³. Zasadne jest w tym miejscu przywołanie zaproponowanych przez Zbigniewa Cieślaka trzech płaszczyzn występowania terminu „wartości” – w wymiarze indywidualnym (wartość jako kategoria cenności), w wymiarze społecznym (wartość jako kategoria faktyczna) i w wymiarze prawnym (wartość jako kategoria prawna)²⁴.

²² A. Mitkowska, *Zagrożenia ogrodów zabytkowych wynikające z restrykcyjnych postaw służb konserwatorskich*, [w:] *Dziedzictwo zagrożone, ogrody historyczne w Polsce*, red. K. Hodor, K. Łakomy, Kraków 2015, s. 9–10.

²³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 164.

²⁴ Z. Cieślak, *Status ontologiczny wartości w prawie*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Warszawa 2010, s. 12–13.

Jerzy Parchomiuk, odnosząc się do wypracowanej w doktrynie koncepcji tzw. wartości „wewnętrznych” i wartości „zewnętrznych” prawa, stawia jakże zasadne pytanie: czym są owe pozaprawne kryteria, w odniesieniu do których dokonuje się zewnętrzne wartościowanie prawa. Prowadzi to Autora do wniosku, że można przyjąć założenie terminologiczne, że w analizowanym aspekcie konfliktu pojęcie dóbr i wartości prawnie chronionych będzie rozumiane jako uosobienie pewnych pozytywnie ocenianych stanów rzeczywistości (kompleksów takich stanów), będących przedmiotem dążeń jednostek lub zbiorowości, których normatywne określenie (w tekstach aktów prawnych) przybiera postać tzw. pojęć niedookreślonych lub klauzul generalnych (np. wartość ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju)²⁵.

Problem konfliktu wartości i dóbr chronionych w prawie komplikuje się współcześnie jeszcze bardziej z uwagi na zjawisko multicytryczności systemów prawa, opartych na wielości ośrodków decydujących co do stanowienia prawa i wyznaczania kierunków jego wykładni²⁶. Taki konflikt prowadzi do konkurencyjności dóbr i wartości chronionych.

Rozstrzygnięcie konfliktu interesów w prawie administracyjnym (szczegółowych dóbr i wartości chronionych będących przedmiotem dążeń wyrażających te interesy) wymaga odniesienia do konkretnych relacji społecznych. Jak pisze Mirosław Wyrzykowski, „złożony układ stosunków społecznych i złożona treść poszczególnych typów interesów nie pozwalają na przyjęcie założenia nadrzędności czy też dominacji jakiegokolwiek typu interesu jako zasady prawa administracyjnego czy zasady działania administracji”. W punkcie wyjścia procesu decyzyjnego trzeba przyjąć domniemanie równowagi interesów, dopiero uwzględnienie całokształtu okoliczności sprawy pozwala na stwierdzenie przewagi któregoś z interesów²⁷.

Niewłaściwe wyważenie wartości Jerzy Parchomiuk rozpatruje przez pryzmat nadużycia władztwa planistycznego gminy. Nieproporcjonalność władczej ingerencji wyrażająca się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi nadużycie przez organy gminy przysługującego im z mocy ustawy władztwa planistycznego²⁸.

²⁵ J. Parchomiuk *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 342.

²⁶ J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 345.

²⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 183.

²⁸ J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 357 i n.

Klauzulami generalnymi, które powinny ułatwiać wyważenie analizowanych wartości, są w pierwszej kolejności przywołane już ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Jednak odkodowanie ich treści, zwłaszcza zaś ładu przestrzennego, nastęrcza liczne trudności przede wszystkim w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, w związku z czym nie jest kryterium wystarczającym²⁹.

Według M. Wyrzykowskiego szukanie prawidłowej treści pojęcia nieostrego to szukanie celu, a więc funkcji, jaką ma spełnić przepis czy norma prawna³⁰. Jednak funkcja taka jest modyfikowana przez subiektywne postrzeganie zadanego celu. Należy bowiem wskazać na cechę intersubiektywności w określaniu wartości, oznaczającą „proces spontanicznego ustalania się w relacjach członków grupy, ale wynikającego z natury relacji wewnątrz grupy oraz grupy z otoczeniem³¹.

5. Społeczna akceptacja wartości związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego i ochroną wobec zmian klimatu jako element rozstrzygnięcia konfliktu wartości

Poczucie potrzeby przeciwdziałania zmianom klimatu, jak i ochrony dziedzictwa kulturowego wyraźnie osadzone jest w określonych układach społecznych. Akceptacja takich wartości jest przy tym zróżnicowana i zależy od wielu czynników – wieku, wykształcenia, stylu życia, a także osobistych doświadczeń.

Równie istotna jest jednak społeczna i jednostkowa akceptacja otaczającej nas przestrzeni, a zwłaszcza krajobrazu kulturowego, co zawsze zawiera w sobie element percepcyjny. Pewne przestrzenie identyfikujemy jako „przyjazne”, „wartościowe”, „nasze”. Jak wskazują badania, dziedzictwo kulturowe przyczynia się do tego, jak postrzegamy autentyczność miejsc, które nas otaczają. W miejscach, w których znajduje się większa liczba obiektów dziedzictwa kulturowego, ludzie mają silniejsze poczucie miejsca. Przywiązanie to wykazane zostało nawet na poziomie neurobiologicznym³².

Element ten jest jednak zmienny, co szczególnie widać właśnie w przypadku przekształceń przestrzeni związanych ze zmianami klimatu. Dotyczy to zarówno kształtowania przestrzeni, w tym zieleni, na własnym terenie, jak

²⁹ M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020, s. 46, 63–64.

³⁰ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 56.

³¹ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 13.

³² Por. Heritage and Society 2020, <https://historicengland.org.uk/content/heritage-counts/pub/2020/heritage-and-society-2020/> [dostęp: 31.07.2022].

i oczekiwań co do działań władz publicznych. W tym ostatnim przypadku oczekiwania dotyczą jednak nie tylko postulowanego zagospodarowania przestrzeni publicznych, ale również stworzenia określonych ram organizacyjnych i prawnych dla odpowiedniego ukształtowania działań podmiotów prywatnych³³.

W omawianej materii szczególnie mocno uwidaczniają się różnice międzygeneracyjne. Osoby młode statystycznie bardziej zorientowane są na kształtowanie „zazielenionych: przestrzeni publicznych”. Dotyczy to jednak również osób wyraźnie starszych, które ponadto są bardziej zorientowane na estetyczne aspekty przestrzeni³⁴.

Zasadne jest także pytanie, czy w przypadku omawianego zagadnienia kształtowania struktur przestrzennych zgodnie z wymogami zmieniającego się klimatu i wzrastającej świadomości ekologicznej albo zgodnie z wymogami ochrony zabytków nie jest częściowo konfliktem pozornym. Dziedzictwo materialne jest przecież zawsze świadectwem pewnych koncepcji i procesów społecznych oraz gospodarczych i zawiera w sobie pewien element nawarstwiających się zmian. Nie byłoby przecież imponujących ulic Paryża bez działalności Hausmanna, nie byłoby krakowskiego Teatru Słowackiego bez kontrowersyjnej działalności dziewiętnastowiecznych „burzymurków”. Zmiana postrzegania zabytkowego krajobrazu miejskiego w kierunku jego „zazieleniania” mieści się w dynamicznym, kreatywnym (a nie wyłącznie zachowawczym) zarządzaniu dziedzictwem.

Tym niemniej nie ulega wątpliwości, że można wskazać na takie zabytki indywidualne i krajobrazy, które w obecnym stanie powszechnego postrzegania są nierozzerwalnie związane z brakiem zieleni. Wygląd placu Niebiańskiego Spokoju i wewnątrz Zakazanego Miasta zawiera w sobie właśnie rozległe wybrukowane przestrzenie, nieprzyjazne w ciągu dnia. Jak jednak pokazują plany podjęte przez mer Paryża, Anne Hidalgo, takie pozornie nienaruszalne przestrzenie, jak widok z placu Gwiazdy przez les Champs Élysées również mogą podlegać zmianom.

Przedstawione przykłady prowadzą do wniosku, że jeśli podejmowane są decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzeni, należy założyć, że niemal zawsze konkurencyjność rozpatrywanych wartości doprowadzi do ich konfliktu. Wiąże się to z istotą planowania przestrzennego, gdzie nie jest możliwe równo-

³³ Można wręcz wskazać na pozytywne obowiązki władz publicznych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu – w celu ochrony życia i zdrowia ludzi. Szerzej: A. Fogel, *Koncepcja pozytywnych obowiązków państwa w ochronie środowiska – ewolucja wpływu praw człowieka na ograniczenie możliwości zagospodarowania terenu*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem: aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.

³⁴ Por. badania zagraniczne np. Å. Ode Sang, I. Knez, B. Gunnarsson, M. Hedblom, *The effects of naturalness, gender, and age on how urban green space is perceived and used*, "Urban Forestry & Urban Greening" 2016, vol. 18, pp. 269–271, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.06.008>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1618866715300765> [dostęp: 31.07.2022]).

czesne określenie odmiennych sposobów i zasad zagospodarowania terenu. Kluczem do rozwiązania takiej sytuacji jest odniesienie się jednocześnie do zasady proporcjonalności oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Umożliwi to zarówno zidentyfikowanie skutków przyznania prymatu jednemu lub drugiemu interesowi (a więc ustalenie, czy tak zaplanowany stan zagospodarowania będzie mieścić się w ramach zrównoważonego rozwoju) oraz następnie wyważenie, czy taka hierarchizacja wartości – a więc w konsekwencji „poświęcenie” jednego z interesów – mieścić się będzie w ramach działania o określonej doniosłości, podejmowanego w niezbędnym zakresie.

Ponieważ jednak podejmowanie decyzji co do określonego przeznaczenia i zagospodarowania terenu powinno być oparte na możliwie zobiektywizowanych przesłankach, kluczowe staje się odpowiednie uregulowanie zasobu informacji – tak dotyczących środowiska przyrodniczego, jak i dziedzictwa kulturowego. Jednym z instrumentów zapewniających należyte powiązanie obu zagadnień są oceny oddziaływania na środowisko. Jakikolwiek wojewódzki konserwator zabytków nie jest organem biorącym udział w procedurach ooś, to jednak wymóg uwzględniania oddziaływań, również skumulowanych, na krajobraz i zabytki, daje możliwość zebrania obiektywnych argumentów dla rozstrzygnięcia zarówno przyjmowanych ram w dokumentach strategicznych, jak i dopuszczalności realizacji indywidualnych przedsięwzięć, zwłaszcza gdy wykazanie w ocenie braku negatywnego oddziaływania na krajobraz warunkuje ich realizację.

Zasadne jest ponadto postulowanie, aby wymogi ochrony dziedzictwa kulturowego były w większym stopniu uwzględniane w procesach screeningowych, w tym zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088³⁵.

6. Podsumowanie

Przedstawiona analiza wykazuje istotne pole konfliktu pomiędzy istotnymi wartościami, jakie powinny być uwzględniane przy zagospodarowaniu przestrzeni – a więc zapobiegania dalszym zmianom klimatu i przygotowaniu na przeciwdziałanie ich skutkom oraz prawidłowej ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego. Oba pola działań powinny być rozpatrywane przede wszystkim przez pryzmat zasady zrównoważonego rozwoju – a więc powinny zapewnić sprawiedliwość międzypokoleniową.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>.

Wydaje się, że próby osiągnięcia takiego konsensusu nie są możliwe bez istotnej zmiany praktyki konserwatorskiej – poprzez odejście od sztywno rozumianych działań zachowawczych na rzecz aktywnego zarządzania dziedzictwem kulturowym, z akceptacją jego niezbędnych przekształceń. Należy bowiem pamiętać, że zmiany klimatu zagrażają również bezpośrednio dziedzictwu kulturowemu – zarówno materialnemu, w związku z jego zniszczeniem (zmiana stosunków wodnych, katastrofy atmosferyczne), ale również niematerialnemu (przekształcenie środowiska przyrodniczego stanowiącego podstawę zwyczajów lub tradycyjnych działań lub masowe migracje prowadzące do zmiany struktury społecznej gwarantującej zachowanie i kultywowanie tradycji). Optymalne będzie każdorazowe określanie możliwych działań na poziomie lokalnym – tak aby z jednej strony właściwie odczytać „ducha miejsca”, a z drugiej – zapewnić lokalnej społeczności możliwość wyrażenia swoich potrzeb.

Niezbędne jest jednak wyodrębnienie kategorii szczególnie cennych zabytków i krajobrazów kulturowych, dla których należy zapewnić możliwą nienaruszalność. Należy w tym przypadku dopuścić zarówno ograniczenia w lokalizacji infrastruktury do produkcji energii z źródeł odnawialnych, termomodernizacji – ale również istotnej zmiany architektury miast poprzez wprowadzanie intensywnych nasadzeń. W tym przypadku dla efektywności ich ochrony, a także zapewnienia proporcjonalności podejmowanych działań, taka kategoria obszarów i obiektów powinna być określana na wyższych niż lokalny szczeblach administracji. Zasadne jest więc określanie krajobrazów priorytetowych na poziomie województwa. Otwarta jednak pozostaje kwestia organów właściwych dla wskazywania szczególnie cennych zabytkowych krajobrazów miejskich, które w mojej ocenie powinny być na poziomie centralnym, z określeniem dopuszczalnego instrumentarium prawnego dla ich ochrony.

Instrumentem prawnym, jaki powinien być wykorzystywany w większym niż dotychczas, stopniu, są ponadto oceny oddziaływania na środowisko – w tym zwłaszcza ocena strategiczna.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 503).
2. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 710).

3. Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20.10.2000 r. (Dz.U. z 2006 Nr 14, poz. 98).
4. Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro 27.10.2005 r.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088.

Książki i artykuły naukowe:

1. Bąkowski T., Zalasińska K., *Paradygmat zrównoważonego rozwoju w prawnej ochronie nieruchomości zabytkowych – próba adaptacji*, [w:] *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, t. 3, red. W. Szafranski, K. Zalasińska, Poznań 2009.
2. Boyle A., *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*, (2007) 18 *Fordham Journal of Environmental Law*.
3. Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, [w:] *Prawne wyzwania związane z przystosowaniem się do zmian klimatu i ich łagodzeniem*, red. M. Nyka, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, rok XXV, nr 3(51).
4. Cieślak Z., *Status ontologiczny wartości w prawie*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Warszawa 2010.
5. Fogel A., *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „*Studia Prawnoustrojowe*”, t. XXXVII, Olsztyn 2017.
6. Fogel A., *Koncepcja pozytywnych obowiązków państwa w ochronie środowiska – ewolucja wpływu praw człowieka na ograniczenie możliwości zagospodarowania terenu*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem: aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.
7. Gawryluk D., *Czy zieleń stanowi zagrożenie zabytkowej przestrzeni rynków małych miast północno-wschodniej Polski?*, [w:] *Dziedzictwo zagrożone, ogrody historyczne w Polsce*, red. K. Hodor, K. Łakomy, Kraków 2015.
8. Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020.
9. Heritage and Society 2020 <https://historicengland.org.uk/content/heritage-counts/pub/2020/heritage-and-society-2020/>.

10. Mencwel J., *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warszawa 2020.
11. Mitkowska A., *Zagrożenia ogrodów zabytkowych wynikające z restrykcyjnych postaw służb konserwatorskich*, [w:] *Dziedzictwo zagrożone, ogrody historyczne w Polsce*, red. K. Hodor, K. Łakomy, Kraków 2015.
12. Ode Sang Å., Knez I., Gunnarsson B., Hedblom M., *The effects of naturalness, gender, and age on how urban green space is perceived and used*, "Urban Forestry & Urban Greening", 2016, vol. 18, pp. 269–271, <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.06.008>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1618866715300765>)
13. Parchomiuk J., *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
14. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. 8. wydanie*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.
15. Potts A et. al., *European Cultural Heritage Green Paper*. Europa Nostra, The Hague & Brussels 2021.
16. Staniewska A., *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i projektu ustawy prezydenckiej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
17. Szulczewska B., *Zielona infrastruktura – czy koniec historii?*, Warszawa 2018.
18. Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
19. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
20. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Anna Albin¹

Gmina a transformacja energetyczna w ramach Europejskiego Zielonego Ładu

Streszczenie

Europejski Zielony Ład wyznacza ambitne cele klimatyczne, które mają przyczynić się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Służy temu transformacja energetyczna, która jest częścią ochrony klimatu. W procesie tym uczestniczy gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Gminy realizują m.in. programy ochrony powietrza i plany gospodarki niskoemisyjnej, odpowiadają za planowanie i organizację działań w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i paliwa gazowe. W ten sposób wpływają na racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gmin. Zadaniem gminy jest stworzenie efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego. Istotny powinien być także udział gmin w określaniu ram prawnych służących realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. W tym zakresie istotna jest współpraca gmin, której celem jest uwzględnienie interesu lokalnego w realizacji zadań państwa na rzecz ochrony klimatu.

Słowa kluczowe: transformacja energetyczna, Europejski Zielony Ład, gmina, zaopatrzenie w energię ciepłą, elektryczną i gaz, plan gospodarki niskoemisyjnej

Municipality and Energy Transition under the European Green Deal

Abstract

The European Green Deal sets ambitious climate goals to help reduce greenhouse gas emissions. This is served by the energy transition, which is part of climate protection. The process involves the municipality as the basic unit of local government. Among other things, municipalities implement air protection programs and low-carbon management plans, and are responsible for planning and organizing activities in the supply of in electricity, heat and gaseous fuels. In this way, they influence the rationalization of energy consumption and the promotion of solutions that reduce energy consumption in the municipal area. The task of the municipality is to create an energy-efficient district heating system. It should also be important for municipalities to participate in defining the legal framework for implementing the European Green Deal. In this regard, it is important for municipalities to cooperate in order to include local interests in the implementation of the state's climate protection tasks.

Keywords: energy transition, European Green Deal, municipality, heat, electricity and gas supply, low-carbon management plan.

¹ Doktor nauk prawnych, pracownik samorządowy, współpracujący z Uniwersytetem Wrocławskim jako wykładowca na studiach podyplomowych prawa ochrony środowiska i gospodarki odpadami. ORCID: 0000-0002-8521-6737.

1. Wstęp

Europejski Zielony Ład to strategia Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, której głównym celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu². Fakt, że klimat się zmienia, jest powszechnie uznany w świecie nauki³. Co więcej, zmienia się w sposób wykładniczy, czyli tempo tych zmian przyspiesza⁴. Działania w celu ochrony klimatu powinny być podejmowane niezwłocznie, aby przywrócenie równowagi przyrodniczej w środowisku było w ogóle możliwe⁵. Istotną częścią ochrony klimatu jest transformacja energetyczna, mająca na celu ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń do powietrza. Polega ona na przejściu na zrównoważoną gospodarkę za pomocą odnawialnych źródeł energii, oszczędzania energii oraz podnoszenia efektywności energetycznej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, uwzględniającą potrzeby zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. Innymi słowy, istotą transformacji jest przejście z energetyki tradycyjnej, czyli węglowej, do bardziej przyjaznych środowisku źródeł energii. Zadanie to dotyczy także gminy, która odpowiada za zaopatrzenie mieszkańców w energię ciepłą, elektryczną i gaz. Zadaniem gminy jest także ochrona powietrza, która polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości.

Europejski Zielony Ład obejmuje ponadto gospodarkę o obiegu zamkniętym, zrównoważone systemy rolno-spożywcze, różnorodność biologiczną i zarządzanie ekosystemami oraz rozwiązania chroniące tereny biologicznie czynne, a także dotyczące zagospodarowania wód opadowych⁶. Wskazane zagadnienia to interesujące tematy na kolejne artykuły. Celem przedmiotowe-

² Strategia ta została przyjęta w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956 (RSP); Dz.U. UE. z 2021, C 270, s. 2); rezolucja uwzględnia m.in. Komunikat z 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu. (COM (2019) 0640) oraz komunikat Komisji z 28 listopada 2018 r. „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długotrwała wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki” (COM (2018) 0773) oraz pogłębioną analizę przygotowaną na poparcie propozycji zawartych w komunikacie. Zob.: R. Maruszkin, *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

³ Zob. na temat przyczyn zmian klimatu: Z.W. Kundzewicz, P. Kowalczyk, *Zmiany klimatu i ich skutki*, Poznań 2008, s. 29–34.

⁴ Kluczową cechą funkcji wykładniczej można spostrzegać na dwa sposoby: albo jako wielkość, która jest dodawana w coraz większych porcjach w każdej jednostce czasu, albo jako skracanie się czasu pomiędzy kolejnymi wzrostami o taką samą wartość. Najistotniejszą rzeczą funkcji wykładniczych jest ich przyspieszanie. Moment, w którym wzrost zderza się z zewnętrznymi ograniczeniami, prowadzi do dramatycznych zmian (zob. szerzej: M. Popkiewicz, *Świat na rozdrożu*, Katowice 2013, s. 15–28).

⁵ Zob. na temat przeciwdziałania zmianom klimatu oraz adaptacji do zmian klimatu i ich skutków: Z.W. Kundzewicz, P. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 145–162. Zob. też.: B. Wieteska-Rosiak, *Kierunki rozwoju gospodarczego miast w perspektywie adaptacji do zmian klimatu*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320, s. 61–74.

⁶ Zob. szerzej: *Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wpływ zmiany klimatu na regiony oraz ocena Europejskiego Zielonego Ładu z dnia 2.02.2021 r.* (Dz.U. UE. C 37, s. 40).

go artykułu jest analiza zadań gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego na rzecz ograniczania emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń do powietrza w celu przeciwdziałania zmianom klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem udziału gminy w transformacji energetycznej w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

2. Europejski Zielony Ład a transformacja energetyczna

Europejski Zielony Ład wyznacza ambitne cele klimatyczne, które mają przyczynić się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych powstających w przypadku spalania węgla. Ustanowiono wiążący cel w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w 2030 r. o 55% w porównaniu do 1990 r. Osiągnięcie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto, czyli tzw. neutralności klimatycznej, ustalono na rok 2050. Przyjęto założenie, że realizacji wskazanych celów służy nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna gospodarka oraz oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych. Powyższe jest związane z koniecznością modernizacji źródeł energetycznego spalania paliw na niskoemisyjne, a także ze zwiększaniem udziału odnawialnych źródeł energii oraz stosowaniem coraz bardziej restrykcyjnych norm emisji tlenków węgla w transporcie.

Zastępowanie węgla bardziej przyjaznymi środowisku nośnikami energii ma podstawowe znaczenie w likwidacji niskiej emisji pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego⁷. W sektorze tym problemem są wciąż niskosprawne urządzenia grzewcze, wykorzystujące najgorszej jakości paliwa stałe. Rozwiązaniem służącym ograniczeniu niskiej emisji jest wytwarzanie energii cieplnej w niskoemisyjnych dużych źródłach energetycznego spalania paliw, produkujących ciepło dostarczane do publicznej sieci ciepłowniczej. Warunkiem zastosowania tego sposobu ogrzewania w budynkach mieszkalnych jest istnienie dobrze rozbudowanej sieci ciepłowniczej. Znaczną redukcję zanieczyszczeń do powietrza z gospodarstw domowych zapewnia też ogrzewanie gazowe. Tu też warunkiem jest dobrze rozbudowana sieć gazowa na terenie gminy. Alternatywę stanowią odnawialne źródła energii⁸, a w szczególności ciepło ziemi i fotowoltaika⁹.

⁷ Zob. szerzej: A. Albin, *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 53–70.

⁸ Zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii określają przepisy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2022 poz. 1378 ze zm.).

⁹ Tzn. konwersja energii promieniowania słonecznego na energię elektryczną przy wykorzystaniu efektu fotowoltaicznego.

Równie ważnym problemem są emisje przemysłowe. Średnie i duże źródła spalania paliw emitują znaczne ilości zanieczyszczeń do powietrza, mimo że wyższe emitory zapewniają lepsze ich rozprzestrzenianie. Z tego powodu krajowe regulacje prawne, będące wynikiem implementacji m.in. dyrektywy IED, konfuzji BAT, dyrektywy MCP, nakładają na część zakładów obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego i monitorowania emisji¹⁰. Emisja przemysłowa co do zasady podlega reglamentacji i nadzorowi¹¹. Niespełnienie konkluzji BAT lub standardów emisyjnych spowoduje konieczność wyłączenia instalacji z eksploatacji. Z kolei osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska wymaga podjęcia inwestycji i ponoszenia kosztów z tego tytułu. W tym celu stworzony został m.in. fundusz klimatyczny, które wspiera przedsięwzięcia służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych.

Główny ciężar transformacji energetycznej związanej ze strategią klimatyczną Unii Europejskiej do 2050 r. spoczywa na podmiotach gospodarczych eksploatujących duże źródła spalania energetycznego paliw. Podmioty te uczestniczą w handlu emisjami gazów cieplarnianych¹². Co istotne, wraz z dniem 31 grudnia 2022 r. kończy się okres tzw. derogacji ciepłowniczych¹³, natomiast z dniem 31 grudnia 2023 r. tzw. derogacji naturalnych¹⁴. Odnośnie do **źródeł średniego spalania** paliw (od 5 MW do 50 MW) obowiązują derogacje ciepłownicze i dla tłoczni gazu¹⁵. Modernizacja tych źródeł na niskoemisyjne jest konieczna. Niespełnienie norm emisyjnych spowoduje wzrost kosztów działalności związanych z koniecznością pokrywania wyższych opłat za korzystanie ze środowiska oraz zakupu uprawnień do emisji¹⁶. Koszty te wpływają na wzrost

¹⁰ Zob. szerzej: R. Maruszkin, *Emisje przemysłowe, pozwolenia zintegrowanej, BATy, IED i problemy z praktyki*, sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

¹¹ Chodzi o to, aby za pomocą zamkniętego katalogu instrumentów prawnych (pozwolenia, zgłoszenia) umożliwić osiąganie, także w gospodarce opartej na wolnej konkurencji, pewnych celów (interesów) społecznych (ogólnych). (T. Kocowski, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 8a *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 695). Zob. też na temat zezwolenia związanego z konstrukcją zakazu ogólnego, uchylanego przez organ administracji publicznej na wniosek zainteresowanego podmiotu (K. Kiczka, *Formy prawne działania administracji gospodarczej. Akty administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 472–478).

¹² Liczbę uprawnień do emisji przydziela powołany m.in. w tym celu Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Prowadzący instalację, która kwalifikuje się do przydziału uprawnień do emisji, składa do organu właściwego do wydania decyzji zezwalającej na emisję gazów cieplarnianych z instalacji plan metodyki monitorowania w celu zatwierdzenia (zob. art. 26f ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; Dz.U. z 2022 r. poz. 1092).

¹³ Zob. art. 146b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej jako: ustawa Prawo ochrony środowiska).

¹⁴ Zob. art. 146a ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁵ Zob. art. 146j i 146k ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁶ Już dziś w ramach handlu emisjami gazami cieplarnianymi tona wyemitowanego dwutlenku węgla kosztuje ok. 100 euro.

opłat i stawek taryfy dla energii ciepłej i elektrycznej. Przekłada się to bezpośrednio na ceny dla odbiorców energii.

Najcystsza i najtańsza energia to ta niezużyta. Dlatego priorytetem Unii Europejskiej jest także efektywność energetyczna, tj. ograniczenie zużycia energii. Realizacji tego celu służy zwiększenie udziału źródeł odnawialnych oraz wycofanie w szybkim tempie węgla jako najmniej ekologicznego nośnika energii. Emisje sektora gazowego też mają być obniżane. Przyszłością może być produkcja energii z syntezy wodoru i inne nowoczesne technologie wytwarzania energii. Chodzi o zapewnienie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii. Mniejsze zużycie energii ciepłej i energii elektrycznej lub gazu oznacza niższe wydatki eksploatacyjne. Zmniejszenie zużycia energii następuje w związku z realizacją inwestycji termomodernizacyjnych¹⁷.

Przyspieszenie polskiej transformacji energetycznej i szereg korzyści dla gospodarki oraz społeczeństwa to także rozwój lądowej energetyki wiatrowej¹⁸. Przygotowywane są zmiany regulacji ustawowych, które zakładają rezygnację z tzw. zasady odległościowej, przy jednoczesnym przesunięciu decyzyjności na poziom lokalny, czyli w miejsce, gdzie inwestycje te będą realizowane¹⁹. Projekt ustawy zakłada liberalizację zasady 10H na poziomie gminy, która poprzez uchwalenie planów miejscowych dla obszarów prognozowanego oddziaływania elektrowni wiatrowych (a nie obszarów 10H) będzie mogła wyznaczyć inną odległość inwestycji od budynków mieszkalnych, zgodnie z wynikami prognozy oddziaływania na środowisko, lecz nie mniejszą niż 500 m. Dodatkowo przewiduje się specjalne zasady konsultacji takich planów z lokalnymi społecznościami i sąsiadującymi gminami²⁰. To szansa na rozwój tej dziedziny energetyki odnawialnej²¹. Za odnawialnymi źródłami energii przemawia możliwość ich decentralizacji, co zmniejsza straty związane z przesyłaniem energii na odległość oraz uniezależnia energetycznie małe regiony i populacje lokalne. Ponadto produkcja odnawialnej energii z turbin wiatrowych, baterii słonecznych lub roślin

¹⁷ W przypadku właścicieli domków jednorodzinnych wydatki poniesione na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego podlegają odliczeniu od podatku dochodowego w postaci ulgi termomodernizacyjnej. Ulga ta, mająca charakter zwolnienia przedmiotowego, została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2019 r. ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. poz. 2246).

¹⁸ Warunki i tryb lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych określają przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724), zwanej potocznie ustawą 10H.

¹⁹ R. Krupa-Dąbrowska, *Biznes i samorządy razem walczą o odblokowanie rozwoju lądowej energetyki wiatrowej*, sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

²⁰ K. Sobczak, *Rząd chce do końca czerwca usunąć bariery dla elektrowni wiatrowych*, sip.lex [dostęp: 4.05.2022].

²¹ Z kolei ułatwieniem dla budowy ferm wiatrowych nad Bałykiem są przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 234 ze zm.).

uprawnnych na opał może być łatwo wkomponowana w krajobraz²².

Jeszcze jedna możliwość oszczędzania energii tkwi w planowaniu przestrzennym. Zużycie energii jest związane ze strukturą przestrzenną, tj. rozproszeniem budynków, odległością domów od miejsc pracy, długością systemu ogrzewania i chłodzenia miast oraz stratami związanymi z przesyłaniem energii na odległość²³.

Zmiany klimatu wiążą się i wiązać się będą z kosztami społecznymi. Dotkną one najslabsze grupy społeczne i regiony. Wsparcie finansowe państwa w różnych formach jest niezbędne. Należy docenić finansowy wysiłek wszystkich jednostek i podmiotów podejmujących działania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarniach. W obliczu inwazji Rosji na Ukrainę dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych stała się zagadnieniem jeszcze bardziej palącym. Problemem jest m.in. niekontrolowany wzrost cen gazu na rynkach. Rozbudowa terminalu w Świnoujściu i budowa nowego terminalu w Gdańsku oraz budowa nowych gazociągów przez Gaz-System, a także uruchomienie gazociągu Baltic Pipe²⁴ służą uniezależnieniu naszego kraju od dostaw gazu ze Wschodu.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że transformacja energetyczna w naszym kraju jest związana nie tylko z obowiązkiem spełniania wymogów prawnych Unii Europejskiej i regulacji krajowych, pokrycia znacznych kosztów inwestycyjnych, ale przede wszystkim z koniecznością ochrony zdrowia i życia mieszkańców naszego kraju. Każdy ma prawo do życia w czystym środowisku²⁵. Uzasadnione też jest kwalifikowanie powietrza jako dobra publicznego, a jego ochronę jako realizację dobra publicznego²⁶.

3. Zadania gminy w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą, elektryczną i gaz

Zaopatrzenie w energię elektryczną i paliwa gazowe to sektory sieciowe gospodarki, w stosunku do których zachowują swoją moc obowiązującą zarówno

²² A. Kalinowska, *Ekologia-wyбір przyszłości*, Warszawa 1993, s. 246.

²³ *Ibidem*, s. 247.

²⁴ Realizacja projektu Baltic Pipe jest w pełni zgodna z wytycznymi polityki energetycznej UE w zakresie zapewnienia bezpiecznych, przystępnych cenowo i zrównoważonych dostaw energii.

²⁵ Zob. uchwałę SN z dnia 28 maja 2021 r., *Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych*, (III, CZP 27/20), sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

²⁶ B. Iwańska, *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 5.

no przepisy prawa konkurencji²⁷, jak też regulacji sektorowej²⁸. Ta daleko idąca prawna interwencja zmierza do zagwarantowania wszystkim potrzebującym dostępu, przystępności oraz jakości określonych dóbr wytwarzanych w sektorach sieciowych, które są niezbędne do normalnego funkcjonowania członków społeczeństwa. Oprócz ochrony konkurencji na rynkach infrastrukturalnych istotne jest zapewnienie realizacji pewnych wartości społecznych²⁹.

Do zadań własnych gminy należy zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz³⁰. Zakres zadań gminy w przedmiotowym zakresie obejmuje: planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, finansowanie oświetlenia ulicznego i placów, a także planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Ponadto gmina dokonuje oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy³¹.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który podlega uchwaleniu przez radę gminy³². W przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny, a następnie jest przyjmowany przez radę gminy³³. Taryfy dla paliw gazowych lub energii

²⁷ Prawo konkurencji to ogół norm prawnych, które są adresowane do przedsiębiorców i które zakazują tym podmiotom określonych zachowań szkodzących mechanizmowi wolnej konkurencji. Należy wskazać: porozumienia ograniczające konkurencję, praktyki polegające na nadużywaniu pozycji dominującej przez przedsiębiorcę, a także takie operacje koncentracyjne pomiędzy przedsiębiorcami, które mogą wywoływać antykonkurencyjne następstwa. (M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 13-14).

²⁸ Regulacja sektorowa to ogół norm prawnych, które są adresowane do przedsiębiorców działających w tzw. sektorach sieciowych gospodarki (telekomunikacja, energetyka, transport kolejowy, poczta, sektor wodno-kanalizacyjny) i które mają w swoim założeniu służyć kontrolowaniu (przeciwdziałaniu nadużywaniu) znaczącej siły (pozycji) rynkowej, jaką często posiadają funkcjonujące w tych sektorach przedsiębiorstwa (M. Szydło, *op. cit.*, s. 14).

²⁹ *Ibidem*, s. 21.

³⁰ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559). Szczegółowe zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych określa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385; dalej jako: ustawa Prawo energetyczne).

³¹ Zob. szerzej art. 18 ustawy Prawo energetyczne.

³² Projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa (zob. szerzej art. 19 ustawy Prawo energetyczne).

³³ Zob. art. 20 ustawy Prawo energetyczne.

ustalają przedsiębiorstwa energetyczne, stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej³⁴. Ostatecznie taryfy dla paliw gazowych i energii za-
twierdza Prezes Urzędu Regulacji Energetyki³⁵.

Gmina, uchwalając założenia do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz lub projekt takiego planu, tworzy warunki dla działalności przedsiębiorstw energetycznych na lokalnym rynku. Nie może więc zwolnić się z odpowiedzialności za koszty dostarczania mieszkańcom gminy prądu, gazu, a w szczególności ciepła. Racjonalizacji kosztów służy konkurencja, o zachowanie której na swoim terenie gmina powinna zabiegać.

Stosownie do dyrektyw unijnych w 2007 r. w ramach liberalizowania rynku gazu (podobnie jak i na rynku energii elektrycznej) zapewniono odbiorcom możliwość wyboru i zmiany sprzedawcy gazu. W tym celu dokonano organizacyjno-prawnego rozdzielenia sprzedaży gazu od dystrybucji³⁶. Odbiorca gazu ma prawo jego zakupu od wybranego przez siebie sprzedawcy, a przedsiębiorstwo energetyczne, do którego sieci jest przyłączony, jest zobowiązane mu to umożliwić³⁷. 5 lutego 2022 r. weszły w życie zmiany regulacji prawnych³⁸ dotyczące dostępu do lokalnych sieci gazowych. Przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo, czyli prowadzące jednocześnie dystrybucję i sprzedaż gazu, które zamierza odmówić świadczenia usług dystrybucji paliw gazowych, jest zobowiązane, jeszcze przed odmową, uzyskać decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zwalniającą z obowiązku świadczenia takich usług³⁹. Właściciel sieci jest zobligowany umożliwić również innym sprzedawcom gazu korzystanie z sieci. Odbiorca może wybrać najkorzystniejszą cenę gazu z tych, które są oferowane przez różnych dostawców⁴⁰. Wprowadzone rozwiązanie chroni konkurencję i zdaniem autorów nowelizacji ułatwi dostęp do rynku odbiorcom gazu.

Co do zasady, gminy nie tworzą i nie przystępują do spółek zajmujących się sprzedażą i dystrybucją prądu lub gazu. Zwykle realizują to podmioty o szer-

³⁴ Zob. art. 45 ustawy Prawo energetyczne.

³⁵ Zob. szerzej: art. 47 ustawy Prawo energetyczne.

³⁶ W związku z tym w ramach grupy PGNiG wyodrębniano kilka spółek, które zajmują się dystrybucją gazu oraz utrzymaniem gazowych sieci dystrybucyjnych i przyłączaniem do nich nowych odbiorców. Natomiast sprzedażą gazu zajmują się PGNiG. Oprócz podmiotów z grupy PGNiG sprzedażą i dystrybucją gazu zajmuje się także kilku dostawców alternatywnych. Operatorzy systemów dystrybucyjnych są zobowiązani zapewnić sprzedawcom i odbiorcom świadczenie usług dostarczania gazu na zasadach równego traktowania. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Rynek gazu, Poradnik dla konsumenta*, Kraków 2013, s. 1–2. <https://uokik.gov.pl>, [dostęp: 5.05.2022]

³⁷ *Ibidem*, s. 4.

³⁸ Zob. ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne (Dz.U. poz. 200).

³⁹ Przy czym chodzi o sieci gazowe zasilane wyłącznie ze źródeł lokalnych i niepołączonych z innymi sieciami.

⁴⁰ G.J. Leśniak, R. Horbaczewski, *Zmiany dotyczące dostępu do lokalnych sieci gazowych mogą wejść w życie*, sip.lex.pl [dostęp: 5.05.2022].

szym niż lokalny obszarze działania. Inaczej jest w przypadku wytwarzania energii cieplnej. Gdy na terenie gminy nie działa przedsiębiorstwo energetyczne wytwarzające i dostarczające ciepło sieciowe, gmina nie może zwolnić się z obowiązku wykonania tego zadania. Powinna wówczas powołać własny podmiot prowadzący działalność w przedmiotowym zakresie. Zaopatrzenie w ciepło mieszkańców gminy przez spółkę komunalną to zadanie o charakterze użyteczności publicznej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁴¹. Jest to obszar gospodarki komunalnej polegający na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁴².

4. Udział gminy w transformacji energetycznej w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Podkreśla się, że władze lokalne i regionalne już włączają cele zrównoważonego rozwoju do swoich planów lokalnych i strategii regionalnych¹⁰, co może stanowić istotny punkt wyjścia dla racjonalnego pod względem kosztów wdrażania lokalnych i regionalnych zielonych ładów. Należy wskazać w tym miejscu w szczególności na takie dokumenty, jak *programy ochrony powietrza* lub *plany gospodarki niskoemisyjnej*, których głównym celem jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Programy ochrony powietrza⁴³ są przyjmowane na poziomie województwa dla stref ochrony powietrza⁴⁴, po uprzednim zaopiniowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta, starostę)⁴⁵. Gmina i powiat realizują zadania określone w pro-

⁴¹ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679). Szczegółne powiązanie podmiotu świadczącego usługi użyteczności publicznej z interesem publicznym nadaje jej działaniom postać kwalifikowanej działalności, która jest zbliżona do działalności gospodarczej, ale nie powinna być z nią identyfikowana (L. Kieres, *Gospodarka komunalna - pojęcie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 79).

⁴² Gospodarkę komunalną należy rozpatrywać w trzech aspektach: podmiotowym, przedmiotowym oraz jako działalność zarówno gospodarczą jak i niegospodarczą, administracyjną (M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 38).

⁴³ Program ochrony powietrza jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ale nie nakłada dodatkowych obowiązków, doprecyzowuje jedynie regulacje ustawowe. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla ochrony środowiska (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Ograniczenia te powinny być, być adekwatne do celu, jakiego służą. To wymóg wynikający z zasady proporcjonalności (zob. T. Kocowski, *op. cit.*, s. 696-697).

⁴⁴ Którymi są: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy, miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy, pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji (zob. art. 87 ustawy Prawo ochrony środowiska).

⁴⁵ Zob. szerzej art. 91 ustawy Prawo ochrony powietrza.

gramie ochrony powietrza i podlegają w tym zakresie nadzorowi wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska Dla ograniczenia niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego podstawowe znaczenie ma przyjmowana fakultatywnie przez sejmik województwa uchwała antysmogowa, wprowadzająca ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁴⁶. Uchwałę tę także opiniuje organ wykonawczy gminy i powiatu. Uchwała antysmogowa nie dotyczy źródeł, które podlegają zgłoszeniu lub decyzji o dopuszczalnej emisji.

Na poziomie gminy są opracowywane, a następnie realizowane *plany gospodarki niskoemisyjnej*⁴⁷, które obejmują przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej⁴⁸. Zgodnie przepisami ustawy o efektywności energetycznej, jednostka sektora publicznego realizuje swoje zadania, stosując co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej, takich jak: realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej lub przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, a także nabywanie i eksploatacja urządzeń, instalacji lub pojazdów charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji⁴⁹. Co do zasady, *plany gospodarki niskoemisyjnej* obejmują więc inwestycje zmniejszające zapotrzebowanie na ciepło, do których można zaliczyć m.in.: termomodernizacje budynków, instalowanie kolektorów słonecznych i fotowoltaiki, wymianę rur sieci ciepłowniczych na preizolowane i autobusów komunikacji publicznej na niskoemisyjne. Obowiązkiem organów gminy jest nabywanie efektywnych energetycznie produktów lub zlecanie usług, których wykonanie związane jest ze zużyciem energii. Realizacja obowiązku następuje w szczególności przy udzielaniu zamówień publicznych. Gmina jest zobowiązana także do poprawy efektywności energetycznej budynków będących władnością gminy⁵⁰. W ten sposób gmina wpływa na rozwój budownictwa energooszczędnego. Finansując oświetlenie uliczne i placów, gmina powinna zadbać o to, aby było ono energooszczędne. Lokalne bezpieczeństwo energetyczne związane jest także z tworzeniem klastrów energii⁵¹ pochodzącej z odnawialnych źródeł energii.

⁴⁶ Zob. art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁴⁷ Niebędące aktami prawa miejscowego, a jedynie aktami polityki.

⁴⁸ Te przedsięwzięcia to, najogólniej rzecz ujmując, działania polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, w urządzeniu technicznym lub w instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii (art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej; Dz.U. z 2021 r. poz. 2166 ze zm.; dalej jako: ustawa o efektywności energetycznej).

⁴⁹ Zob. art. 6 ustawy o efektywności energetycznej.

⁵⁰ Zob. szerzej: art. 8 ustawy o efektywności energetycznej.

⁵¹ Które są formą współpracy gminy, mieszkańców i przedsiębiorców oraz jednostek naukowych. (zob. art. 2 pkt 15a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii; Dz.U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.). Zob. szerzej: R. Krupa-Dąbrowska, *Rząd przygotowuje przepisy mające wzmocnić klastry energetyczne*, sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

Aspekty ochrony powietrza powinny znaleźć odzwierciedlenie także w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię ciepłą, elektryczną i gaz. W szczególności gmina powinna zadbać o to, aby na jej terenie funkcjonowało niskoemisyjne źródło wytwarzające ciepło sieciowe. Jako podmiot odpowiedzialny za planowanie i organizację działań w przedmiotowym zakresie powinna dążyć do racjonalizacji zużycia energii i promować rozwiązania zmniejszające zużycie energii na obszarze gmin. Powinna zapewnić konkurencję na rynku zaopatrzenia w ciepło. Systemy ciepłownicze mają być efektywne energetycznie⁵². Gmina powinna mieć wpływ na rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej, co jest możliwe, gdy jest jej właścicielem. Może wówczas oddziaływać bezpośrednio na pomiot wytwarzający ciepło sieciowe. Powinna także współpracować z podmiotami prywatnymi niepowiązаныmi z gminą w zakresie rozbudowy sieci gazowniczej.

Gmina odpowiada za transport publiczny. Nie można zatem nie docenić jej roli w kształtowaniu zrównoważonego transportu, obejmującego promocję przyjaznych środowisku środków transportu, redukcję liczby przewozów transportem drogowym, rozwój niskoemisyjnego transportu publicznego i infrastruktury rowerowej.

Aspekty lokalnego zielonego ładu gmina jest zobowiązana uwzględniać w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Gmina powinna przeciwdziałać zbyt ekspansywnemu rozwojowi miast na zewnątrz, zajmowaniu przestrzeni ponad rzeczywiste potrzeby, wynikające z liczby mieszkańców, nadmiernie rozwiniętemu transportowi samochodowemu, wymuszającemu rozbudowę dróg. Jest odpowiedzialna za tworzenie systemów grzewczych, eliminujących indywidualne, mało efektywne paleniska oraz spójnych zrównoważonych systemów transportu publicznego. Wiąże się to pośrednio z koordynacją rozwoju osiedli⁵³.

Gmina prowadzi także działania edukacyjne i propaguje zasadę zrównoważonego rozwoju. Jednym z kierunków działań w tym zakresie jest zwiększenie aktywności mieszkańców gminy na rzecz ochrony powietrza. W dokumentach unijnych⁵⁴ podkreśla się, że władze lokalne i regionalne są najlepiej przygotowane do angażowania swoich społeczności, przyciągania inwestorów prywatnych i wdrażania ambitnych oraz terminowych działań, nie tylko jako administratorzy,

⁵² Tworzenie monopolu nie jest korzystne w sensie ekonomicznym. Monopolizacja rynku wiąże się z zagrożeniem nadużycia pozycji dominującej, które jest bezwzględnie zakazane. (Zob. szerzej: M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Warszawa 2010, s. 126 i n.).

⁵³ *Miasto idealne – miasto zrównoważone, Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych*, red. nauk. A. Kalinowska, Uniwersytet Warszawski, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem Warszawa 2015, s. 50.

⁵⁴ Zob. szerzej: *Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wpływ zmiany klimatu na regiony oraz ocena Europejskiego Zielonego Ładu* z dnia 2.02.2021 r. (Dz.U. UE C 37., s. 40).

ale również jako usługodawcy. Mogą one przyjmować kompleksowe lokalne zielone łady⁵⁵. Należy zatem uznać rolę władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu Europejskiego Zielonego Ładu, w tym w procesie określania ram regulacyjnych, fiskalnych i finansowych na wszystkich szczeblach zgodnie z (autentycznym) wielopoziomowym systemem zarządzania.

Ponadto gmina kształtuje politykę podatków lokalnych. Może ona zwolnić w całości lub w części z podatku od nieruchomości właścicieli nieruchomości realizujących przedsięwzięcia służące ochronie powietrza. Ma też możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na realizację projektów obejmujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne i niskoemisyjne. Może ponadto udzielać dotacji celowych na ten cel ze środków budżetu gminy czy powiatu. Obowiązuje w tym zakresie zasada równego dostępu do środków publicznych.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Istnieją branże, które w wyniku transformacji energetycznej w najbliższych latach będą wykazywały zmniejszony popyt na pracę (górnictwo), i takie, gdzie będą powstawać nowe, w tym „zielone” miejsca pracy (OZE, termomodernizacja). Pożądane byłoby skorelowanie tych procesów tak, aby możliwy był przepływ pracowników pomiędzy branżami czy sektorami⁵⁶. Rola samorządu gminnego, mającego najlepsze rozeznanie w lokalnym rynku pracy, jest znacząca.

W świetle powyższych rozważań, dobrym rozwiązaniem wydaje się ustanowienie wskaźników służących ocenie i monitorowaniu postępów wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu na poziomie gminy. Powinny one obejmować: politykę lokalną, prawo miejscowe, gospodarkę finansową, zadania własne gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. Zbieranie i porównywanie wyników byłoby narzędziem oceny osiągnięć w powyższym zakresie. Pomogłoby to także odzwierciedlić różnorodność potrzeb i uwarunkowań na poziomie lokalnym. I ostatecznie przyczyniłoby się do określenia i powielenia najlepszych praktyk zgodnie z przejrzystymi kryteriami.

5. Wnioski

1. Udział gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadań Europejskiego Zielonego Ładu już jest istotny. W ramach lokalnych zielonych ładów gminy realizują *programy ochrony powietrza* i *plany gospodarki niskoemisyjnej*, które służą ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych.

⁵⁵ Z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych, geograficznych i środowiskowych.

⁵⁶ G.J. Leśniak, Lewiatan: *Transformacja energetyczna zmieni rynek pracy*, sip.lex.pl [dostęp: 4.05.2022].

2. Gmina jako podmiot odpowiedzialny za planowanie i organizację działań w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i paliwa gazowe jest odpowiedzialna za racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gmin.
3. Gmina odpowiada w szczególności za stworzenie efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego. Gdy na terenie gminy nie działa przedsiębiorstwo energetyczne wytwarzające i dostarczające ciepło sieciowe, gmina jest zobowiązana powołać własny podmiot prowadzący działalność w tym zakresie.
4. Władze gminy są najlepiej przygotowane do angażowania swoich społeczności, przyciągania inwestorów prywatnych i wdrażania ambitnych działań w zakresie transformacji energetycznej, nie tylko jako administratorzy, ale również jako usługodawcy.
5. Gmina, realizując przedsięwzięcia termomodernizacji i niskoemisyjne, potrzebuje wsparcia finansowego państwa, zgodnie z zasadą pomocniczości.
6. Gmina powinna także współuczestniczyć w procesie określania ram regulacyjnych, fiskalnych i finansowych służących realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. W tym zakresie istotna jest współpraca gmin, której celem jest uwzględnienie interesu lokalnego w realizacji zadań państwa na rzecz ochrony klimatu.
7. Dobrym rozwiązaniem wydaje się ustanowienie wskaźników służących ocenie i monitorowaniu postępów na poziomie gminy w realizacji lokalnego zielonego ładu, stanowiącego integralną część Europejskiego Zielonego Ładu. Wskaźniki te służyłyby porównywaniu efektów działań poszczególnych gmin w przedmiotowym zakresie, co wprowadzałoby mechanizm konkurencji pomiędzy nimi.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.).
3. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956 (RSP); Dz.U. UE. z 2021, C 270).

4. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2021 r. poz. 332 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. poz. 2246).
7. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 234 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559).
10. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne (Dz.U. poz. 200).
12. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).
13. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2166 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Albin A., *Krajowe regulacje prawne dotyczące likwidacji niskiej emisji z sektora bytowo-komunalnego a poprawa stanu czystości powietrza*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10.
2. Iwańska B., *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7.
3. Kalinowska A., *Ekologia-wybór przyszłości*, Warszawa 1993.
4. Kiczka K., *Formy prawne działania administracji gospodarczej. Akty administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
5. Kieres L., *Gospodarka komunalna – pojęcie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

6. Kocowski T., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
7. Krupa-Dąbrowska R., *Rząd przygotowuje przepisy mające wzmocnić klasyfikację energetyczne*, sip.lex.pl.
8. Krupa-Dąbrowska R., *Biznes i samorządy razem walczą o odblokowanie rozwoju lądowej energetyki wiatrowej*, sip.lex..
9. Kundzewicz Z.W., Kowalczyk P., *Zmiany klimatu i ich skutki*, Poznań 2008.
10. Leśniak G.J., Lewiatan, *Transformacja energetyczna zmieni rynek pracy*, sip.lex.pl.
11. Leśniak G.J., Horbaczewski R., *Zmiany dotyczące dostępu do lokalnych sieci gazowych mogą wejść w życie*, sip.lex.pl.
12. Maruszkin R., *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, sip.lex.pl.
13. Maruszkin R., *Emisje przemysłowe, pozwolenia zintegrowanej, BATy, IED i problemy z praktyki*, sip.lex.pl 4.05.2022 r.
14. *Miasto idealne – miasto zrównoważone, Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych*, red. nauk. A. Kalinowska, Uniwersytet Warszawski, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem Warszawa 2015.
15. Sobczak K., *Rząd chce do końca czerwca usunąć bariery dla elektrowni wiatrowych*, sip.lex.
16. Popkiewicz M., *Świat na rozdrożu*, Katowice 2013.
17. Wieteska-Rosiak B., *Kierunki rozwoju gospodarczego miast w perspektywie adaptacji do zmian klimatu*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320.
18. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
19. Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.
20. Szydło M., *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Warszawa 2010.
21. Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, *Wpływ zmiany klimatu na regiony oraz ocena Europejskiego Zielonego Ładu z dnia 2.02.2021 r.* (DZ. U. UE.C 37, s. 40).
22. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Rynek gazu, Poradnik dla konsumenta*, Kraków 2013, <https://uokik.gov.pl>.

Orzecznictwo:

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., *Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona dóbr osobistych*, (III, CZP 27/20), sip.lex.pl.

Paweł Dzienis¹

Charakter prawny sporu o należności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z nieruchomości

Streszczenie

Publikacja porusza kwestie odpłatności na rzecz gminy za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z nieruchomości. Jest to zadanie własne gminy świadczone w ramach usług komunalnych. Zmiany ustawy Prawo wodne spowodowały, że z definicji legalnej ścieków usunięte zostały wody opadowe i roztopowe. Wobec zmiany stanu prawnego wiele gmin w Polsce stanęło przed problemem rozstrzygnięcia kwestii pobierania opłat za świadczone usługi. Dotychczas obowiązujące umowy z właścicielami nieruchomości stały się nieaktualne w tym zakresie, zaś wody opadowe i roztopowe są nadal odprowadzane do kanalizacji deszczowej. W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy odprowadzanie wód opadowych i roztopowych obciąża finansowo właściciela nieruchomości, przeanalizowane zostaną regulacje cywilnoprawne i administracyjnoprawne. Wśród regulacji cywilnoprawnych zostaną zbadane podstawy bezpodstawnego wzbogacenia właściciela nieruchomości i bezumownego korzystania z usługi i urządzeń kanalizacyjnych. W aspekcie regulacji administracyjnoprawnej zostanie omówiona podstawa prawna i poruszona dopuszczalność ustalania stawek opłat publicznych za świadczenia usług komunalnych w tym zakresie w aktach prawa miejscowego. Wykładnia tych przepisów zostanie zilustrowana orzeczeniami sądów powszechnych i administracyjnych. Problem ten jest powszechny w skali kraju i ma znaczenie zarówno z punktu widzenia gminy i przedsiębiorstw świadczących takie usługi, jak i obciążeń właścicieli nieruchomości. Szczegółowa analiza sposobu rozwiązania problemu zarówno przez sądy administracyjne, jak i sądy powszechne powoduje konieczność poszukiwania odpowiedzi na pytania, czy rozwiązania te nie pozostają ze sobą w sprzeczności i czy można je ocenić jako spójne rozwiązanie problemu.

Słowa kluczowe: usługa komunalna, gospodarka komunalna, wody deszczowe i roztopowe, bezpodstawne wzbogacenie, roszczenia uzupełniające, ochrona własności, obowiązki właścicieli nieruchomości

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia Sądu Okręgowego w Białymstoku, prezes Sądu Rejonowego w Białymstoku, wykładowca KSSIP, autor i recenzent publikacji cywilistycznych; ORCID 0000-0002-8243-7147.

Legal nature of the dispute over payments due for draining rainwater and snowmelt from real property

Abstract

The paper raises the issue of the cost of draining rainwater and snowmelt from the property. This task is vested in a commune and is provided as part of the municipal services. As a result of changes to the Water Law, rainwater and snowmelt are no longer included in the legal definition of sewage. Considering this change in the legal status, many municipalities in Poland now face the problem of payments for the services provided. The existing agreements with property owners became obsolete in this regard, and rainwater and snowmelt are still discharged into the rainwater sewage system. Looking for an answer to the question whether draining rainwater and snowmelt should be paid for by property owners, civil-law and administrative-law regulations will be analysed. Among the civil-law grounds, the grounds for unjust enrichment of property owners and non-contractual use of sewage services and facilities will be examined. In terms of administrative and legal regulations, the issue of payment for the provision of municipal services in this area will be discussed. This problem is common on a national scale and it is important both from the point of view of the commune and enterprises providing such services, as well as the burden on property owners.

Keywords: municipal service, municipal management, rainwater and snowmelt, unjust enrichment, supplementary claims, protection of property, obligations of property owners

1. Istota problemu

1.1. Wody opadowe i roztopowe a definicja legalna ścieków

Charakter prawny sporu o należności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ma naturę administracyjnoprawną i cywilnoprawną. Na początku istotne jest jednak zdiagnozowanie źródła problemu odpłatności. Zmiany w definicji ścieków w Prawie wodnym spowodowały niepewność w zakresie podstaw prawnych obciążania właścicieli nieruchomości za usługi świadczone przez gminy, polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej. Po wejściu w życie 24 sierpnia 2017 r. ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne² wykreślono z obowiązującej dotychczas definicji „ścieków” znajdujące się tam wody opadowe i roztopowe. Wskazany przepis prawa wodnego zmienił art. 2 pkt 8 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³, który definiował jako ścieki również „wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowo-

² Dz.U. poz. 1566 (dalej jako: prawo wodne).

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.

wych (...)". Z definicji legalnej ścieków zostały wykreślone ww. wody opadowe i roztopowe. Od 24 sierpnia 2017 r. wody opadowe i roztopowe przestały być kwalifikowane jako ścieki. Ma to poważne konsekwencje praktyczne dla gmin i właścicieli nieruchomości.

1.2. Sposób ustalania taryfy cen i opłat zbiorowego dostarczenia wody i odprowadzania ścieków

Do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. do 23 sierpnia 2018 r., gminy miały podstawę prawną do pobierania opłat za odprowadzanie ścieków w postaci wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, korzystając z prawa do uchwalania taryfy będącej zestawieniem ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunków ich stosowania (art. 2 pkt 12 ww. ustawy). Usunięcie przez ustawodawcę kategorii wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne z definicji ścieków spowodowało, że mimo odbierania nadal wód opadowych i roztopowych do kanalizacji nie były one objęte taryfą określającą ceny za zbiorowe odprowadzanie ścieków (którymi nie są już wody opadowe i roztopowe ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne). Brak było podstaw do uchwalenia takich nowych taryf na podstawie ww. ustawy.

Taryfę cen i opłat zbiorowego dostarczenia wody i odprowadzania ścieków określa na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Do 31 grudnia 2017 r. taryfy cen i stawek opłat zatwierdzane były na rok w drodze uchwały rady gminy, a po zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z 27 października 2010 r., od 1 stycznia 2018 r. taryfy zatwierdzane są na 3 lata przez organ regulacyjny, którym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie.

1.3. Praktyka jednostek samorządu terytorialnego

Opisywany problem ma charakter powszechny w skali całego kraju. Opa-
dy deszczu i wody roztopowe dotyczą wszystkich nieruchomości gruntowych w Polsce, ale również wspólnot mieszkaniowych w zakresie nieruchomości wspólnej czy spółdzielni mieszkaniowych. Warto odróżnić opłaty za odprowa-

dzanie wód opadowych i roztopowych do gminnej kanalizacji od innych opłat wodnych przewidzianych w Prawie wodnym oraz z tytułu odprowadzania takich wód z dachów budynków. Analizowane zagadnienia wiążą się z postulatem gospodarowania wody deszczowej i naturalnej retencji. Katalog metod, które właściciele nieruchomości mogą stosować w celu całkowitego zagospodarowania wód opadowych, jest bogaty i zawiera co najmniej kilka powszechnie i masowo stosowanych, takich jak m.in. zbiorniki retencyjne, pojemniki na wody opadowe, studnie chłonne, skrzynki rozsączające, nawierzchnie półprzepuszczalne itp. Ma istotne znaczenie również przy rozwiązywaniu zaistniałego problemu.

Praktyka pokazuje, że opłatę za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych po zmianie stanu prawnego wprowadziło kilkaset jednostek samorządu terytorialnego w kraju, inne się jednak na nią nie zdecydowały. Powodem były wątpliwości co do podstawy prawnej. Metody obliczania opłat są różne. Jedne gminy naliczają opłatę tylko za wodę odprowadzaną z powierzchni dachów, natomiast inne jednostki samorządu terytorialnego w przypadku opłat wyrażonych w zł/m³ naliczają je od całości odbieranych wód (dachy, jezdnie, parkingi, tereny utwardzone a nawet spływy z terenów nieutwardzonych). Gminy, które zdecydowały się na podjęcie uchwał określających wysokość opłaty za odprowadzanie wód deszczowych i opadowych, czynią to zazwyczaj na następujących podstawach prawnych: art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴ oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Podstawy te były przedmiotem szczegółowej analizy w sprawach o unieważnienie uchwał przed sądami administracyjnymi.

Na wątpliwości gmin wskazuje też interpelacja poselska nr 16325 skierowana do ministra środowiska⁶. W odpowiedzi na nią z 3 listopada 2017 r. minister środowiska wyjaśnił, że opłaty za wprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do kanalizacji mogą być ustalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk. Minister środowiska dostrzegł jednak również problemy dotyczące sposobu ustalania opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do systemów kanalizacji zbiorczej. Jednocześnie w odpowiedzi na interpelację zaznaczono, że w związku z planowanym przeniesieniem kompetencji w sprawach

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm. (dalej jako: u.g.k.).

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm. (dalej jako: u.s.g.).

⁶ Interpelacja nr 16325 do ministra środowiska w sprawie wód opadowych i roztopowych, zgłaszający: Mirosława Nykiel, data wpływu: 12-10-2017, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=16325> [dostęp: 13.09.2021].

zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej problemy poruszone w zapytaniu zostaną w Ministerstwie Środowiska poddane analizie, w efekcie której powinny zostać opracowane wnioski i rekomendacje zmierzające do przyjęcia w tych sprawach adekwatnych regulacji prawnych⁷.

1.4. Metoda badań problemu

Metoda badań przeprowadzonych w prezentowanej publikacji polega na analizie dogmatycznej stanu prawnego, przedstawieniu praktyki stosowanej przez gminy w Polsce oraz analizie argumentacji, jaką posługują się w rozwiązywaniu problemu sądy administracyjne oraz sądy powszechne w zakresie wyznaczonych im przez przepisy kognicji. Istotne jest też poszukiwanie odpowiedzi o naturę sporu o zapłatę należności – czy ma on charakter sprawy administracyjnej, czy cywilnej. Już na wstępie można zauważyć, że badany problem praktyczny ma wymiar interdyscyplinarny pod względem prawnym, gdyż wymaga połączenia analizy administracyjnoprawnej z cywilnoprawną. Taka konstatacja powoduje zaś wątpliwości o spójność przyjętych, przy wykorzystaniu podstaw obu gałęzi prawa, rozwiązań tytułowego sporu.

2. Charakter administracyjny sporu

Poszukując rozwiązania zdiagnozowanego problemu, należy odpowiedzieć na zasadnicze pytanie – **Czy należność za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do publicznej kanalizacji deszczowej uiszczana przez właściciela nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego ma podstawy cywilne czy administracyjne? Pytaniem wyjściowym jest natomiast to, czy jest to zdarzenie powodujące powstanie obowiązku uiszczenia należności.**

2.1. Podstawy prawne wydania aktu prawa miejscowego

Z perspektywy administracyjnej w pierwszej kolejności należy ustalić, czy gmina ma kompetencje do uregulowania wysokości opłaty publicznej za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z nieruchomości w akcie prawa miejscowego. Istotny jest zatem ogólny problem określenia podstaw prawnych wydania aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim z art. 94 Konstytucji RP

⁷ <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F1/%24FILE/i16325-o1.pdf> [dostęp: 13.09.2021].

wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów oraz na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak trafnie wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 27 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07:

„Wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. W państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej”⁸.

Ustawodawca ograniczył zatem swobodę prawodawczą organów samorządu terytorialnego do granic zakreślonych w upoważnieniach zawartych w poszczególnych ustawach.

Szukając podstaw prawnych odpłatności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych przez gminy, należy przeanalizować zasady odpłatności usług komunalnych. Zasady te statuuje ww. ustawa o gospodarce komunalnej. Wskazuje ona w art. 4 sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, w przypadku kiedy nie zostało to uregulowane przepisami szczególnymi. Warto przytoczyć ten przepis *in extenso*: Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
- 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2.2. Podstawy prawne aktów prawa miejscowego określających należności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych w orzecznictwie sądów administracyjnych

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego wskazuje, że gminy, które zdecydowały się na podjęcie uchwał określających wysokość opłaty za odprowadzanie wód deszczowych i opadowych, czynią to zazwyczaj właśnie na podstawie ww. przepisu oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Podstawy te były przedmiotem szczegółowej analizy w spra-

⁸ Legalis nr 149920.

wach o unieważnienie uchwał przed sądami administracyjnymi. W ramach badanego problemu na uwagę zasługują dwa wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych odnoszące się *expressis verbis* do interesującej nas materii. Są to wyrok WSA w Gdańsku i przyjmujący jego argumentację za własną wyrok WSA w Opolu. W wyroku z 14 stycznia 2021 r. w sprawie III SA/Gd 716/20 WSA w Gdańsku przyjął, że „brak podstaw prawnych pozwalających organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na ustanowienie regulacji prawnej dotyczącej ustalenia ceny za usługę «bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu gminy»”⁹. Natomiast WSA w Opolu w wyroku z 27 maja 2021 r., I SA/Op 72/21, odwołując się do tożsamej argumentacji, podobnie przyjął, że

„ani art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ani też art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przyznający radzie gminy do stanowienia przepisów prawa miejscowego w formie uchwały nie mogą stanowić podstawy do konkretyzacji wobec określonych podmiotów uprawnień czy też obowiązków, w tym do określania wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czyli np. ustanowienia opłat za korzystanie z systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej”¹⁰.

W sprawie opolskiej spór pomiędzy organem a skarżącym koncentrował się na istnieniu podstaw prawnych pozwalających organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, tj. Radzie Miasta Opola, na ustanowienie regulacji prawnej dotyczącej ustalenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji będącej we władaniu Miasta Opola.

Zdaniem ww. sądów administracyjnych takiej podstawy prawnej, której wymaga do podjęcia uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do ustanowienia opłaty za usługę komunalną odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu gmin, brak jest zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w innych przepisach szczególnych. Nie ma jej w powoływanym w uchwałach art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego¹¹. Nie jest to bowiem generalne upoważnienie do

⁹ Legalis nr 2536068.

¹⁰ Legalis nr 2581760.

¹¹ Por. wyroki NSA: z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01; z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt

wprowadzania opłat o charakterze publicznoprawnym. Natomiast w odniesieniu do art. 18 u.s.g. przyjmuje się, że nie może stanowić podstawy prawnej do nakładania na mieszkańców gminy jakichkolwiek obowiązków, bowiem przepis ten zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Przepis ten nie przyznaje jednak radzie gminy samoistnej kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego, dlatego też – tak jak art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. – nie mógł stanowić podstawy do podjęcia zaskarżonych uchwał. Odniesienie w tym przepisie do cen i opłat, nie uzasadnia według WSA w Gdańsku i Opolu tezy, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi „urzędowo” należnościami, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Przymus czyni bowiem tę opłatę daniną publiczną, narzuconą jednostronnie wraz z ową usługą¹².

W doktrynie wskazuje się również, że

„przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. określa kompetencję jednostek samorządu terytorialnego do określania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie cen i opłat musi być powiązane z wynagrodzeniem za usługę (także polegającą na udostępnieniu obiektu lub urządzenia) i ma ono charakter rynkowy. Nie należy zatem dopatrywać się w treści tego przepisu nawiązania do opłat administracyjnych ani też do żadnej formy danin publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie dopuszczano do prób narzucenia przez jednostki samorządu terytorialnego opłat nienależnych, zbliżających się w swojej funkcji do danin publicznych”¹³.

Ugruntowany jest też w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, według którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń, ale w zakresie tego upoważnienia nie mieści się wprowadzanie za pomocą uchwały opłat za korzystanie z tych urządzeń¹⁴.

OSK 821/04; z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05; z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06; z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 1103/08; z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 758/10.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00.

¹³ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2003 r., I SA 85/03; Komentarz do art. 4 u.g.k. [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2017.

¹⁴ Por. wyroki WSA: w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1687/11 oraz z dnia 23 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1688/11; w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 416/11; w Krakowie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 846/10 oraz wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. akt SA/Po 230/94.

Według WSA w Opolu i WSA w Gdańsku opłata wprowadzona zaskarżonymi uchwałami ma taki właśnie charakter. Opłata ma cechy narzuconej właścicielom położonych na tym terenie nieruchomości daniny publicznej ustanowionej przez gminę. Trudno jednak zgodzić się z tą argumentacją bazująca na założeniu, że właściciel nieruchomości nie ma wyboru, a jest zmuszony do korzystania z usługi nagłą sytuacją życiową, określaną przez WSA w Opolu „przymusem życiowym”. Właściciel może bowiem przygotować się na odbiór wody deszczowej odpowiednio gospodarując nią.

2.3. Charakter prawny należności w kontekście pojęć – cena w prawie publicznym, opłata publiczna i dopłata publiczna

Przedmiotem sporu jest zatem charakter należności za odprowadzanie przez gminę wód deszczowych i roztopowych. Sprowadza się on do ujęcia, czy ma ona charakter daniny publicznej, czy jest ceną, a zatem ekwiwalentem za świadczoną przez gminę usługę. W kontekście tego elementu sporu warto zwrócić uwagę na znaczenie funkcjonujących w prawie administracyjnym pojęć opłaty i dopłaty publicznej. W doktrynie wyjaśnia się, że dopłaty publiczne są rodzajem pozapodatkowych danin publicznych. Są definiowane jako publicznoprawne, obowiązkowe świadczenie pieniężne, określone jednostronnie przez państwo lub samorząd terytorialny, pobierane od podmiotów, którym przypisuje się osiągnięcie szczególnych korzyści polegających na zwiększeniu wartości rynkowej majątków lub zwiększeniu dochodów z tytułu wykonania (ewentualnie utrzymywania) urzędzeń państwowych albo samorządowych, względnie na zwiększeniu wartości rynkowej majątków z tytułu określonej czynności organu publicznego¹⁵. Do dopłat publicznych zaliczyć można np. opłaty adiacenckie. Opłata publiczna to świadczenie pieniężne, pobierane przez podmiot publicznoprawny na rzecz gospodarki budżetowej w związku z jego wzajemnym świadczeniem polegającym na czynności urzędowej lub świadczeniu usług jednostek sektora publicznego, oparte na określonej podstawie i pobierane w określonej wysokości z zachowaniem warunków płatności¹⁶.

¹⁵ H. Dzwonkowski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011, s. 5.

¹⁶ H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 3–4.

2.4. Odpłatność odprowadzania wód opadowych i roztopowych a zadanie własne gminy

W toku dyskusji podnoszone są również argumenty związane z kwalifikacją odprowadzania wód opadowych i roztopowych jako zadania własnego gminy. W sprawie rozpoznawanej przez gdański WSA skarżąca argumentowała, że taka usługa stanowi zadanie własne gminy i winna być finansowana z dochodów budżetowych. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności zadania własne obejmują sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Taka argumentacja nie jest jednak wystarczająca do uznania braku odpłatności za usługę komunalną odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Oceniając podstawy prawne powoływane w uchwałach przez gminy w świetle argumentacji sądów administracyjnych, warto też zwrócić uwagę na wcześniejsze judykaty powiązane tematycznie z tym problemem. W wyroku WSA w Krakowie z 7 czerwca 2011 r., II SA/Kr 226/11 przyjęto, że żaden z przepisów u.g.k. nie stanowi podstawy do podejmowania uchwał określających odpłatność za podłączenie nieruchomości (posesji) do sieci wodociągowej (lub nakładania jakichkolwiek opłat „podłączeniowych”)¹⁷.

2.5. Dyferencjacja prawna zdarzeń będących źródłem powstania należności

Analizując tytułowe zagadnienie w aspekcie administracyjnym, nie można pominąć tego, że prawo wodne przewiduje szereg opłat. Z punktu widzenia przedmiotowego zagadnienia na uwagę zasługują następujące podstawy:

- z art. 268 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego opłaty za usługi wodne uiszcza się m.in. za odprowadzanie do wód:
 - a) wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
 - b) wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast;
- art. 269 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji.

¹⁷ Legalis nr 423131.

Mają one charakter opłat administracyjnoprawnych. Dotyczą jednak innych zdarzeń niż występujące w analizowanym problemie. Opłaty wskazane w art. 268 prawa wodnego obciążają właściciela kanalizacji, który odprowadza wody opadowe i roztopowe do wód, a nie właściciela nieruchomości, z której spływają wody opadowe i roztopowe do gminnej kanalizacji deszczowej. W przypadku opłat z art. 269 pkt 1 pkt 1 prawa wodnego podstaw jest zmniejszenie naturalnej retencji na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Istotne dla dalszego toku rozważań jest zdefiniowanie zdarzenia powodującego powstanie obowiązku zapłaty należności. Wskazane opłaty mające podstawę prawną w prawie wodnym nie są jednak przedmiotem rozważań podjętych w ramach niniejszego artykułu. Wątpliwości prawne budzi odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej prowadzonej przez gminy. Natomiast powołane opłaty zwiążą powstanie obowiązku ich uiszczenia z innymi zdarzeniami, tj. zmniejszeniem naturalnej retencji lub odprowadzaniem takich wód do wód polskich. W ten sposób zawężone zostają ramy rozważań podjętych w niniejszym artykule.

3. Charakter cywilnoprawny sporu

3.1. Źródło powstania zobowiązania

Przenosząc tę istotę sporu na grunt cywilnoprawny, odwołać się należy do konstrukcji umowy, a w przypadku jej braku do instytucji bezpodstawnego wzbogacenia. Jeśli przyjmie się, że ustalone przez gminę stawki opłat są w istocie cenami, a nie daniną publiczną uiszczaną pod przymusem państwowym, to mogą one być podstawą do ich ustalania w zawieranych przez gminę umów z właścicielami nieruchomości. Trzeba przy tym mieć świadomość, że w większości przypadków umowy będą miały charakter adhezyjny. Natomiast w sytuacji braku umowy przy istnieniu stawki rynkowej określonej przez gminę w uchwale oraz w zawieranych przez nią umowach z innymi właścicielami nieruchomości może na stanowić odnośnik w procesie określenia wysokości należnego gminie świadczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia właściciela nieruchomości, który takie wody odprowadza do kanalizacji deszczowej gminy i nie podnosi z tego tytułu opłat.

3.2. Podstawy prawne pobierania należności w orzecznictwie sądów powszechnych

Aspekt cywilnoprawny analizowanego problemu był przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych. Przed zmianą stanu prawnego problemem odprowadzania wód opadowych i roztopowych zajmowały się Sąd Okręgowy w Bydgoszczy oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu. Już wówczas Sąd Okręgowy w Poznaniu w wyroku z 17 maja 2018 r., XII C 13/16¹⁸, uznał, że skoro pomiędzy stronami nie doszło do zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej powoda, tym samym odpowiedzialności pozwanej należało właśnie upatrywać w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405-410 k.c.). Skoro czynności wykonywane przez powoda są odpłatne, to gdyby strony zawarły umowę pozwany zobowiązany byłby do zapłaty za te usługi zgodnie z obowiązującymi taryfami. Uchylając się od zawarcia umowy i w następstwie tego od zapłaty, pozwana uzyskiwała korzyść majątkową równą niezapłaconej kwocie należnej powodowi za wykonywane usługi.

Trochę innego aspektu dotyczyła natomiast sprawa bydgoska. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z 20 listopada 2014 r., VIII Ga 167/14¹⁹, stwierdził, że skoro do odprowadzania wód opadowych i roztopowych z dachów budynków nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, to pozwany ma prawo świadczyć te usługi w oparciu o umowy cywilnoprawne zawierane z podmiotami chcącymi z tej usługi korzystać. Opłaty za usługę polegającą na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych z dachów budynków powinny być ustalane w drodze umowy między stronami zgodnie z regulacjami Kodeksu cywilnego. Może to stanowić pewną wskazówkę do oceny wód opadowych i roztopowych odprowadzanych do kanalizacji deszczowej, skoro po zmianie stanu prawnego nie stosuje się do nich taryf z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

Natomiast w Sądzie Okręgowym w Białymstoku zapadły 19 lutego 2021 r. trzy wyroki w sprawach dotyczących analizowanego problemu już po zmianie kwalifikacji prawnej wód opadowych i roztopowych²⁰. W ocenie Sądu Okręgo-

¹⁸ Legalis nr 2110741.

¹⁹ [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151005000004027_VIII_Ga_000167_2014_Uz_2014-11-20_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151005000004027_VIII_Ga_000167_2014_Uz_2014-11-20_001) [dostęp: 15.09.2021].

²⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 19 lutego 2021 r., VII Ga 510/20, Legalis nr 2545863, Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 19 lutego 2021 r., VII Ga 463/20, Legalis nr 2545804, Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 19 lutego 2021 r., VII Ga 462/20 niepubl.

wego zmiana stanu prawnego przy tożsamym stanie faktycznym spowodowała jednak odmienną ocenę obowiązków pozwanej w spornym okresie w porównaniu z okresem, gdy obowiązywała umowa łącząca strony. Ocena ta dokonana przez sądy I i II instancji była jednak odmienna.

Zdaniem I instancji w przypadku nawet, gdyby uznać, że w sprawie nie występuje bezumowne korzystanie z usług, to podstawę prawną roszczenia znalazł ten sąd w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu. Sąd rejonowy podzielił stanowisko strony powodowej, że pozwana uzyskuje korzyść majątkową za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej zarządzanej przez powódkę. W tym przypadku wzbogacenie polega na korzyści uzyskanej za brak opłat za wykonywaną usługę. Stanowi ono wartość świadczenia, które przysługiwałoby powódce na podstawie zawartej umowy na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, od których spółdzielnia się uchyła. Argumentacji tej nie podzielił sąd odwoławczy.

Sąd Okręgowy w Białymstoku przyjął, że do sądu odwoławczego należała ocena czy brak stosownej uchwały był równoznaczny z uznaniem, że usługi te na terenie gminy są nieodpłatne, a w konsekwencji ze zwolnieniem pozwanego z obowiązku uiszczania opłat za odprowadzanie wód deszczowych. Sąd ten przyjął, że brak uchwały w przedmiocie ustalenia opłat za usługę komunalną odprowadzania wód opadowych i roztopowych należy interpretować jako rezygnację gminy z pobierania przez nią opłat w okresie objętym pozwem. Z okoliczności sprawy wynikało, że zaniechanie gminy było działaniem świadomym, celowym i podyktowanym niepewnością co do stanu prawnego, co potwierdzają ww. odpowiedź ministra środowiska na interpelację poselską czy praktyka innych jednostek samorządu terytorialnego w kraju.

3.3. Zastosowanie instytucji bezpodstawnego wzbogacenia do dochodzenia należności

Z art. 405 k.c. wynika przede wszystkim, że kto bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości. Istota instytucji bezpodstawnego wzbogacenia sprowadza się do rozumienia wzbogacenia i zubożenia. Jak wskazuje się w doktrynie, wzbogacenie z art. 405 k.c. może przybrać formę nabycia rzeczy lub praw, korzystania z cudzych usług, używania lub ciągnięcia pożytków z rzeczy lub praw, zwolnieniu z długu, rozszerzenia lub umocnienia istniejącego prawa itp. Może ono polegać na:

- a) zwiększeniu aktywów wzbogaconego, tj. na bezpośrednim przesunięciu wartości majątkowych z majątku zubożonego do majątku wzbogaconego lub na uzyskaniu przez wzbogaconego takich korzyści, które powinny być wejść do majątku zubożonego;
- b) zmniejszeniu pasywów wzbogaconego, tj. na oszczędzeniu przez wzbogaconego wydatków, czyli na uniknięciu przez niego uszczuplenia własnego majątku²¹.

Zubożenie z art. 405 k.c. może z kolei polegać, odwrotnie niż wzbogacenie, na zmniejszeniu aktywów lub na zwiększeniu pasywów zubożonego. Zubożenie jest więc w istocie uszczerbkiem majątkowym i pod tym względem bardzo przypomina szkodę majątkową jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 361 k.c.).

Z powyższych rozważań wynika, że sądy powszechne przyjęły, że w sytuacji, gdy usługa komunalna odprowadzania wód opadowych i roztopowych była nieodpłatna na terenie gminy, to nie można twierdzić, że pozwana osiągnęła korzyść majątkową kosztem powoda. Pozwana nie była bowiem zobowiązana do wydatkowania środków na odprowadzanie tego rodzaju wód. Nie osiągnęła takich korzyści, które powinny być wejść do majątku zubożonego.

Sąd Okręgowy w Białymstoku odniósł się również do sytuacji, gdy to nie gmina, lecz przedsiębiorstwo komunalne świadczy analizowaną usługę. Według tego sądu w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych wysokość cen i opłat lub też sposób ustalania cen i opłat za świadczenie tego rodzaju komunalnych usług o charakterze użyteczności publicznej (przez podmioty mieszczące się w podmiotowym zakresie pojęcia „gospodarka komunalna”) może określać organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego na obszarze której wzmiankowane usługi są świadczone²². W doktrynie przyjmuje się też, że ceny ustalone (wprost albo przez wskazanie sposobu ustalenia) w uchwałach wiążą zarówno podmioty świadczące usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, jak i usługobiorców, a zatem mają charakter powszechnie obowiązujący²³.

²¹ A. Ohanowicz, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, s. 479 i 481; J. Pietrzykowski, [w:] *Komentarz 1972*, t. 2, s. 957; wyr. SN z 11.1.1973 r., II CR 648/72, OSNCP 1973, Nr 11, poz. 200; wyr. SA w Warszawie z 24 lutego 2004. r., VI ACa 546/03, MoP 2005, Nr 10, z głosem krytyczną W. Machały.

²² M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex, teza 5 komentarz do art. 4 u.g.k.

²³ J.W., *Ustawa o gospodarce komunalnej – ustalenie wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 6 (79), Lex teza 1.

3.4. Wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy czy usług w ramach roszczeń uzupełniających z ochrony własności

Aspekt cywilnoprawny problemu wymaga rozważenia jeszcze innej podstawy prawnej, która mogłaby mieć zastosowanie do zasądzenia wynagrodzenia na rzecz gminy, tj. z tytułu korzystania z rzeczy na podstawie roszczeń uzupełniających z tytułu ochrony własności. W analizowanych sprawach sądy powszechne przyjęły, że podstawy prawnej zasądzenia świadczenia za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych nie może stanowić art. 224 § 2 k.c. w zw. z art. 225 k.c. Wątpliwość sądów budziła przede wszystkim możliwość uznania, że wynagrodzenie za bezumowne korzystanie dotyczy też usług. Wykładnia systemowa wskazuje, że roszczenie może dotyczyć rzeczy, a w tym przypadku kanalizacji (art. 49 § 1 k.c.). W takiej sytuacji konieczne byłoby jednak ustalenie, że w skład przedsiębiorstwa powoda wchodzi ta właśnie kanalizacja. Należne z tytułu roszczeń uzupełniających ochrony własności właścicielowi wynagrodzenie od samoistnego posiadacza za korzystanie z rzeczy, nie jest odszkodowaniem, lecz zapłatą za korzystanie z jego rzeczy, którą posiadacz musiałby uiścić właścicielowi, gdyby jego posiadanie oparte było na istniejącej podstawie prawnej. Wynagrodzenie takie powinno swą wysokością odpowiadać dochodowi, jaki właściciel mógłby uzyskać na podstawie ważnego stosunku prawnego, np. umowy najmu czy dzierżawy.

3.5. Stanowisko sądów powszechnych – tezy

Reasumując, z analizy ww. orzeczeń sądów powszechnych wynika, że:

- regulacja art. 4 u.g.k. ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz.U. 2019 poz.712 ze zm.). stanowi jedynie możliwość pobierania opłat i ustalania cen i nie można tej podstawy prawnej traktować jako nakładającej taki obowiązek. Gmina wobec istniejących wątpliwości prawnych po zmianie stanu prawnego z dniem 24 sierpnia 2017 r. nie podjęła stosownej uchwały i nie zdecydowała się na pobieranie opłat za usługę komunalną w postaci odprowadzania wód opadowych i roztopowych.
- w sytuacji, gdy usługa komunalna odprowadzania wód opadowych i roztopowych była nieodpłatna na terenie gminy, to nie można twierdzić, że pozwana osiągnęła korzyść majątkową kosztem powoda. Właściciel nieruchomości nie był bowiem zobowiązany do wydatkowania środków na odprowadzanie tego rodzaju wód. Nie osiągnął takich korzyści, które

powinny były wejść do majątku uboższego. Nie ma zatem zastosowania art. 405 k.c.

- uznanie przez gminę, że usługa komunalna odprowadzania wód opadowych i roztopowych jest nieodpłatna, wiąże również powoda będącego przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym działającym w formie komunalnej spółki prawa handlowego, świadczącego tę usługę, w stosunku do usługobiorcy²⁴.

4. Podsumowanie z propozycją rozstrzygnięcia

Bezsporne jest, że skoro wody opadowe i roztopowe nie są ściekami, to w świetle aktualnych przepisów nie podlegają taryfom ustalonym przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Przyjmując za orzecznictwem sądów administracyjnych, że brak jest innych podstaw prawnych do ustalenia cennika za odprowadzanie przez gminę wód deszczowych i roztopowych zwrócić należy uwagę na dwuwariantowość stanowiska. Po pierwsze, brak podstaw do określenia przez gminę jakiegokolwiek cennika w drodze uchwały. Po drugie, brak podstaw do określenia cennika przez gminę w formie opłaty o charakterze daniny publicznoprawnej. Pierwszy wariant oznacza, że nie występuje przysporzenie, o którym mowa w przepisach regulujących bezpodstawne wzbogacenie. Drugi zaś wariant dopuszcza uchwalanie cenników w rozumieniu ekwiwalentu za korzystanie z usługi komunalnej i zawieranie umów, a w ich braku przyjęcie istnienia przysporzenia. Istota problemu sprowadza się również do ustalenia, czy usługa komunalna odprowadzania wód deszczowych i opadowych jest zadaniem własnym, które gmina winna finansować ze środków budżetowych. Katalog zadań gminy ma charakter otwarty, a odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ma na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty, a więc jest zgodne z naturą zadań własnych gminy.

Orzeczenia sądów administracyjnych i powszechnych nie pozostają jednak ze sobą w sprzeczności. Jest tak dlatego, że zajmują się dwiema odrębnymi kwestiami należącymi do kognicji każdego z nich. Ocena istnienia podstawy prawnej do ustalania opłat, czyli odpłatności usługi komunalnej jako zasady rozstrzygana jest na etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Uznanie braku podstawy prawnej do odpłatności usługi wpływa na rozstrzygnięcie sądu

²⁴ Tezy wyroku SO w Białymstoku z 19.02.2021 r., w sprawie VII Ga 510/20 [http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/\\$N/150505000003527_VII_Ga_000510_2020_Uz_2021-02-19_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/$N/150505000003527_VII_Ga_000510_2020_Uz_2021-02-19_001) [dostęp: 15.09.2021].

powszechnego o braku istnienia przysporzenia koniecznego do zasądzenia świadczenia na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Sąd cywilny przyjmuje bowiem jako kwestię zasadniczą i prejudycjalną, że skoro nie ma cennika usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych przez gminę, to nie ma mowy o obowiązku zapłaty z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia właściciela nieruchomości. Dopóki zatem spór nie zostanie rozstrzygnięty na gruncie prawa administracyjnego, dopóty brak jest podstaw do występowania z roszczeniem o zapłatę do sądu cywilnego.

Zwrócić przy tym należy też uwagę na to, że z orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych wynika też i to, że regulacja art. 4 u.g.k. stanowi jedynie możliwość pobierania opłat i ustalania cen i nie można tej podstawy prawnej traktować jako wprowadzającej taki obowiązek. Nie mogą to być opłaty administracyjne ani mające charakter daniny publicznej. Opłaty z tytułu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej należy traktować jako wynagrodzenie za usługę (cenę, opłatę), ustalone w drodze publicznoprawnej. Uwzględniając taki charakter cen za świadczone usługi, trzeba zwrócić uwagę, co akcentowane jest w doktrynie, że zgodnie z istotą gospodarki komunalnej, którą jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, prowadzenie jej nie opiera się na wolności działalności gospodarczej, nawet jeśli zajmuje się tym przedsiębiorca prywatny, i podlega ograniczeniom w zakresie warunków jej wykonywania²⁵. Ceny nie mogą być wygórowane i mechanizm ich ustalania nie jest typowo rynkowy. Należy też podkreślić, że umowy zawierane z odbiorcami w zakresie gospodarki komunalnej stanowią umowy adhezyjne i nie ma praktycznej możliwości indywidualnego negocjowania ich warunków. Warunki te muszą być zatem określone generalnie dla wszystkich usługobiorców. Czyni to jednostronnie administracja samorządowa, określając między innymi jakość i sposób świadczenia usług, przede wszystkim w regulaminach (mających formę uchwał czy zarządzeń). Omawiany przepis wskazuje na kompetencję do określania cen przedmiotowych usług. W doktrynie wprost interpretuje się jako uprawnienie podstawę z art. 4 u.g.k., co tym samym nie oznacza obowiązku pobierania opłat. Jednostka samorządu terytorialnego może zdecydować o darmowym udostępnieniu określonego obiektu lub świadczonej usługi. Brak kategorię sformułowania i kontekst omawianej regulacji, jako stanowiącej o swobodzie decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, przemawiają za przyjęciem, że „postanowienie o wysokości cen i opłat” może być rezygnacją

²⁵ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej*, WK, 2017, Lex.

z ich pobierania lub określeniem ich na poziomie symbolicznym, niższym niż na przykład koszty utrzymania obiektu lub koszty świadczenia usługi, ponieważ do usług użyteczności publicznej również to rozumowanie się stosuje. Ostatecznie ocena legalności takich ustaleń musi nawiązywać do konkretnego przypadku, z uwzględnieniem przepisów antymonopolowych²⁶.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że brak jest podstaw prawnych do ustalenia opłat o charakterze daniny publicznej w formie uchwał gmin. Ten aspekt administracyjny determinuje rozwiązanie cywilnoprawne problemu. Dopóki bowiem nie będzie cennika takich opłat ustalonego przez gminę, to nie można przyjmować bezpodstawnego wzbogacenia kosztem gminy właścicieli nieruchomości odprowadzających wody opadowe i roztopowe do kanalizacji deszczowej. Sądy administracyjne nie wypowiedziały się natomiast w kwestii dopuszczalności uchwalania przez gminy cennika za takie usługi, mającego charakter cen rynkowych, a nie opłat administracyjnych. Przyjęcie, że każdorazowo takie ceny miałyby charakter daniny publicznej, nie jest przekonujące nawet w sytuacji umów adhezyjnych. Argument o sytuacji przymusowej właścicieli nieruchomości w zestawieniu z metodami gospodarowania wód opadowych nie jest przekonujący. Spójrzeć bowiem należy na ogólny cel regulacji wodnoprawnych w odniesieniu do wód deszczowych i opadowych, jakim jest ich naturalna retencja.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.).
2. Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.).
3. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.).
4. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.).

²⁶ *Ibidem*.

Książki i artykuły naukowe:

1. Banasiński C., Jaroszyński K. M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2017.
2. Dubis W., *Bezpodstawne wzbogacenie i nienależne świadczenie jako źródła stosunków zobowiązaniowych*, [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina* (pod red. E. Gniewka), Kraków 2000.
3. Dzwonkowski H., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011.
4. Machała W., Glosa krytyczna do wyroku SA w Warszawie z 24 lutego 2004 r., VI ACa 546/03, MoP 2005, Nr 10.
5. Mostowik P., *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018.
6. Ohanowicz A. [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, red. W. Czachórski, Z. Radwański, b.m. 1981.
7. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex.
8. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej – ustalenie wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 6(79).

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 1103/08.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 758/10.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00.

8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2003 r., I SA 85/03.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. akt SA/Po 230/94.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07, Legalis nr 149920.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2021 r., III SA/Gd 716/20, Legalis nr 2536068.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w wyroku z dnia 27 maja 2021 r., I SA/Op 72/21, Legalis nr 2581760.
13. Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1687/11 oraz z dnia 23 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1688/11.
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 416/11.
15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 846/10.
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2011 r., II SA/Kr 226/11, Legalis nr 423131.
17. Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 17 maja 2018 r., XII C 13/16, Legalis nr 2110741.
18. Wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2014 r., VIII Ga 167/14, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151005000004027_VIII_Ga_000167_2014_Uz_2014-11-20_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151005000004027_VIII_Ga_000167_2014_Uz_2014-11-20_001).
19. Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2021 r., VII Ga 510/20, Legalis nr 2545863, Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2021 r., VII Ga 463/20, Legalis nr 2545804, Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2021 r., VII Ga 462/20 niepubl.
20. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1973 r., II CR 648/72, OSNCP 1973, Nr 11, poz. 200.

Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych

Streszczenie

Wzrost poziomu mórz i oceanów, będący jedną z oznak zmian klimatycznych, stanowi jedną z bezpośrednich przyczyn zjawiska deterytorializacji klimatycznej. Niesie ona ze sobą ryzyko zatopienia wysp i zalewania nisko położonych obszarów nadbrzeżnych. Tym samym realna jest stopniowa utrata terytorium lądowego przez państwa nadbrzeżne, wyspiarskie i archipelagowe. Z punktu widzenia ofiar deterytorializacji klimatycznej niezbędne jest określenie podstaw prawnych i reguł ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej za ten proces. Artykuł jest próbą znalezienia odpowiedzi na związane z tym pytania oraz wskazania umożliwiających to mechanizmów prawnych i dokonania ich oceny z perspektywy spodziewanej efektywności. Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej, teoretycznej, podjęto autorską próbę przedstawienia modelu deterytorializacji klimatycznej. W drugiej przedstawiono status prawny państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych z perspektywy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. oraz zagrożenia, jakie dla nich niesie ze sobą deterytorializacja klimatyczna. W trzeciej części poruszono kwestię odpowiedzialności międzynarodowej państw za szkody wywołane przez zmiany klimatyczne, które szczególnie dotyczą państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych. W artykule podjęto również zagadnienie roli orzecznictwa międzynarodowego w ustalaniu odpowiedzialności międzynarodowej za negatywne konsekwencje zmian klimatu. Problem odpowiedzialności państw należy do jednego z najbardziej kontrowersyjnych w całym prawie międzynarodowym, między innymi ze względu na trudności w ustaleniu winy jako przesłanki odpowiedzialności państwa. Dlatego praca nie kończy się wskazaniem winnych deterytorializacji klimatycznej, ale zaproszeniem do dalszego, pogłębionego rozważania nad rolą, jaką w tym zakresie ma do odegrania prawo międzynarodowe.

Słowa kluczowe: deterytorializacja klimatyczna, zmiany klimatyczne, odpowiedzialność międzynarodowa, prawo międzynarodowe, państwa nadbrzeżne, państwa wyspiarskie, państwa archipelagowe

¹ Doktor, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy Wydział Nauk Prawnych, Społecznych i Humanistycznych Instytut Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0003-4632-840X.

International Responsibility for Climate Deterritorialization of Coastal, Island and Archipelagic States

Abstract

The rise in the level of seas and oceans, which is one of the signs of climate change, is one of the direct causes of the phenomenon of climatic deterritorialization. It carries the risk of flooding of islands and low-lying coastal areas. Thus, a gradual loss of land territory by coastal, island and archipelagic states is real. From the point of view of the victims of climate deterritorialization, it is necessary to define the legal grounds and rules of international responsibility for this process. This article is an attempt to find answers to the related questions, to indicate legal mechanisms enabling it and to evaluate them from the perspective of their expected effectiveness. The article is divided into three parts. In the first theoretical part, an attempt was made by the author to present the model of climatic deterritorialization. The second part presents the legal status of coastal, island and archipelagic states from the perspective of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the threats posed to them by climate deterritorialization. The third part deals with the international responsibility of states for the damage caused by climate change, which particularly affects coastal, island and archipelagic states. The article also addresses the role of international jurisprudence in establishing international responsibility for the negative consequences of climate change. The problem of state responsibility is one of the most controversial issues in all international law, among others due to the difficulties in establishing fault as a premise for state responsibility. Therefore, the work does not end with an indication of those guilty for climate deterritorialisation, but is intended to be an invitation for further, in-depth discussion on the role which international law has to play in this respect.

Keywords: climate deterritorialization, climate change, international responsibility, international law, coastal states, island states, archipelagic states

1. Wprowadzenie

Proces deterytorializacji jest postrzegany jako przestrzenny przejaw zachodzących współcześnie zmian w relacji między życiem społecznym a terytorium. Pojęcie to zostało zastosowane już w latach 70. XX w. przez francuskich filozofów Gillesa Deleuze i Felixa Guattari. Następnie przyjęły je nauki społeczne i humanistyczne, m.in. geografia, antropologia, stosunki międzynarodowe i językoznawstwo². W niniejszym artykule okaże się, że zasadnie korzystać z niego może również prawo międzynarodowe.

Pojęcie deterytorializacji (fr. *déterritorialisation*, ang. *deterritorialization*) często kojarzone jest z globalizacją przez wzgląd na więzi łączące ekonomię, kulturę, politykę i prawo z ustalonymi konfiguracjami przestrzennymi. Deterytorializacja może być rozumiana jako utrata związków różnych zjawisk społecz-

² G. Popescu, *Deterritorialization and Reterritorialization*, [in] *Encyclopedia of Geography*, ed. B. Warf, SAGE Publications, Inc., September 1, 2010.

nych z określonym terytorium i wskazywać tym samym na malejące znaczenie terytorium jako wyznacznika władzy państwowej.

G. Deleuze i F. Guattari wskazywali, że jest to proces, który przekracza standardy tradycyjnie określone jako „państwo”, prowadząc do „absolutnej deterytorializacji organizacji państwowych”³.

Współcześnie ten swoisty „absolutyzm” myślenia o deterytorializacji w sposób zasadny można zestawić z nieodwracalnymi zmianami klimatycznymi⁴, które powodują, że to właśnie państwa, a w sposób szczególnie państwa nadbrzeżne, wyspiarskie i archipelagowe są zagrożone bezpowrotną utratą swoich terytoriów. Jeśli, jak twierdzą niektórzy naukowcy, wzrost poziomu mórz i oceanów zmusi całe narody i ludy do relokacji, pojawi się kilka nowych, niezwykle ważnych pytań prawnych dotyczących statusu prawnego takich państw, jak również ich obywateli.

Mało prawdopodobne wydaje się, aby już teraz można było na nie odpowiedzieć. Cały czas jesteśmy mniej lub bardziej aktywnymi świadkami nowej, nieprzewidywalnej rzeczywistości. Jej niewielki wycinek, odnoszący się do państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych oraz ich praw wynikający z międzynarodowego prawa morza, zostanie przedstawiony w niniejszym artykule, na końcu którego autor spróbuje, mniej lub bardziej udanie, odpowiedzieć na pytanie, kto i dlaczego ponosi odpowiedzialność za powstanie tego bezprecedensowego zagrożenia, jakim dla tak wielu państw jest deterytorializacja klimatyczna.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację dotychczasowej aktywności naukowej autora, który od 2010 r. zajmuje się problematyką odniesień poszczególnych gałęzi prawa międzynarodowego wobec zmian klimatycznych. W 2022 r. autor został Ambasadorem Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu⁵, co dodatkowo wzmaga jego zainteresowania badawcze tymi zagadnieniami.

W polskiej literaturze naukowej zagadnienie klimatycznej deterytorializacji państwa nie doczekało się jak dotąd kompleksowego opracowania. W niewielkim stopniu kwestie te zostały podjęte w rozprawie doktorskiej Katarzyny Kępki *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*⁶. Dlatego na szczególną uwagę zasługują opublikowane dotychczas artykuły naukowe: Doroty Rajcy

³ S. Günzel, *Immanence and Deterritorialization: The Philosophy of Gilles Deleuze and Félix Guattari*, <https://www.bu.edu/wcp/Papers/Cont/ContGunz.htm> [dostęp: 21.05.2022].

⁴ Zgodnie z art. 1 Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) pod pojęciem „zmiany klimatu” rozumie się „zmiany w klimacie spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach”.

⁵ *European Climate Pact* - https://europa.eu/climate-pact/index_en [dostęp: 11.06.2022].

⁶ K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.

*Polityczno-prawne wyzwania wobec funkcjonowania Tuvalu w obliczu klimatycznej deterytorializacji państwa*⁷, Patrycji Zgoły *Deterytorializacja klimatyczna państwa a status uchodźcy w aktach prawa międzynarodowego*⁸, Dariusza R. Bugajskiego *Klimatyczna deterytorializacja państwa na przykładzie Tuvalu*⁹, a także piszącego te słowa *Deterytorializacja klimatyczna i zmiany klimatyczne w porządku prawnym Papui Nowej Gwinei*¹⁰. Warto odnotować również fakt, że w 2019 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego została napisana pod kierunkiem prof. nadzw. dr. hab. Tomasza Srogosza i obroniona przez Alison Hougardy praca magisterska *Sytuacja prawnomiędzynarodowa wyspiarskich państw Pacyfiku w kontekście zmian klimatycznych*, w ramach której autorka rozważała również możliwe prawne konsekwencje deterytorializacji klimatycznej¹¹.

Literatura anglojęzyczna dotycząca deterytorializacji państw jako jednej z negatywnych konsekwencji zmian klimatu jest dużo bogatsza. Uważny czytelnik może znaleźć w niej zarówno wiele monografii naukowych zawierających kompleksowe ujęcie problematyki stosunku prawa międzynarodowego do zmian klimatycznych, jak np. praca trojga autorów Daniela Bodansky, Jutty Brunnée, Lavany Rajamani *International Climate Change Law*¹², Jenny Grote Stoutenburg *Disappearing Island States in International Law*¹³, czy fundamentalne dzieło pod redakcją Kevina Graya, Richarda Tarasofsky, Cinnamon Carlarne *The Oxford Handbook of International Climate Change*¹⁴, jak również szereg artykułów naukowych, których wielość sprawia, że na potrzeby niniejszego przeglądu dotychczasowego stanu badań zostaną wskazane tylko niektóre spośród najnowszych opracowań. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują m.in. artykuł Signe Veierud Busch *Law of the Sea Responses to Sea-Level Rise and Threatened Maritime Entitlements: Applying an Exception Rule to Manage an Exceptional Situation*¹⁵, a także praca Ori Sharon *State Extinc-*

⁷ D. Rajca, *Polityczno-prawne wyzwania wobec funkcjonowania Tuvalu w obliczu klimatycznej deterytorializacji państwa*, „Politeja” 2012 nr 3(21).

⁸ P. Zgoła, *Deterytorializacja klimatyczna państwa a status uchodźcy w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska i in., Toruń 2018.

⁹ D.R. Bugajski, *Klimatyczna deterytorializacja państwa na przykładzie Tuvalu*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2010, nr 1–2 (t. 41).

¹⁰ P. Osóbka, *Deterytorializacja klimatyczna i zmiany klimatyczne w porządku prawnym Papui Nowej Gwinei*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, t. 10, Bydgoszcz 2020.

¹¹ A. Hougardy, *Sytuacja prawnomiędzynarodowa wyspiarskich państw Pacyfiku w kontekście zmian klimatycznych* (praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. nadzw. dr. hab. Tomasza Srogosza), Kraków 2019.

¹² D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017.

¹³ J.G. Stoutenburg, *Disappearing Island States in International Law*, Brill-Nijhoff 2015.

¹⁴ *The Oxford Handbook of International Climate Change*, eds. K.R. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlarne, Oxford 2016.

¹⁵ S.V. Busch, *Law of the Sea Responses to Sea-Level Rise and Threatened Maritime Entitlements: Applying an Exception Rule to Manage an Exceptional Situation*, [in:] *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*, eds. E. Johansen, S. Busch, I. Jakobsen, Cambridge 2020.

*tion Through Climate Change*¹⁶, czy opracowania Bena Juveliera *When the Levee Breaks: Climate Change, Rising Seas, and the Loss of Island Nation Statehood*¹⁷ oraz Sarah Mead i Margarethy Wewerinke-Singh *Recent Developments in International Climate Change Law: Pacific Island Countries' Contributions*¹⁸.

W trakcie pracy nad przygotowaniem artykułu wykorzystano metodę dogmatyczną pozwalającą na dokonanie analizy i systematyzacji obowiązującego prawa międzynarodowego (np. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r.) i jego odniesień do problematyki zmian klimatycznych. Tam, gdzie było to niezbędne, posłużono się również metodą historyczną dla wyjaśnienia uwarunkowań historycznych powstania konkretnych regulacji prawa międzynarodowego w zakresie zmian klimatu (np. Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu), co pozwalało lepiej zrozumieć, dlaczego powstały, jakie argumenty przemawiały za tym, by ukonstytuować je w takim, a nie innym kształcie, czy wreszcie lepiej wyjaśniać przemiany, jakim były poddane, a dzięki temu lepiej zrozumieć ich aktualny, obowiązujący kształt. Prowadząc rozważania na temat odpowiedzialności międzynarodowej za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych, wykorzystywano również metodę dogmatyczną, dzięki której możliwe było m.in. wykazanie niedostatków stosowania zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za szkody w środowisku naturalnym.

Ponieważ problematyczność tej ostatniej jest dość powszechnie znana, naczelną hipotezą niniejszego artykułu stało się przekonanie, że w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych zastosowanie będzie miało wnioskowanie *a maiori ad minus*. Założono, że skoro państwa zdecydowały się stosować zasadę wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za szkody środowiskowe, to tym bardziej będą skłonne wykorzystywać ją w przedmiotowym zakresie odpowiedzialności.

Zdaniem autora nie stoi to jednak w sprzeczności ze stawieniem pytań o odpowiedzialność państw za szkody wywoływane przez negatywne konsekwencje zmian klimatycznych, które szczególnie dotyczą państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych. Czy są podstawy prawne pociągania

¹⁶ O. Sharon, *State Extinction Through Climate Change*, [in:] *Debating Climate Law*, eds. B. Mayer, A. Zahar, Cambridge 2021.

¹⁷ B. Juvelier, *When the Levee Breaks: Climate Change, Rising Seas, and the Loss of Island Nation Statehood*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2017, vol. 46, no. 21.

¹⁸ S. Mead, M. Wewerinke-Singh, *Recent Developments in International Climate Change Law: Pacific Island Countries' Contributions*, „International Community Law Review” 2021, vol. 23.

państw do odpowiedzialności za skutki zmian klimatycznych? Jakie szczegółowe rozwiązania są stosowane przy wdrażaniu zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności? Czy wobec braku wiążącej kodyfikacji w zakresie odpowiedzialności państw w związku z negatywnymi konsekwencjami zmian klimatycznych jakąś rolę może odegrać orzecznictwo międzynarodowe?

Mając nadzieję, że w niniejszym tekście choć w części udało się udzielić odpowiedzi na te pytania, autor zaprasza Szanownych Czytelników do lektury.

2. Deterytorializacja klimatyczna

Stosunki międzynarodowe coraz częściej przedstawiają obraz świata, w którym terytorialność traci swoją siłę organizującą. Globalne przepływy ludzi, informacji, kapitału oraz zanieczyszczenia środowiska są postrzegane jako oznaki postępującej deterytorializacji. Staje się ona coraz częściej powodem napięć w przestrzeni politycznej, którym towarzyszą bliźniacze dyskursy, z których niewiele wynika dla państw zagrożonych jej konsekwencjami.

Wzrost poziomu mórz i oceanów, stanowiący jedną z bezpośrednich przyczyn zjawiska deterytorializacji klimatycznej, niesie ze sobą ryzyko zatapiania wysp i zalewania nisko położonych obszarów nadbrzeżnych. Z punktu widzenia prawa morza niezwykle niepokojące wydają się być prognozy klimatologów, którzy wskazują, że perspektywa średniego wzrostu światowego poziomu morza, uwzględniająca niestabilność lądolodu Antarktydy i Grenlandii, do 2200 r. może wynieść nawet ponad 7 metrów¹⁹.

Pojęcie deterytorializacji jako narzędzie konceptualne, zdolne uchwycić znaczące trendy ewolucyjne w społeczności międzynarodowej i w jego normatywnej architekturze, nie jest obce doktrynie prawnej. Wśród nielicznych prób systematycznego zajęcia się pojęciem deterytorializacji w prawie międzynarodowym uwagę zwraca praca Catherine Brölmann, która zauważyła, że „deterytorializacja ma odnosić się do oderwania władzy regulacyjnej od określonego terytorium”²⁰.

Brölmann nie połączyła jednak pojęcia deterytorializacji ze zmianami klimatycznymi, które niewątpliwie odpowiadają za to zjawisko. Deterytorializacja klimatyczna coraz częściej bywa przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa morza, w ramach których zaczyna dostrzegać

¹⁹ M. Popkiewicz, A. Kardaś, S. Malinowski, *Nauka o klimacie*, Katowice 2018, s. 349–350.

²⁰ C. Brölmann, *Deterritorializing International Law: Moving Away from the Divide between National and International Law*, [in:] *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, eds. J.E. Nijman, A. Nollkaemper, Oxford 2007, p. 86.

się potrzebę nowego spojrzenia na instytucję państwa w tej swoiście wschodzącej epoce „post-klimatycznej”²¹.

Być może problem ze zdefiniowaniem tego pojęcia wynika z tego, że odnosi się ono do skomplikowanego i wielowymiarowego procesu, a nie łatwo dającego się skwantyfikować stanu. Według Maxine Burkett wskazanie wyraźnego momentu wystąpienia zjawiska deterytorializacji może nie być w ogóle możliwe. W rzeczywistości dzisiejsza niepewność prognoz klimatycznych niekoniecznie musi wykluczać możliwość, że niektóre społeczności będą pozostawały poważnie zagrożone z uwagi na podnoszący się poziom mórz i oceanów przez długie lata, a nawet przez całe pokolenia²².

Aby wyjść uniknąć zarzutu o brak precyzji w odniesieniu do opisywanego zjawiska, być może, zamiast poszukiwać definicji, bardziej przydatne będzie posługiwanie się modelem deterytorializacji klimatycznej. W odróżnieniu od pewnych cech tego pojęcia, które mogłyby zostać wymienione w definicji, nie wszystkie cechy składające się na model musiałyby występować w każdym dostrzeżonym przypadku deterytorializacji klimatycznej z taką samą „siłą” czy z takim samym „natężeniem”.

Wydaje się, że wśród tych cech w pierwszej kolejności należałoby wskazać niezawinioną i nieodwracalną utratę terytorium państwowego, rozumianą oczywiście jako antytezę jego nabycia. Przez brak „winy” państwa tracącego część swojego terytorium rozumiem brak jego świadomego i aktywnego udziału w procesie utraty, a który łatwo byłoby wskazać np. w przypadku dzierżawy²³, sprzedaży²⁴, zamiany²⁵ czy nawet zaniechań państwa w zakresie przeciwdziałania szkodliwej działalności człowieka²⁶.

²¹ F. Duhautoy, *Global Warming: An Incubator of Deterritorialized States*, „Polish Review of International and European Law”, 2014, vol. 3, Issue 3–4; R. Rayfuse, *W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States*, „University of New South Wales Faculty of Law Research Series 2009”, Year 2009, Paper 9; D.R. Bugajski, *Klimatyczna deterytorializacja państwa na przykładzie Tuvalu...*, pp 203–219; *Climate Change: International Law and Global Governance, Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, eds. O.C. Ruppel, C. Roschmann, K. Ruppel-Schlichting, Baden-Baden 2013.

²² M. Burkett, *The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era*, „Climate Law” 2011, vol. 2, no. 3, p. 366.

²³ 12 maja 2021 r. parlament Kazachstanu wyraził zgodę na przedłużenie Rosji dzierżawy kosmodromu Bajkonur do 2050 r., ale z dodatkowymi warunkami uwzględniającymi zagrożenia dla środowiska, <https://studium.uw.edu.pl/kazachstan-uzytkowanie-bajkonuru-przez-rosje-przedluzone-do-2050/> [dostęp: 21.05.2022].

²⁴ Pośród wielu przypadków sprzedaży terytorium państwowego, jakie miały miejsce w historii, do najciekawszych należy przypadek Alaski. W 1860 r. Departament Stanu USA złożył Rosji pierwsze oferty zakupu Alaski, a 30 marca 1867 r. oficjalnie zawarto traktat, na mocy którego terytorium Alaski o pow. ponad 1,5 mln km² zostało sprzedane przez Rosję Stanom Zjednoczonym za sumę 7,2 mln dolarów. Zob.: W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych*, Warszawa 1996, s. 88.

²⁵ Art. 2 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o zmianach przebiegu granicy państwowej i zatwierdzeniu dokumentacji granicznej sporządzonej w Starej Lubowni w dniu 29 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1686).

²⁶ W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku analizy ustaleń kontroli dotyczących wyznaczania przez dyrektorów urzędów morskich obszaru pasa technicznego w świetle aktualnie obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, sformułowała wniosek *de lege ferenda* wobec Prezesa Rady Ministrów o zniesienie przepisów

Drugą cechą modelu deterytorializacji klimatycznej, którą należy wyróżnić, jest niezawiniona depopulacja, rozumiana jako niezależna od państwa i jego działań migracja ludności związana z powstaniem niekorzystnych warunków środowiskowych zagrażających zdrowiu i życiu obywateli. Wywoływane przez zmiany klimatyczne klęski żywiołowe, takie jak susze, powódzie, huragany, pożary, powodują, że bardzo wiele osób staje się „migrantami środowiskowymi”²⁷ lub, jak twierdzą niektórzy badacze, „uchodźcami klimatycznymi”²⁸. W rzeczywistości społeczność międzynarodowa nie ma instrumentów prawnych, które konkretnie i jednoznacznie definiowałyby migrację środowiskową (klimatyczną) lub uchodźstwo klimatyczne (środowiskowe)²⁹.

W tym kontekście zastosowanie modelu określającego deterytorializację klimatyczną również wydaje się być bardziej skuteczne niż używanie definicji. Dzieje się tak dlatego, że skala tych migracji jest bardzo niepewna. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, prognozy dotyczące liczby migrantów klimatycznych do 2050 r. różnią się 40-krotnie i zawierają się między 25 mln a 1 mld osób³⁰. O złożoności tego zagadnienia świadczy również to, iż omawiane zagadnienie dotyczy ludzi, którzy bardzo wysoko cenią swoją historię i kulturę, tych, dla których migracja jest ostatecznością³¹.

Trzecią cechą modelu deterytorializacji klimatycznej, którą warto rozważyć zamiast definicji tego pojęcia, jest czynnik środowiskowy. To on uzasadnia użycie we wcześniejszych rozważaniach określenia „niezawiniona utrata”. Nie ma przecież wątpliwości co do tego, że państwo może zostać pozbawione części swojego terytorium w wyniku działania sił przyrody.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic. Przedmiotowe rozporządzenie zostało zmienione dopiero 29 kwietnia 2021 r., po interpelacji poselskiej z 13 września 2020 r. Zob.: Informacja o wynikach kontroli Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu, Nr ew. 128/2019/P/18/031/KIN, s. 20-21, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/031/> [dostęp: 21.05.2022]; Interpelacja nr 11017 do ministra gospodarki morskiej i żeglugłi śródlądowej, ministra rozwoju, ministra środowiska w sprawie nieprawidłowej ochrony krajobrazowej polskiego wybrzeża, <https://sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BTJD75> [dostęp: 21.05.2022]; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz.U. poz. 871).

²⁷ B. Termiński, *Migracje, uchodźstwo i wysiedlenia wewnętrzne w świecie doby globalizacji: studium socjologiczno-prawne*, Regensburg 2016, s. 221–236.

²⁸ E. El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, United Nations Environment Programme, Nairobi 1985.

²⁹ P. Osóbka, *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law” 2021, vol. 10, issue 1, p. 105.

³⁰ International Organization for Migration (IOM), *Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, Geneva 2014, s. 38.

³¹ B. Doherty, ‘Our country will vanish’: Pacific islanders bring desperate message to Australia, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia> [dostęp: 21.05.2022].

Oczywiste jest również to, że naukowcy i eksperci są podzieleni w opiniach o przyczynach występowania tych zjawisk. Jednak bez względu na różnice tych poglądów, zmiany klimatyczne są faktem. Niezależnie od tego, czy za ich przyczynę uważa się czynniki antropogeniczne, czy procesy naturalne, skutki tych zjawisk mają charakter obiektywny, tak samo jak obiektywna jest potrzeba znalezienia rozwiązań prawnych dla konsekwencji deterytorializacji klimatycznej państw.

Zaproponowany powyżej model wydaje się sprawdzać w przypadku państw wyspiarskich i archipelagowych, takich jak położone na Pacyfiku Kiribati czy Wyspy Salomona. O ile w przypadku wymienionych państw, pomimo nieustannego zagrożenia deterytorializacją klimatyczną, nie doszło jeszcze do nieodwracalnej utraty terytorium, to zauważalna jest migracja związana ze zmianami klimatycznymi³², które wzmacniają dodatkowo skutki towarzyszących im procesów geologicznych³³.

Według Gregory'ego E. Wanniera i Michaela B. Gerrarda utrata terytorium i ludności może wykluczać dalsze uznanie państwa w świetle prawa międzynarodowego, jednak normy *ius cogens* mogą umożliwić państwom dotkniętym deterytorializacją podjęcie walki o zachowanie swej suwerenności³⁴.

Na przełomie stuleci w doktrynie międzynarodowego prawa ochrony środowiska zaczęły pojawiać się próby określenia katalogu norm tej gałęzi prawa o charakterze *ius cogens*. Zostały one zainspirowane orzeczeniem Między-

³² Znany jest przypadek wioski Tebunginako na wyspie Abaiang, której ludność musiała przenieść się w głąb łąd, z dala od wdzierającego się morza. Wyspa Kiritimati jest traktowana przez rząd Kiribati jako miejsce docelowe dla migrantów wewnętrznych, szczególnie tych z Południowej Tarawy, ponieważ ma ona stosunkowo dużą powierzchnię i dość obfite zasoby naturalne. W 2016 r. w Kiribati co siódmy powód migracji przypisywany był zmianom środowiskowym (14%), co oznacza, że jest to druga najważniejsza motywacja do migracji po kwestiach związanych z zatrudnieniem (ponad 60%). W Kiribati występuje stosunkowo niewielka bezpośrednia migracja zagraniczna. Częściej zdarza się migracja stopniowa, najpierw na wyspy zewnętrzne, a następnie za granicę; zob.: Kiribati: Climate change and migration – Relationships between household vulnerability, human mobility and climate change, Report No. 20, United Nations University, November 2016, s. 11, 22.

³³ Znany jest również przypadek należącego do Wysp Salomona atolu Ontong Java, który znajduje się na Wy-niesieniu Salomona (Ontong Java Rise), będącym największą prowincją magmatyczną na Ziemi, obejmującą ok. 1,9 mln km². Atol zajmuje powierzchnię 1,4 tys. km², z czego część łądowa stanowi zaledwie 12 km². Na atolu znajdują się dwie osady zamieszkałe łącznie przez ok. 1,8 tys. osób. Atol Ontong Java jest bardzo wrażliwy na zbieżne zagrożenia środowiskowe, takie jak osiadanie spowodowane przez procesy geologiczne, które są nasilane przez podnoszenie się poziomu oceanu i inne skutki zmiany klimatu. Konsekwencje zmian klimatycznych stały się oczywiste dla mieszkańców Ontong Java, odkąd jedna z wysp atolu Henua Aiku zaczęła się dzielić na dwie części, z powodu wdarcia się wody morskiej do jej środka. Woda pochłonięta już 40 domów i cmentarz, które kiedyś znajdowały się na wyspie. Prawdopodobieństwo przeniesienia całej populacji z Ontong Java staje się coraz bardziej prawdopodobne wraz z upływem czasu. Zob.: B. Knight, S. Leckie, *Ontong Java: The sinking reality of climate change in the Pacific*, <https://www.dw.com/en/ontong-java-the-sinking-reality-of-climate-change-in-the-pacific/a-18734276> [dostęp: 21.05.2022]; R.E. Ernst, K.L. Buchan, *Large mafic magmatic events through time and links to mantle plume-heads*, Geological Society of America Special Paper 352, 2001, <https://pubs.geoscienceworld.org/books/book/518/chapter/3801296/Large-mafic-magmatic-events-through-time-and-links?redirectedFrom=PDF> [dostęp: 21.05.2022].

³⁴ G.E. Wannier, M.B. Gerrard, *Disappearing States: Harnessing International Law to Preserve Cultures and Society*, [in] *Climate Change...*, p. 615.

narodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros³⁵. Jakkolwiek Trybunał nie uznał za właściwe zbadać ewentualne zastosowanie tych norm do przedmiotowej sprawy, to z treści wydanego orzeczenia można wnioskować, jakie mogą być implikacje *ius cogens* w dziedzinie norm dotyczących ochrony środowiska. W orzeczeniu MTS w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros możemy przeczytać między innymi, że:

„(...) środowisko nie jest abstrakcją, ale reprezentuje przestrzeń życiową, jakość życia i samo zdrowie ludzi, w tym pokoleń nienarodzonych. Istnienie ogólnego obowiązku państw do zapewnienia, że działania podlegające ich jurysdykcji i kontroli szanują środowisko innych państw lub obszarów pozostających poza kontrolą państwa, jest obecnie częścią zbioru prawa międzynarodowego dotyczącego środowiska”³⁶.

Niektórym szeroko rozumianym normom międzynarodowego prawa ochrony środowiska z pewnością można przypisywać charakter *ius cogens*. W doktrynie przyjmuje się taką możliwość ze względu na ich następujące cechy: zapewnianie ochrony interesów społeczności międzynarodowej, uznawanie powszechnie szanowanych podstaw moralno-etycznych, istnienie tzw. podwójnej zgody na ich obowiązywanie (zgoda na obowiązywanie ze strony podmiotów, które im się sprzeciwiają) oraz charakter bezwzględnie obowiązujący, w znaczeniu nadanym przez art. 53 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)³⁷.

Jeśli chodzi o normy prawnomiędzynarodowe służące przeciwdziałaniu zmianom klimatu, włączając w to deterytorializację klimatyczną, to należy podkreślić, że niektórzy autorzy odmawiają im charakteru *ius cogens*. Jak zauważa Maria M. Kenig-Witkowska, pomimo tego, że stanowią one bardzo dobry przykład ochrony interesów społeczności międzynarodowej i panuje powszechna zgoda odnośnie do ich podstaw etyczno-moralnych, to poważne wątpliwości budzi ich bezwzględnie obowiązujący charakter³⁸.

Gdyby jednak doszło do utraty atrybutów suwerenności przez państwa zagrożone deterytorializacją klimatyczną, wydają się być możliwe inne formy quasi-państwowe, które mogą umożliwić dalsze funkcjonowanie ich rozproszonych populacji. Wydaje się, że te rozproszone społeczności mogłyby być chronione na podstawie międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka.

³⁵ International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, *Case Concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project*, Judgment of 25 September 1997, pkt. 53.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Międzynarodowe prawo środowiska*, wybór i wprowadzenie M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2009, s. 27.

³⁸ *Ibidem*, s. 27–28.

Niestety, jak dotąd nie podjęto badań odnośnie tego, jak ta ochrona miała by się przejawiać, a zwłaszcza jak mogłaby być egzekwowana od państw przyjmujących.

3. Państwa nadbrzeżne

Pomimo tego, że wiele aktów prawa międzynarodowego posługuje się pojęciem „państwo nadbrzeżne”, to brak jest jego jednoznacznej definicji legalnej. Według *Słownika języka polskiego* „nadbrzeże” to obszar ciągnący się nad brzegiem wód, inaczej wybrzeże, a „nadbrzeżny” to położony, znajdujący się, mieszkający na nadbrzeżu³⁹.

Państwa nadbrzeżne są powszechnie rozumiane jako państwa z linią brzegową morza⁴⁰. Spośród 193 państw członkowskich ONZ (stan na 2021 r.) 43 nie mają dostępu do mórz i oceanów. Liczby te mogą ulec zmianie w wyniku procesów związanych z nabyciem lub utratą terytorium. Zgodnie z prawem międzynarodowym, sposoby nabycia terytorium można podzielić na umowne (cesja) i pozaumowne. Wśród tych ostatnich wyróżnia się przyrost terytorium wskutek działania sił przyrody (ruchy tektoniczne, wybuchy wulkanów, rozrost wysp koralowych, zamulanie). Jednocześnie zasadnie uważa się, że utrata terytorium państwowego jest co do zasady antytezą sposobów jego nabycia. Zatem państwo może być pozbawione części swego terytorium m.in. w wyniku działania sił przyrody⁴¹.

W przypadku państw nadbrzeżnych takim czynnikiem jest również wzrost poziomu mórz i oceanów wywołany zmianami klimatycznymi. Jego wpływ na zachowanie instytucji państwa jest obecnie badany⁴².

Status prawny państwa nadbrzeżnego został określony funkcjonalnie m.in. w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dalej: *UNCLOS*)⁴³ oraz w Konwencji o szelfie kontynentalnym z 29 kwietnia 1958 r. (*Convention on the Continental Shelf*, dalej: *COCS*)⁴⁴.

³⁹ *Słownik języka polskiego*, t. 2 L-P, red. M. Szymczak, Warszawa 1984, s. 245–246.

⁴⁰ E.J. Molenaar, *Port and Coastal States*, [in:] *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, eds. D. Rothwell et al. Oxford 2015, p. 280.

⁴¹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 194–197.

⁴² E.J. Molenaar, *op. cit.*, s. 294.

⁴³ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

⁴⁴ Konwencja o szelfie kontynentalnym, sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 28, poz. 179).

Zgodnie z art. 2 pierwszego z wymienionych aktów prawa międzynarodowego suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się poza jego terytorium lądowe i wody wewnętrzne, na przyległy pas morza zwany morzem terytorialnym, na przestrzeń powietrzną nad morzem terytorialnym (*territorial sea*), jak również na jego dno i podglebie. Ponadto, zgodnie z art. 2 COCS państwo nadbrzeżne wykonuje prawa suwerenne nad szelfem kontynentalnym w celu jego badania i eksploatacji zasobów naturalnych. Jeśli państwo nadbrzeżne nie przeprowadza badań szelfu kontynentalnego ani nie eksploatuje jego zasobów naturalnych, nikt nie może podjąć takich czynności ani rościć sobie praw do szelfu kontynentalnego bez wyraźnej zgody państwa nadbrzeżnego. Prawa państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego są niezależne od faktu lub teoretycznego zawładnięcia, ani też od jakiegokolwiek wyraźnego oświadczenia.

W myśl art. 21 UNCLoS państwo nadbrzeżne może wydawać, zgodnie z postanowieniami ustawy, inne przepisy dotyczące prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i regulowania ruchu na morzu, ochrony oznakowania i urządzeń nawigacyjnych oraz innych urządzeń lub instalacji, ochrony kabli i rurociągów, zachowania żywych zasobów morza, zapobiegania naruszaniu prawa państwa nadbrzeżnego dotyczącego rybołówstwa, ochrony środowiska państwa nadbrzeżnego, morskich badań naukowych oraz zapobiegania naruszaniu ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych państwa nadbrzeżnego⁴⁵.

Statki znajdujące się na morzu terytorialnym podlegają, z pewnymi ograniczeniami⁴⁶, jurysdykcji administracyjnej, cywilnej i karnej państwa nadbrzeżnego. Dla dokonania delimitacji morza terytorialnego państwo nadbrzeżne musi wyznaczyć tzw. linię podstawową, czyli wewnętrzną granicę. Pomimo uznania w art. 3 UNCLoS, że szerokość morza terytorialnego nie może przekraczać 12 mil morskich, wciąż są państwa nadbrzeżne, które wysuwają roszczenia wykraczające poza tę szerokość⁴⁷.

O ile nad morzem terytorialnym państwo nadbrzeżne wykonuje swą suwerenność, o tyle istnieją pewne obszary morskie podlegające jego ograniczonej jurysdykcji. Pierwszą z nich jest strefa przyległa (*contiguos zone*), zwana czasami morskim pasem przyległym. Na trzeciej konferencji prawa morza, ze

⁴⁵ J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 94-95.

⁴⁶ Art. 27-28 UNCLoS.

⁴⁷ Np. Benin, Ekwador, Peru, Salvador i Somalia roszczą sobie prawo do morza terytorialnego o szerokości 200 mil morskich, zob.: *Table containing the summary of national claims to maritime zones* <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/claims.htm> [dostęp: 21.05.2022].

względu na przyjęcie 12-milowego morza terytorialnego oraz na dopuszczenie możliwości ustanowienia 200-milowej wyłącznej strefy ekonomicznej, wątpiono w celowość utrzymywania tej kategorii wód morskich. Ostatecznie jednak art. 33 *UNCLOS* dopuszcza możliwość ustanowienia 24-milowej strefy przyległej⁴⁸.

Kolejny obszar morski niezwykle istotny dla państw nadbrzeżnych, zwłaszcza tych zagrożonych konsekwencjami zmian klimatycznych, to wyłączna strefa ekonomiczna (*exclusive economic zone*). Jest to obszar znajdujący się poza granicami morza terytorialnego i przylegający do niego, podlegający specjalnemu reżimowi prawnemu ustalonemu w piątej części *UNCLOS*. Szerokość wyłącznej strefy ekonomicznej nie może sięgać dalej niż 200 mil morskich od linii podstawowych. Zgodnie z art. 56 *UNCLOS*, państwa nadbrzeżne w swoich wyłącznych strefach ekonomicznych wykonują suwerenne prawa m.in. w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, wód morskich, dna morskiego i jego podziemia oraz w celu gospodarowania tymi zasobami. Państwa nadbrzeżne w wyłącznych strefach ekonomicznych, na zasadach przewidzianych w *UNCLOS*, sprawują także jurysdykcję w odniesieniu do wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji morskich, a także do badań naukowych obszarów morskich oraz ochrony i zachowania środowiska morskiego⁴⁹.

Państwo nadbrzeżne w wyłącznej strefie ekonomicznej dysponuje wyłącznym prawem budowania oraz wydawania pozwoleń i przepisów dotyczących budowy, eksploatacji i wykorzystywania sztucznych wysp oraz innych instalacji i konstrukcji. Państwo nadbrzeżne posiada nad nimi wyłączną jurysdykcję⁵⁰.

To, co różni wyłączną strefę ekonomiczną od szelfu kontynentalnego, to fakt, że jurysdykcja państwa nadbrzeżnego na mocy przepisów o szelfie kontynentalnym obejmuje zasoby dna morskiego i podziemia, ale nie obejmuje zasobów znajdujących się w samej wodzie. Co więcej, państwa nadbrzeżne mogą rozszerzyć swoją jurysdykcję w ramach szelfu kontynentalnego na obszar przekraczający szerokość 200 mil morskich, jeśli tylko naturalne przedłużenie geologicznego szelfu kontynentalnego wykracza poza tę odległość⁵¹.

Wyraźnie widać więc, że *UNCLOS* dokonała rozdziału suwerenności państwa nadbrzeżnego od wykonywania przez nie praw suwerennych w poszczególnych

⁴⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 229–230.

⁴⁹ Art. 55–57 *UNCLOS*.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 60.

⁵¹ A. Powers, C. Stucko, *Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels*, [in] M.G. Gerrard, G.E. Wannier, *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press 2013, p. 126.

obszarach morskich. Jak słusznie twierdzi Dorota Pyć, można wśród nich wyróżnić uprawnienia wyłączne państwa nadbrzeżnego względem zasobów naturalnych oraz uprawnienia regulacyjne dotyczące działalności gospodarczej⁵². Nie sposób jednak nie zauważyć, że w obecnym stanie prawa międzynarodowego korzystanie przez państwa nadbrzeżne z przysługujących im praw w poszczególnych obszarach morskich, niezależnie od przyjętej systematyki, jest ściśle związane z posiadaniem przez nie terytorium lądowego. Dlatego tak istotne wydaje się dzisiaj pytanie, które już prawie dekadę temu postawili Michael Gerrard i Gregory Wannier: Czy państwo, które znajdzie się pod wodą, nadal będzie państwem?⁵³

Oczywiście, wątpliwość ta równym stopniu dotyczy państw nadbrzeżnych, jak wyspiarskich i archipelagowych. Zagrożenia wywoływane przez konsekwencje zmian klimatycznych w równym stopniu odnoszą się do państw dużych i małych, biednych i bogatych, wysoko rozwiniętych gospodarczo, jak i tych dopiero rozwijających się.

Dobrym przykładem tego, jak państwa nadbrzeżne próbują dostosowywać się do zmian klimatycznych i ich konsekwencji, jest program *Blue Acres*, w ramach którego stan New Jersey (USA) nabywa nieruchomości zagrożone powodzią. W ramach programu zaplanowane jest wydatkowanie 300 milionów dolarów na usuwanie skutków katastrof w taki sposób, aby dać właścicielom domów możliwość sprzedaży nieruchomości zniszczonych przez huragany po cenie sprzed kataklizmu. Stan New Jersey kupuje całe skupiska domów lub całe dzielnice, które zostały zniszczone podczas huraganów i towarzyszących im powodzi. Domy te są rozbierane, a tereny po nich na stałe zachowywane jako otwarta przestrzeń, dostępna do rekreacji lub przeznaczona do odtworzenia naturalnych ekosystemów wodno-błotnych. Uzyskane w ten sposób obszary służą jako naturalny bufor bezpieczeństwa przed kolejnymi burzami i powodzią. Wszystkie przejęcia nieruchomości w ramach programu są dobrowolne i muszą wynikać z woli sprzedających⁵⁴.

Jednak nie wszystkie państwa nadbrzeżne dysponują odpowiednimi środkami, aby wdrażać takie rozwiązania. Niejako na przeciwległym *nomen omen* brzegu znajduje się Bangladesz, państwo nadbrzeżne, które od lat 70. XX w. zmagają się z suszami, powodzią i huraganami powstałymi wskutek postępujących zmian klimatu. Do pierwszej dekady XXI w. działania rządu na rzecz przeciwdziałania skutkom tych zjawisk ograniczały się do np. budowy 6 tys. km wałów

⁵² D. Pyć, *Prawo oceanu światowego*, Gdańsk 2011, s. 56–57.

⁵³ *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, eds. M.B. Gerrard, G.E. Wannier, Cambridge University Press 2013, p. xviii.

⁵⁴ *Blue Acres Floodplain Acquisitions*, https://www.nj.gov/dep/greenacres/blue_flood_ac.html [dostęp: 21.05.2022].

przeciwpowodziowych lub 2 tys. schronów zapewniających schronienie uchodźcom uciekającym przed falami sztormowymi powodowanymi przez cyklony tropikalne oraz 200 schronów dla uciekających przed skutkami powodzi rzecznych⁵⁵.

Wiele z tych zamierzeń udało się zrealizować dzięki zagranicznej pomocy rozwojowej, jednak nie miały one charakteru systemowego. Dopiero w 2009 roku rozpoczęto wdrażanie strategii i planu działań, w ramach którego powstały konkretne średniookresowe (10-letnie) programy i działania, np.:

- naprawa i renowacja istniejącej infrastruktury (wały nadbrzeżne, wały rzeczne, kanalizacja miejska),
- planowanie, projektowanie i budowanie pilnie potrzebnej nowej infrastruktury,
- modelowanie prawdopodobnego hydrologicznego wpływu zmian klimatu na system rzek Ganges-Brahmaputra-Meghna w celu oceny prawdopodobnych przyszłych zrzutów wody w jego ramach i prognozowania poziomów rzek,
- badanie wpływu zmian klimatu na makroekonomię Bangladeszu i kluczowe sektory gospodarki,
- badanie powiązań między zmianami klimatu, ubóstwem i wrażliwością na zagrożenia i zdrowiem (zapadalność na choroby, odżywianie, dostęp do wody pitnej, warunki sanitarne) w celu zidentyfikowania możliwych interwencji mających na celu zwiększenie odporności ubogich i wrażliwych gospodarstw domowych na zmiany klimatyczne⁵⁶.

Zestawienie tych dwóch skrajnych przypadków państw nadbrzeżnych pokazuje bardzo wyraźnie, jak różne metody i środki są przez nie wykorzystywane w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Wszystkie one ostatecznie prowadzą do ochrony terytorium lądowego przed deterytorializacją, co warunkuje zachowanie praw do posiadania i korzystania ze stref morskich, o których mówi *UNCLOS*.

4. Państwa wyspiarskie

Podobnie jak w przypadku pojęcia „państwo nadbrzeżne”, brak jest również legalnej definicji pojęcia „państwo wyspiarskie”. Niektórzy autorzy zauważają wręcz istnienie czegoś w rodzaju milczenia prawa morza w odniesieniu do państw wyspiarskich⁵⁷. Zdaniem Jamesa Crawforda państwem wyspiarskim jest to, którego wszystkie problemy graniczne są związane z morzem. Ta „definicja” sugeruje, że istnieje trudność z pojęciem „państwo wyspiarskie” przynajmniej

⁵⁵ Ministry of Environment and Forests, Government of the People's Republic of Bangladesh, *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009*, Dhaka 2009, p. 18.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 27–29.

⁵⁷ J.G. Stoutenburg, *op. cit.*, s. 76.

z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Pojęcie to składa się z dwóch terminów, z których każdy jest uznanym pojęciem prawnym. Ale termin złożony „państwo wyspiarskie” nie spełnia tego warunku⁵⁸. Dlatego aby podjąć próbę zbudowania jego definicji, warto przytoczyć postanowienia *UNCLOS* oraz wybranych aktów *soft-law* Unii Europejskiej (dalej: UE).

Zgodnie z art. 121 ust. 1 *UNCLOS* wyspą jest ukształtowany w sposób naturalny obszar lądu, otoczony wodą, który pozostaje powyżej poziomu wody podczas przyływu. Morze terytorialne, strefę przyległą, wyłączną strefę ekonomiczną i szelf kontynentalny wyspy określa się zgodnie z postanowieniami *UNCLOS* mającymi zastosowanie do innych obszarów lądowych. Skały, które nie nadają się do zamieszkania przez ludzi lub do samodzielnej działalności gospodarczej, nie mają ani wyłącznej strefy ekonomicznej, ani szelfu kontynentalnego⁵⁹.

Zgodnie z definicją Eurostatu wyspą jest obszar spełniający pięć warunków: powierzchnia co najmniej 1 km², położenie w odległości co najmniej 1 km od kontynentu, co najmniej 50 osób stale zamieszkującej ją ludności, brak stałego, fizycznego połączenia z kontynentem oraz brak stolicy państwa członkowskiego UE na tym obszarze⁶⁰.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził, że ta definicja nie uwzględnia nowej sytuacji panującej w rozszerzonej UE, do której od 2010 r. należą państwa wyspiarskie. Co więcej, we wcześniejszej opinii z 27 września 2007 r. Komitet zauważył, że nie ma ona podstaw prawnych i jest stosowana wyłącznie jako punkt odniesienia oraz z braku lepszej definicji, która brałaby pod uwagę nową rzeczywistość poszerzonej Unii Europejskiej, obejmującej wyspiarskie państwa członkowskie⁶¹. Komitet dokonał też wyraźnego rozróżnienia pomiędzy państwami członkowskimi UE posiadającymi wyspy oraz wyspiarskimi państwami członkowskimi⁶². Wydaje się zatem zasadne przyjęcie wykładni językowej, wedle której państwem wyspiarskim jest wyspa zarządzana przez jeden autonomiczny organ⁶³.

⁵⁸ J. Crawford, *Islands as Sovereign Nations*, "International and Comparative Law Quarterly", vol. 38, no. 2 (Apr., 1989), p. 277

⁵⁹ Art. 121 *UNCLOS*.

⁶⁰ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie specyficznych problemów wysp* (2012/C 181/03), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 181/7 z 21 czerwca 2012 r., pkt. 2.1.1.

⁶¹ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ścisła integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach”* (2009/C 27/26), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 27/123 z 3 lutego 2009 r., pkt. 2.2.

⁶² *Ibidem*, pkt. 7.2

⁶³ „*Island state*” - *an island governed by a single autonomous body*, zob.: https://www.lexico.com/en/definition/island_state [dostęp: 21.05.2022].

Od lat 70. XX w., w ślad za Rezolucją 98(IV) Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, dalej: UNCTAD), przyjęto posługiwać się pojęciem „rozwijających się krajów wyspiarskich” (*developing island countries*)⁶⁴. Dość szybko zaczęło nim operować Zgromadzenie Ogólne ONZ, m.in. w Rezolucji 31/156 z 21 grudnia 1976 r. oraz w Rezolucji 45/202 z 21 grudnia 1990 r.⁶⁵

W latach 90. XX w. zaczęto używać określenia „małe państwa wyspiarskie” (*small island states*), które zaistniało nawet w dokumencie, który przeszedł do historii jako „Agenda 21”, stając się jednym z owoców tzw. Szczytu Ziemi, czyli Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3–14 czerwca 1992 r. z udziałem przywódców i przedstawicieli 162 państw świata oraz wielu organizacji międzynarodowych⁶⁶.

Niedługo później, bo od 1993 r. zaczęto używać określenia „małe rozwijające się państwa wyspiarskie” (*small island developing states*) i, co charakterystyczne, od razu zaczęto zwracać uwagę na ich ekstremalną wrażliwość na wpływy zmian klimatycznych i podnoszenie się poziomu mórz, a w konsekwencji na zagrożenie utratą swoich terytoriów⁶⁷.

Problem został zauważony przez społeczność międzynarodową, ponieważ w dniach 26 kwietnia – 6 maja 1994 r. w Bridgetown na Barbadosie odbyła się światowa konferencja na temat zrównoważonego rozwoju małych rozwijających się państw wyspiarskich. Jakkolwiek w wypracowanych w jej ramach dokumentów nie znalazła się definicja „państwa wyspiarskiego”, to w raporcie z tego wydarzenia, po raz pierwszy można było znaleźć obszerną charakterystykę „małego rozwijającego się państwa wyspiarskiego”⁶⁸.

Raport zwraca uwagę, że małe rozwijające się państwa wyspiarskie są ograniczone pod względem wielkości, wrażliwości gospodarki oraz zależności od baz surowcowych i handlu międzynarodowego, bez możliwości wpływania na jego warunki⁶⁹.

⁶⁴ Resolution 98(IV) UNCTAD, 31 May 1976 r., [in] Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fourth session Nairobi, 5–31 May 1976, vol. I, New York 1977, pp. 22–32.

⁶⁵ UN General Assembly Resolution 31/156, 21 December 1976, A/RES/31/156, <https://digitallibrary.un.org/record/188916?ln=en> [dostęp: 21.05.2022]; UN General Assembly Resolution 45/202, 21 December 1990, A/RES/45/202, <https://digitallibrary.un.org/record/105652?ln=en> [dostęp: 21.05.2022].

⁶⁶ United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, AGENDA 21, pkt. 17.3 i pkt. 18.83.

⁶⁷ UN General Assembly Resolution 47/189, 10 March 1993, A/RES/47/189, s. 2, <https://undocs.org/A/RES/47/189%20#un> [dostęp: 21.05.2022].

⁶⁸ Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, Bridgetown, Barbados, 25 April–6 May 1994, <https://digitallibrary.un.org/record/198168#record-files-collapse-header> [dostęp: 21.05.2022].

⁶⁹ Ibidem, pkt. IV.

W raporcie zauważono, że małe rozwijające się państwa wyspiarskie są szczególnie narażone na działanie czynników naturalnych, a także na klęski żywiołowe, i mają bardzo ograniczoną zdolność reagowania i odbudowy po takich klęskach. Chociaż należą one do tych państw, które w najmniejszym stopniu są odpowiedzialne za zmiany klimatu, to z całą pewnością są one tymi, które najbardziej ucierpią z powodu ich negatywnych skutków. Niektóre z nich mogą stać się niezdatne do zamieszkania. Dlatego potrzebują pomocy przewidzianej w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, dalej: *UNFCCC*)⁷⁰, a szczególnie planowanych w niej środków adaptacyjnych i działań łagodzących⁷¹.

W raporcie dostrzeżono również, że w małych rozwijających się państwach wyspiarskich istnieje pilna potrzeba zajęcia się problemem ograniczonych zasobów Ziemi, które zmuszają tamtejszą ludność do podejmowania trudnych decyzji dotyczących użytkowania gruntów i rolnictwa, a także problemem nadmiernej presji na środowisko i zasoby przybrzeżne i morskie⁷².

Z powyższej analizy płyną jednoznaczne wnioski, że już pod koniec XX w. poczucie zagrożenia deterytorializacją wywoływaną przez negatywne konsekwencje zmian klimatycznych było obecne w małych rozwijających się państwach wyspiarskich, a zapewne także w innych państwach wyspiarskich.

Bycie małą wyspą lub nisko położonym państwem nadbrzeżnym oznacza podatność na wiele wyzwań – od środowiskowych, przez geopolityczne, po społeczne, które z czasem stają się coraz bardziej dotkliwe. Dlatego postanowiono zawiązać w 1990 r. Sojusz Małych Państw Wyspiarskich (*Alliance of Small Island States*, dalej: *AOSIS*). Jest to koalicja małych krajów wyspiarskich i nisko położonych krajów przybrzeżnych, które mają podobne wyzwania rozwojowe i obawy dotyczące środowiska, a zwłaszcza ich podatności na negatywne skutki zmian klimatycznych. Sojusz funkcjonuje przede wszystkim jako lobby i głos negocjacyjny dla małych rozwijających się państw wyspiarskich w ramach systemu Narodów Zjednoczonych.

Zmiany klimatyczne od początku należały do najważniejszych problemów, z jakimi mierzył się sojusz, gdy powstał 30 lat temu. Państwa tworzące *AOSIS* odegrały znaczną rolę przy powstawaniu Porozumienia paryskiego⁷³. Tak jest

⁷⁰ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

⁷¹ *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*, op. cit., pkt. III.1 i III.2.

⁷² *Ibidem*, pkt. VI.

⁷³ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

do dziś, a koalicja współpracujących ze sobą w tym zakresie państw w 2021 r. liczy 39 państw z obszarów Oceanu Spokojnego, Morza Karaibskiego, Oceanu Indyjskiego, Morza Południowocchińskiego oraz z Afryki.

Poza działalnością zorganizowaną państwa wyspiarskie poszukują nierzadko niezwykle nowatorskich sposobów przeciwdziałania deterytorializacji klimatycznej. Były premier Kiribati, Anote Tong, nie wykluczał nawet przeniesienia ludności tego państwa na sztuczną wyspę⁷⁴.

Jednak w tym przypadku przeszkodę stanowi art. 60 ust. 8 *UNCLOS*, który stanowi, że sztuczne wyspy, instalacje i konstrukcje nie mają statusu wysp. Nie mają własnego morza terytorialnego, a ich obecność nie wpływa na delimitację morza terytorialnego, wyłącznej strefy ekonomicznej lub szelfu kontynentalnego⁷⁵. Ostatecznie w maju 2014 r. rząd Kiribati dokonał zakupu ziemi za 9,4 mln dolarów australijskich w postaci liczącej 5,5 tys. hektarów posiadłości Natoavatu na Fidżi⁷⁶. Zakup dokonany przez rząd Kiribati w żadnym razie nie oznacza uzyskania zwierzchności nad tą ziemią, która w świetle prawa wciąż stanowi terytorium Fidżi. W związku z tym warunki migracji obywateli Kiribati będą zależały wyłącznie od administracji Fidżi, a wykorzystanie ziemi od warunków umowy zawartej przez rządy obu państw.

W podobny sposób już teraz zagrożone są Kiribati, Wyspy Marshalla i Vanuatu, a Wyspy Salomona, Japonia, a nawet Stany Zjednoczone straciły już swoje wyspy. Już w czerwcu 1997 r. Tuvalu straciło 0,5 km² swojego terytorium z 26 km² swojej całkowitej powierzchni lądowej, w wyniku niszczycielskiego działania trzech cyklonów: Gavin, Hina i Helly⁷⁷.

Podobne procesy zachodzą zresztą nie tylko na południowym Pacyfiku, ale także na Oceanie Indyjskim, gdzie z tych samych powodów zagrożone jest terytorium Malediwów. Jeśli nie podejmie się żadnych działań, *UNCLOS* w obecnym brzmieniu usunie morskie strefy małych państw wyspiarskich z map, gdy najpierw zmienią się linie podstawowe, a ostatecznie znikną z powodu zalania terytorium lądowego⁷⁸.

⁷⁴ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012, s. 8.

⁷⁵ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

⁷⁶ *Kiribati buys a piece of Fiji*. Press Release, <http://www.climate.gov.ki/2014/05/30/kiribati-buys-a-piece-of-fiji> [dostęp: 21.05.2022].

⁷⁷ D. Rajca, *op. cit.*, s. 423.

⁷⁸ Zob. więcej: P. Osóbka, *Zmiany klimatyczne – wyzwania dla prawa morza*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, t. 9, Bydgoszcz 2019.

5. Państwa archipelagowe

Zgodnie z art. 46 *UNCLOS* pojęcie „państwo archipelagowe” oznacza państwo, które składa się w całości z jednego lub wielu archipelagów i może obejmować również inne wyspy. Z kolei „archipelag” oznacza grupę wysp, razem z częściami wysp, łączące je wody oraz inne naturalne formacje, które są tak ściśle ze sobą związane, że takie wyspy, wody i inne naturalne formacje tworzą nierozłączną całość geograficzną, gospodarczą i polityczną, lub które historycznie były uważane za taką całość⁷⁹. To ostatnie sformułowanie wyklucza z definicji państwa archipelagowego takie państwa wyspiarskie, jak Islandia, Japonia, Kuba czy Wielka Brytania, które, historycznie rzecz ujmując, nigdy nie były uważane za archipelagi⁸⁰.

W praktyce zwykło się stosować zasadę, że państwo archipelagowe składa się z jednego lub kilku archipelagów i może obejmować również inne wyspy, np. Papua Nowa Gwinea, Fidżi, Malediwy, Indonezja, Vanuatu, czy Wyspy Salomona. Zdaniem Dariusza Bugajskiego w 2008 r. 20 państw wysuwało roszczenia do statusu państwa archipelagowego, zgodnie z *UNCLOS*, ale tylko 13 z nich określiło system prostych archipelagowych linii podstawowych⁸¹. Z kolei według Tary Davenport w 2014 r. na świecie były 22 państwa-strony *UNCLOS*, które rościły sobie prawa należne w jej rozumieniu państwom archipelagowym⁸².

Korzyści wynikające ze statusu państwa archipelagowego polegają na możliwości rozciągnięcia suwerenności nad dużo szerszym akwenem niż w ramach tradycyjnego reżimu morza terytorialnego. Państwa archipelagowe gromadzą spore fragmenty oceanu pomiędzy wyspami, zamiast kreślić 12-milowe okręgi wokół każdej z wysp, ponieważ zgodnie z art. 47 *UNCLOS* mogą wytyczyć proste archipelagowe linie podstawowe łączące najbardziej wysunięte w morze punkty najdalej położonych wysp i wynurzających się raf archipelagu. Konwencja stawia tu warunek, zgodnie z którym w obrębie takich linii podstawowych muszą znajdować się główne wyspy oraz obszar, w którym proporcja między powierzchnią wód a powierzchnią lądu, łącznie z atolami, wynosi od 1:1 do 9:1⁸³.

Niektóre państwa pozornie kwalifikujące się do uznania za archipelagowe ze względów geograficznych nie mają zupełnie możliwości ustanowienia prostych linii podstawowych. Dobrym tego przykładem jest Kiribati, jedno

⁷⁹ Art. 46 *UNCLOS*.

⁸⁰ J. Symonides, *op. cit.*, s. 146.

⁸¹ D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 76–77.

⁸² T. Davenport, *The archipelagic regime*, [in:] *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, *op. cit.*, p. 144.

⁸³ Art. 47 ust. 1 *UNCLOS*.

z najmniejszych państw świata. Jego powierzchnia lądowa zajmuje zaledwie 811 km², co czyni je dopiero 187. państwem świata pod względem zajmowanego terytorium. Wszystkie 33 należące do Kiribati wyspy są rozrzucone po wodach Pacyfiku na powierzchni, która zajmuje łącznie około 3,5 miliona km². Dystans dzielący Tarawę, stolicę państwa, od wyspy Kiritimati wynosi prawie 3,5 tys. km. Pokonuje się go samolotem w około siedem godzin. Przelot z Tarawy na Kiritimati wymaga noclegu w mieście Nadi na Fidżi, a zatem, w świetle międzynarodowego prawa lotniczego, ma on status lotu międzynarodowego, co skutkuje koniecznością posiadania paszportu⁸⁴. Powierzchnia lądowa tego państwa jest nieproporcjonalnie mała w stosunku do powierzchni morskiej, która teoretycznie mogłaby znaleźć się wewnątrz potencjalnie wyznaczonych linii podstawowych. Nie zmienia tego nawet zaliczenie do powierzchni lądowej powierzchni wód wewnątrz atolu, na co zezwala art. 47 ust. 7 *UNCLOS*⁸⁵.

Nie przeczy to jednak temu, że Kiribati wraz z Wyspami Marshalla, Seszelami, Mauritusem i Wyspami Salomona rości sobie tytuł do uznania za państwo archipelagowe. Państwa te wskazują, że niektóre terminy i pojęcia użyte w art. 47 *UNCLOS*, takie jak „znaczny zasięg” i „ogólna konfiguracja”, są bardzo nieokreślone i dają państwu archipelagowemu pewną zdolność do stosowania tych przepisów zgodnie z jego szczególnymi warunkami geograficznymi. W 2018 r. Komitet ds. Linii Bazowych Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (The International Law Association (ILA) Committee on Baselines under the International Law of the Sea) zauważył słusznie, że niektóre państwa archipelagowe starały się nakreślić więcej niż jeden zestaw kompletnych linii bazowych, aby objąć odrębne archipelagi, które mogą być geograficznie od siebie oddalone. Zdaniem Komitetu taka praktyka jest zgodna z art. 46 i art. 47 *UNCLOS* pod warunkiem spełnienia innych kontroli na prostych archipelagowych liniach bazowych⁸⁶.

Suwerenność państwa archipelagowego rozciąga się na wody znajdujące się w obrębie archipelagowych linii podstawowych, zwane wodami archipelagowymi, niezależnie od ich głębokości lub odległości od wybrzeża. Suwerenność ta rozciąga się także na przestrzeń powietrzną nad wodami archipelagowymi, jak również na dno i jego podglebie oraz znajdujące się tam zasoby. Suwerenność państwa archipelagowego jest ograniczona m.in. przez występowanie

⁸⁴ Republic of Kiribati Island Report Series, 20. Kiritimati, Office of Te Beretitenti & T'Makei Services 2012, s. 10, http://www.climate.gov.ki/wp-content/uploads/2013/01/20_KIRITIMATI-revised-2012.pdf [dostęp: 21.05.2022].

⁸⁵ D.R. Bugajski, *op. cit.*, s. 78.

⁸⁶ International Law Association, *Baselines under The International Law of The Sea, Final Report (2018)*, s. 38, https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport_Baselines.pdf [dostęp: 21.05.2022].

na tej kategorii wód prawa nieszkodliwego przepływu, a na szlakach morskich prawa przejścia szlakiem archipelagowym⁸⁷.

Nie powinien więc dziwić fakt, że podobnie jak małe państwa wyspiarskie, również państwa archipelagowe organizują się na forum międzynarodowym, aby móc razem skutecznie przeciwdziałać największemu dla siebie współczesnemu zagrożeniu, czyli deterytorializacji klimatycznej. Z myślą o tym powstało Forum Państw Archipelagowych i Wyspiarskich (Archipelagic and Island States Forum), które pomaga im mierzyć się ze wspólnymi wyzwaniami rozwojowymi, które hamują ich zdolność do dostatniego życia i zrównoważonego rozwoju. Forum podkreśla, że wiele z nich stoi w obliczu zagrożeń egzystencjalnych, które obejmują zmiany klimatu, klęski żywiołowe, zanieczyszczenie mórz i oceanów, morskie odpady z tworzyw sztucznych, niezrównoważone rybołówstwo, które poważnie zagrażają przetrwaniu tych państw i ich narodów⁸⁸.

Forum jako globalna organizacja, która łączy narody archipelagów i wysp, jeszcze nie istnieje. Zamysłem twórców tej idei jest stworzenie unikalnej grupy państw, biorących udział w forum poświęconym wyzwaniom związanym z wykorzystaniem zasobów oceanicznych dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, odpornością na zmiany klimatyczne, zanieczyszczeniem oceanów, zarządzaniem kryzysowym i wzmocnieniem zrównoważonego rybołówstwa⁸⁹.

Podobnie jak w przypadku grupy państw wyspiarskich, również państwa archipelagowe oprócz działalności zorganizowanej podejmują samodzielne aktywności na rzecz przeciwdziałania deterytorializacji klimatycznej. W 2019 r. rząd Indonezji ogłosił zamiar przeniesienia stolicy kraju z wyspy Jawa na Kalimantan. Pośród wielu powodów tej decyzji znalazł się również aspekt klimatyczny. Stolica Indonezji tonie. Obszary północnej Dżakarty, w tym falochron zaprojektowany dla jej ochrony, opadają o około 25 cm rocznie z powodu osiadania gruntu. Miasto nie ma dostępu do wystarczającej ilości wody pitnej, więc mieszkańcy polegają głównie na studniach, które wydobywają wodę z płytkich warstw wodonośnych, co prowadzi do dalszego zapadania się ziemi nad miastem⁹⁰.

Stosunkowo niedawno australijscy badacze, porównując szereg fotografii, w tym zdjęć satelitarnych wykonanych w okresie od 1947 r. do 2014 r., zidentyfikowali pięć wysp koralowych wchodzących w skład archipelagu Wysp

⁸⁷ *Prawo morskie*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996, s. 359.

⁸⁸ <https://www.aisforum.org/about> [dostęp: 21.05.2022].

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ K. Lyons, *Why is Indonesia moving its capital city? Everything you need to know*, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/27/why-is-indonesia-moving-its-capital-city-everything-you-need-to-know> [dostęp: 21.05.2022].

Salomona, które zniknęły w tym okresie, i kolejne sześć wysp, które obecnie doświadczają znaczącego cofania się linii brzegowej. Potwierdzono, że zmiany linii brzegowej w dwóch miejscach doprowadziły do zniszczenia wiosek, które istniały od co najmniej 1935 r., a w konsekwencji do delokalizacji zamieszkujących je społeczności. Stopień recesji linii brzegowej jest znacznie wyższy w obszarach narażonych na działanie fal morskich, co wskazuje na synergiczne oddziaływanie między wzrostem poziomu mórz i oceanów, a siłą oddziaływania fal morskich. Zrozumienie tych czynników, które zwiększają podatność państw archipelagowych na erozję wybrzeży, ma kluczowe znaczenie dla ukierunkowania reakcji adaptacyjnych społeczności lokalnych państw Pacyfiku⁹¹.

6. Odpowiedzialność międzynarodowa

W każdej społeczności, zgodnie z regułą *ubi societas ibi ius*, obowiązują pewne normy, które mogą być przestrzegane lub naruszane, co powoduje określone szkody. Podobnie jest w społeczności międzynarodowej. Z zasady suwerennej równości państw wynika obowiązek wzajemnego szanowania praw innych państw, jak również to, że każda szkoda winna być naprawiona, każde naruszenie winno być usunięte, zgodnie z regułami prawa międzynarodowego. Niestety, czasami powstają szkody, których nie można naprawić.

Takimi szkodami są negatywne skutki zmian klimatu. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 1 *UNFCCC*, gdzie „negatywne skutki zmian klimatu” rozumie się jako zmiany w środowisku fizycznym lub w biocie spowodowane zmianami klimatu, które mają znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka.

W tym kontekście uzasadnione wydają się pytania o odpowiedzialność państw za szkody wywoływane przez dokonujące się na naszych oczach zmiany klimatyczne, które tak szczególnie dotyczą państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych. Zagadnienie odpowiedzialności państw należy do jednego z najbardziej kontrowersyjnych w całym prawie międzynarodowym, m.in. ze względu na trudności w ustaleniu winy jako przesłanki odpowiedzialności państwa. Dodatkowe komplikacje powoduje w tym zakresie charakter systemu prawa międzynarodowego, który z założenia pozbawiony jest atrybutu przymusu.

⁹¹ S. Albert et al., *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands*, „Environmental Research Letters” 11 (2016), IOP Publishing 2016, <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/5/054011> [dostęp: 21.05.2022].

Wieloletnie wysiłki Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ w zakresie kodyfikacji zagadnień odnoszących się do odpowiedzialności międzynarodowej państw doprowadziły zaledwie do przyjęcia *Projektu artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne*⁹². Na marginesie rozważań niniejszego artykułu warto podkreślić, że w roku jego powstania obchodzimy 21. rocznicę przyjęcia tego dokumentu na 53. sesji Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, która odbywała się w Genewie w dniach od 23 kwietnia do 1 czerwca i od 2 lipca do 10 sierpnia 2001 r.⁹³ Jeszcze w tym samym roku projekt został przedstawiony Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ, które w dniu 12 grudnia 2001 r. przyjęło go jako aneks do Rezolucji nr 56/83⁹⁴.

Pomimo braku kodyfikacji zasad odpowiedzialności międzynarodowej państw, zagadnienia te, odnoszące się najpierw do ochrony środowiska, a później do przeciwdziałania zmianom klimatycznym, poruszono w niektórych odrębnych aktach prawa międzynarodowego.

Sprawy dotyczące ochrony środowiska podjęto po raz pierwszy na forum ONZ w latach 60. XX w. w ramach tzw. Pierwszej Dekady Rozwoju zainicjowanej w 1961 r. Przez wiele lat pomijano jednak kwestię odpowiedzialności państw za stan środowiska naturalnego. Dopiero Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka, która odbyła się w Sztokholmie w dniach 5–16 czerwca 1972 r. podjęła pierwszą próbę zmierzenia się z tym wyzwaniem⁹⁵.

Deklaracja sztokholmska składa się z preambuły ujętej w siedmiu punktach i 26 zasad, wśród których w kontekście odpowiedzialności międzynarodowej państw, szczególnego znaczenia nabrała zasada nr 21. Zgodnie z nią:

„Państwa mają, w zgodzie z Kartą NZ i z zasadami prawa międzynarodowego, suwerenne prawo do wykorzystywania swych zasobów przy prowadzeniu własnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska, jak również ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, iż aktywności podejmowane w zakresie ich jurysdykcji lub kontroli nie wyrządzą szkody innym państwom lub obszarom znajdującym się poza granicami narodowej jurysdykcji”⁹⁶.

⁹² International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries 2001, Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10)*, United Nations 2008.

⁹³ <https://legal.un.org/ilc/sessions/53/> [dostęp: 21.05.2022].

⁹⁴ *Resolution adopted by the General Assembly 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts, A/RES/56/83.*

⁹⁵ *Declaration of The United Nations Conference on the human environment*, Stockholm, 16 June 1972.

⁹⁶ *Report of The United Nations Conference on the human environment, A/CONF.48/14/Rev. 1*, Stockholm, 5–16 June 1972, s. 5.

Równie istotna wydaje się być zasada nr 22, która stanowi, że:

„Państwa powinny współpracować nad dalszym rozwojem prawa międzynarodowego w dziedzinie ponoszenia odpowiedzialności i nagradzania szkód ofiarom zanieczyszczeń i innych szkód środowiskowych wywoływanych działalnością w ramach jurysdykcji lub kontroli danego państwa na obszarach znajdujących się poza jego jurysdykcją⁹⁷.”

Podobne postanowienia znalazły się w *UNFCCC* a także w Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju z 14 czerwca 1992 r., która stanowiła zwięźczenie tzw. Szczytu Ziemi.

W treści *UNFCCC* potwierdzono w dużej mierze postanowienia Deklaracji sztokholmskiej, powtarzając między innymi zasadę, zgodnie z którą państwa ponoszą odpowiedzialność za zagwarantowanie, aby działalność podejmowana w obrębie ich własnej jurysdykcji nie powodowała szkód w środowisku innych państw lub obszarów wykraczających poza granice ich narodowej jurysdykcji⁹⁸.

W drugim ze wskazanych wyżej aktów również można odnaleźć echa postanowień Deklaracji sztokholmskiej. W ramach Deklaracji z Rio ustalono, że państwa powinny rozwijać narodowe prawo, mając na uwadze odpowiedzialność i odszkodowania dla ofiar zanieczyszczeń bądź innego rodzaju szkód środowiskowych. Co więcej, powinny także prowadzić współpracę w szybszy i bardziej zdeterminowany sposób, tak aby wypracować prawo międzynarodowe, które będzie uwzględniało odpowiedzialność i odszkodowania za zniszczenia środowiskowe spowodowane działalnością w obrębie ich systemu prawnego bądź kontrolę na obszarach nieobjętych przez ich jurysdykcję⁹⁹.

Problem odpowiedzialności za szkody powstałe w rezultacie zmian klimatycznych nie został również w należyty sposób rozwiązany w Protokole do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu zawartym w Kioto 11 grudnia 1997 r.¹⁰⁰, ani w Porozumieniu paryskim z 12 grudnia 2015 r.¹⁰¹ Dość lakoniczne sformułowania użyte w Protokole z Kioto podkreślające „wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialność” państw-stron za realizację jego postanowień rodzą wiele wątpliwości w zakresie intencji, jakie towarzyszyły jego autorom. Pewien postęp w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

⁹⁹ United Nations Conference on Environment and Development, *Rio Declaration on Environment and Development*, A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 14 June 1992.

¹⁰⁰ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203 poz. 1684).

¹⁰¹ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

państw za szkody wywoływane przez zmiany klimatyczne przyniosło dopiero Porozumienie paryskie. Jego art. 8 stanowi m.in., że państwa-strony zobowiązują się uznawać znaczenie zapobiegania, ograniczania i usuwania strat i szkód związanych z negatywnymi skutkami zmian klimatu, w tym ekstremalnymi zdarzeniami meteorologicznymi i zdarzeniami o powolnym przebiegu, oraz rolę zrównoważonego rozwoju w zmniejszaniu ryzyka strat i szkód¹⁰².

Jednocześnie w art. 2 Porozumienia paryskiego znalazło się postanowienie, zgodnie z którym umowa ma być wprowadzana w życie w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych¹⁰³.

Zasada wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności nie jest nową koncepcją. Została sformułowana już w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r. jako jej szósta oraz siódma reguła. Ta ostatnia kształtowała przepisy, które skłaniały państwa do powszechnego uczestnictwa w traktatach poprzez zapewnienie zachęt w postaci zróżnicowanych standardów i „okresów karencji” oraz zapewnienie mechanizmów finansowych do subsydiowania przynajmniej części dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z wypełnianiem zobowiązań traktatowych¹⁰⁴.

W Deklaracji z Rio wyjaśniono, że ze względu na różny udział w zniszczeniu środowiska naturalnego na Ziemi, państwa ponoszą za jego stan wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność. Państwa rozwinięte potwierdziły w niej swoją odpowiedzialność, którą ponoszą w międzynarodowym dążeniu do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju ze względu na wagę, jaką ich społeczeństwa przykładają do stanu środowiska oraz ze względu na możliwości technologiczne i środki finansowe, którymi dysponują (zasada siódma). Zauważono również, że międzynarodowe działania dotyczące środowiska i rozwoju powinny uwzględniać interesy i potrzeby wszystkich państw. Ze względu na wyjątkową sytuację państw rozwijających się, szczególnie tych najmniej rozwiniętych oraz najbardziej podatnych na zagrożenia środowiska, ich potrzebom zostanie nadane pierwszeństwo (zasada szósta)¹⁰⁵.

Zasada wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności w sposób najbardziej zauważalny została rozwinięta w raportach Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change). Pierwszy

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ P. Sands et al., *Principles of International Environmental Law* (Third edition), Cambridge 2012, s. 43.

¹⁰⁵ *Report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 Volume II Proceedings of the Conference, A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.II)*, s. 17-18.

raport z 1992 r. wskazywał, że kraje uprzemysłowione i państwa rozwijające się ponoszą wspólną, ale zróżnicowaną odpowiedzialność za radzenie sobie z problemem zmian klimatu i ich negatywnymi skutkami, przy czym te pierwsze powinny działać w tym zakresie na dwa sposoby.

Pierwszy zakłada, że duża część emisji wpływających obecnie na atmosferę pochodzi z krajów uprzemysłowionych, w których zakres dokonujących się zmian jest największy. Kraje uprzemysłowione powinny zatem przyjąć krajowe środki w celu ograniczenia zmian klimatycznych, poprzez dostosowanie własnych gospodarek zgodnie z przyszłymi umowami ograniczającymi emisję. Drugi sposób zakłada nawiązywanie współpracy z państwami rozwijającymi się w działaniach międzynarodowych, w sposób nieutrudniający ich rozwoju poprzez wnoszenie dodatkowych środków finansowych, odpowiednie transfery technologii, zaangażowanie się w ścisłą współpracę w zakresie obserwacji naukowych, analiz i badań, a wreszcie poprzez współpracę techniczną ukierunkowaną na zapobieganie i zarządzanie problemami środowiskowymi¹⁰⁶.

W literaturze spotkać można pogląd, że sposób, w jaki ta zasada, mająca duże znaczenie dla obecnych negocjacji, została zapisana w tekście *UNFCCC*, odzwierciedla podejście wprowadzone przez Protokół montrealiski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490)¹⁰⁷.

Wszystkie, bez wyjątku, przytoczone postanowienia aktów prawa międzynarodowego są niejednoznaczne, zarówno co do treści, jak i intencji ich twórców. Dlatego zasadne jest pytanie wprost o to, czy są one wystarczające dla państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych, jako tych dotkniętych najbardziej negatywnymi skutkami zmian klimatycznych do formułowania roszczeń oraz dochodzenia z tego tytułu jakichkolwiek odszkodowań, reparacji, itd. Obecnie coraz więcej prawników twierdzi, że wnoszenie tego typu pozwów jest uzasadnione¹⁰⁸, a to rodzi już następne pytanie o to, kto ma zapłacić za szkody powodowane zmianami klimatycznymi. Jeszcze do niedawna poszukiwanie odpowiedzi na nie odbywało się wyłącznie na płaszczyźnie moralnej¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, *First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement*, June 1992, s. 57.

¹⁰⁷ P.-M. Dupuy, J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, Cambridge 2015, p. 147.

¹⁰⁸ R. Verheyen, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

¹⁰⁹ R.S.J. Tool, R. Verheyen, *State responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment*, „Energy Policy” 2004, nr 32, pp. 1109–1130.

Wydaje się, że społeczność międzynarodowa wykazuje większą skłonność do przyjmowania odpowiedzialności kolektywnej. Przykładem tego jest decyzja o utworzeniu Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód (Warsaw International Mechanism for Loss and Damage)¹¹⁰, która została podjęta w ramach Konferencji Stron UNFCCC (Conference of Parties, dalej: COP), która zgodnie z art. 7 ust. 2 UNFCCC jest najwyższym organem Konwencji, a która odbyła się w dniach 11–23 listopada 2013 r. w Warszawie (COP19)¹¹¹.

Postanowienia dotyczące Mechanizmu zostały potwierdzone w art. 8 ust. 3 Porozumienia paryskiego, który stanowi, że państwa-strony powinny poszerzyć zakres zrozumienia, działań i wsparcia, między innymi poprzez Warszawski Międzynarodowy Mechanizm, stosownie do okoliczności, w sposób je ułatwiający i oparty na współpracy, w odniesieniu do strat i szkód związanych z negatywnymi skutkami zmian klimatu.

Mechanizm, na powstaniu którego szczególnie zależało państwom wyspiarskim, powinien spełniać swoją rolę w ramach UNFCCC poprzez podejmowanie działań mających na celu rozwiązywanie problemów szkód związanych z negatywnymi konsekwencjami zmian klimatycznych.

Krytyczna analiza postanowień Decyzji 2/CP.19 ustanawiającej Mechanizm wskazuje, że nie stanowi on funduszu pomocowego, a raczej jest narzędziem pomocy technicznej, eksperckiej i doradczej. Dopiero w trzecim akapicie pkt. 5c) Decyzji 2/CP.19 wspomniano o ułatwianiu mobilizacji i zabezpieczania wiedzy fachowej oraz zwiększeniu wsparcia, w tym finansowania, technologii i budowania zdolności, w celu wzmocnienia istniejących podejść do przeciwdziałania stratom i szkodom związanym ze skutkami zmian klimatycznych¹¹².

Podczas kolejnej Konferencji Stron UNFCCC, która odbyła się w dniach 7–18 listopada 2016 r. w Marrakeszu (COP 22) dokonano przeglądu Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód i ogłoszono nowy pięcioletni program w jego ramach, który winien zająć się kwestiami niepodjętymi w ramach obszaru adaptacji, takimi jak: przemieszczanie się ludności, migracja, mobilność oraz kompleksowe zarządzanie ryzykiem¹¹³.

¹¹⁰ *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 January 2014, p. 6–8.*

¹¹¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/warsaw-climate-change-conference-november-2013/warsaw-climate-change-conference-november-2013-0> [dostęp: 21.05.2022].

¹¹² *Decision 2/CP.19, [in] Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, p. 7.*

¹¹³ *Report of the Conference of the Parties on its twenty-second session, held in Marrakech from 7 to 18 November 2016. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-second session, pp. 8–11.*

Drugi przegląd Mechanizmu dokonał się w ramach Konferencji Stron UNFCCC w dniach 2–13 grudnia 2019 r. w Madrycie (COP 25). Dostarczył on wielu wskazówek, w jaki sposób można wesprzeć Mechanizm, w szczególności poprzez wzmocnienie współpracy i koordynacji w celu zwiększenia mobilizacji zasobów, działań i wsparcia dla krajów rozwijających się. Kluczowe zalecenia umożliwiają Komitetowi Wykonawczemu m.in. zaangażowanie i wzmocnienie dialogu ze Stałym Komitetem ds. Finansów (Standing Committee on Finance)¹¹⁴ oraz współpracy z Zielonym Funduszem Klimatycznym (Green Climate Fund, dalej: GCF)¹¹⁵ w celu wyjaśnienia, w jaki sposób kraje rozwijające się mogą uzyskać dostęp do finansowania¹¹⁶.

W 2018 r. finansowanie zatwierdzone przez Zarząd GCF osiągnęło 5,5 mld dolarów amerykańskich, w tym 4,6 mld dolarów w postaci pożyczek, dotacji, akcji i gwarancji na wdrożenie w ciągu trzech lat 93 propozycji finansowania projektów służących adaptacji i łagodzeniu skutków zmian klimatycznych w 96 państwach¹¹⁷.

O ile rachunek ekonomiczny może w jakimkolwiek stopniu przesądzać o uznaniu kolektywnej odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za negatywne konsekwencje zmian klimatycznych, w tym deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych, to działania Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód oraz GCF mogą zostać uznane za pierwsze tego przejawy. Wątpliwości może za to budzić zbyt wolne ich tempo oraz podejmowanie określonych decyzji z dużym opóźnieniem czasowym.

Formuła prawna GCF nie budzi wątpliwości jako element systemu kompensacji szkód. Niejasne pozostaje to, czy państwa poczuwające się do odpowiedzialności za zmiany klimatu, powinny ten ciężar dzielić z podmiotami prywatnymi działającymi w ramach ich jurysdykcji, a być może także z korporacjami międzynarodowymi?

Wszystkie wątpliwości i pytania rodzące się wokół tworzonego wokół UNFCCC systemu powodują, że poszkodowani przez zmiany klimatyczne, zarówno jednostki, jak i państwa poszukują innych możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności międzynarodowej za nie. Rozważane w tym kontekście są wspomniane już projekt artykułów o odpowiedzialności państw za czyny

¹¹⁴ <https://unfccc.int/SCF> [dostęp: 21.05.2022].

¹¹⁵ <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund> [dostęp: 21.05.2022].

¹¹⁶ Online Guide to Loss and Damage, p. 36, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online_Guide_feb_2020.pdf [dostęp: 21.05.2022].

¹¹⁷ *Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund*, <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund> [dostęp: 21.05.2022].

międzynarodowo bezprawne z 2001 r., jak również projekt reguł dotyczących odpowiedzialności za szkody transgraniczne powstałe na skutek prowadzenia niebezpiecznej działalności, opracowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ także w 2001 r.¹¹⁸

Komisję przyjęła stanowisko, zgodnie z którym czynniki klimatyczne mogą być uznawane za jeden z elementów, które winny być brane pod uwagę za każdym razem przy ustalaniu dochowania lub niezachowania należytej staranności w zakresie podejmowania działalności niebezpiecznej¹¹⁹.

Nie sposób nie zauważyć jednak, że dochodzenie ewentualnych roszczeń w oparciu o zasady odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne zaprojektowane 20 lat temu przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ jest dość wątpliwe. Pomijając fakt, że aż do dziś nie zostały one przyjęte w formie aktu prawa międzynarodowego, przesądzać o tym może już sama treść niektórych artykułów.

Przykładowo w art. 20, zgodnie z którym, w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję, zgoda państwa na popełnienie określonego czynu przez inne państwo wyklucza bezprawność tego czynu w stosunku do tego pierwszego państwa w zakresie, w jakim czyn ten mieści się w granicach tej zgody.

W oparciu o tę zasadę można by wnioskować, że państwa-strony Protokołu z Kioto wyraziły zgodę na określone w nim poziomy emisji dwutlenku węgla, a w konsekwencji domniemywać ich zgody na pewien poziom szkód wywołanych następstwami zmian klimatycznych, które mogą powstawać również poniżej pułapu celów określonych w Protokole. Niebezpieczeństwo takich interpretacji było zbyt czytelne dla wielu państw, przede wszystkim z regionu południowego Pacyfiku.

Dlatego, już podpisując Konwencję Ramową, Fidżi, Kiribati, Nauru i Tuvalu składały zastrzeżenie, zgodnie z którym akt ten w żadnym wypadku nie może być rozumiany, jako zrzeczenie się wszelkich praw wynikających z prawa dochodzenia odpowiedzialności państw za niekorzystne skutki zmian klimatu¹²⁰. Bardzo podobne w treści zastrzeżenia wobec samego Protokołu z Kioto złożyły rządy Kiribati, Nauru, Niue i Wysp Cooka¹²¹.

¹¹⁸ International Law Commission, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities - with commentaries - Report of the ILC on the Work of its Fifty-Third Session* (Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, 2001).

¹¹⁹ *Ibidem*, pkt. 11.

¹²⁰ UNFCCC, *Declarations by Parties - United Nations Framework Convention on Climate Change*, http://unfccc.int/essential_background/convention/items/5410.php [dostęp: 21.05.2022].

¹²¹ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en#EndDec [dostęp: 21.05.2022].

Kolejna wątpliwość wiąże się z zaprojektowanym przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ art. 25, w którym używane jest pojęcie „stanu wyższej konieczności” (*state of necessity*). Dopuszcza on możliwość wystąpienia wyjątkowych przypadków, w których jedynym sposobem zabezpieczenia przez państwo jego istotnych interesów zagrożonych przez nieuchronne niebezpieczeństwo jest niewykonywanie innych międzynarodowych zobowiązań mniejszej wagi lub pilności, co uznaje się to za okoliczność wykluczającą bezprawność czynu.

W obowiązującym stanie prawnym ostatnią podstawą ewentualnych roszczeń mogłoby być wykazanie naruszania przez inne państwa ich zobowiązań wynikających z *UNCLOS*. Problematyka odpowiedzialności została uregulowana w części XII *UNCLOS* poświęconej ochronie i zachowaniu środowiska morskiego. Analiza przepisów *UNCLOS*, pozwala wnioskować o rozróżnianiu przez nią odpowiedzialności quasi-karnej, zapobiegawczej (prewencyjnej) i odszkodowawczej.

Odpowiedzialność quasi-karna nie dotyczy oczywiście państw, a jedynie statków naruszających krajowe lub międzynarodowe przepisy o ochronie środowiska. Ten rodzaj odpowiedzialności polega na wymierzeniu kar finansowych za naruszenia, które nastąpiły poza granicami morza terytorialnego (tylko kary finansowe) lub w jego granicach (kary finansowe z wyjątkiem sytuacji umyślnego i poważnego zanieczyszczenia morza terytorialnego)¹²². W obu przypadkach odpowiedzialność za statek spoczywa na osobach fizycznych, np. kapitanie statku, jak również na osobach prawnych (*corporate criminal liability*), np. armatorze¹²³.

Dopiero w przypadku odpowiedzialności zapobiegawczej (prewencyjnej) i odszkodowawczej do grona podmiotów odpowiedzialnych dołącza państwo, zgodnie z art. 232 zd. 1 oraz art. 235 ust.1 *UNLCOS*. Postanowienia te są niezwykle istotne ponieważ nakładają na państwa odpowiedzialność za szkody powstałe w wyniku podjęcia środków zapobiegawczych (prewencyjnych), jeżeli środki te są bezprawne lub przekraczają granice wymagane w świetle dostępnej wiedzy, jak również nakładają na państwa odpowiedzialność za wykonywanie swoich zobowiązań dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego. Jest to odpowiedzialność zgodna z prawem międzynarodowym i orzecznictwem trybunałów międzynarodowych, które wskazują państwo jako podmiot zobowiązany do naprawienia szkody, przesłanki jej odpowiedzialności za szkodę oraz sposób jej naprawienia¹²⁴.

¹²² Art. 230 *UNCLOS*.

¹²³ C.H. Allen, *Proving Corporate Criminal Liability for Negligence in Vessel Management and Operations: An Allision-Oil Spill Case Study*, „Loyola Maritime Law Journal” 269 (2012), pp. 269–318, <https://digitalcommons.law.uw.edu/faculty-articles/81/> [dostęp: 21.05.2022].

¹²⁴ Z. Brodecki, *Odpowiedzialność w prawie morza*, [w:] *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*, red. C. Mik, K. Marciniak, Toruń 2009, s. 401–402.

7. Orzecznictwo międzynarodowe wobec odpowiedzialności za zmiany klimatyczne

Wobec braku wiążącej kodyfikacji w zakresie odpowiedzialności państw w związku z negatywnymi konsekwencjami zmian klimatycznych wydawać by się mogło, że pomocy w określaniu jej form i zakresu może dostarczyć orzecznictwo międzynarodowe. Tymczasem, jak zauważył Michael B. Gerrard, żadna sprawa dotycząca zmian klimatu nigdy nie trafiła do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, głównego organu sądowego ONZ. Trybunał może wydawać dwa rodzaje orzeczeń – wyroki i opinie doradcze. Zdaniem Michaela B. Gerrarda, z różnych względów prawnych najlepszym rozwiązaniem w przedmiotowym zakresie byłaby opinia doradcza¹²⁵.

Dopiero we wrześniu 2021 r. podczas dorocznej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ premier Republiki Vanuatu Bob Loughman Weibur ogłosił zamiar zbudowania koalicji państw właśnie w celu skierowania do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie opinii doradczej w sprawie zmian klimatu¹²⁶.

Opinie doradcze MTS nie są wiążące, a Trybunał nie ma uprawnień do ich egzekwowania. Jednak nie można nie zauważyć, że dotychczasowe liczne opinie doradcze MTS wpływały znacząco na rozwój prawa międzynarodowego. Należą do nich m.in. opinie na temat legalności groźby lub użycia broni jądrowej, opinie w sprawie zadośćuczynienia za obrażenia odniesione w służbie ONZ lub opinie w sprawie zastrzeżeń do konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa.

Tym samym można założyć, że opinia MTS w sprawie zmian klimatycznych mogłaby okazać się najbardziej miarodajnym jak dotąd stwierdzeniem zobowiązań, jakie prawo międzynarodowe nakłada na państwa w zakresie kontroli emisji gazów cieplarnianych i odpowiedzialności za związane z tym zmiany klimatu¹²⁷. Pogląd ten potwierdza m.in. Margaretha Wewerinke-Singh,

¹²⁵ M.B. Gerrard, *Taking Climate Change to the World Court*, <https://news.bloomberglaw.com/environment-and-energy/taking-climate-change-to-the-world-court> [dostęp: 21.05.2022].

¹²⁶ Uznając pilność kryzysu w regionie Pacyfiku, oddolne wysiłki i inicjatywy młodzieżowe (m.in. World Youth for Climate Justice) zapoczątkowały ruch nawołujący do wydania opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, aby jasno określić zobowiązania państw na mocy prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw obecnych i przyszłych pokoleń przed negatywnymi skutkami zmian klimatu. Rząd Vanuatu odpowiedział na ten oddolny ruch i zwrócił się o poradę do niektórych z najbardziej uznanych na świecie znawców prawa międzynarodowych. Kampanią dyplomatyczną Vanuatu kieruje Jego Ekscelencja Ambasador Odo Tevi, Specjalny Wysłannik Vanuatu ds. Zmian Klimatu i Stały Przedstawiciel przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, <https://www.vanuatuicj.com/home> [dostęp: 21.05.2022].

¹²⁷ *In defence of the future. The case for an advisory opinion from the International Court of Justice on Climate Change*, <https://sites.google.com/view/vanuatuicj/why-icj> [dostęp: 21.05.2022].

która bierze aktywny udział w pracach międzynarodowego zespołu specjalistów wspierających rząd Vanuatu w jego staraniach o uzyskanie opinii doradczej MTS. Zauważa ona, że przez ostatnie 30 lat Vanuatu wzywało do większej ambicji i sprawiedliwości w międzynarodowych negocjacjach dotyczących zmian klimatycznych, jednak negocjacje w tym zakresie napotykały na wiele trudności w osiągnięciu sukcesu. Opinia doradcza Trybunału Światowego może pomóc w naprawieniu tego błędu¹²⁸.

Na możliwość wykorzystania środka, jakim jest opinia doradcza MTS, wskazywał także Daniel Bodansky. Zauważył on, że opinia taka mogłaby potencjalnie odegrać pozytywną rolę, zarówno jako zachęta do dalszych negocjacji, jak i pomoc w kształtowaniu i stabilizowaniu normatywnych oczekiwań wśród szerszego kręgu podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w prace związane ze zmianami klimatu. Zdaniem Bodansky'ego opinia MTS nie stanowiłaby panaceum, ale może okazać się istotną częścią portfolio podejść do problemu zmian klimatycznych¹²⁹.

Można wskazać także inne międzynarodowe organy sądownicze, które potencjalnie mogłyby rozpatrywać sprawy związane z odpowiedzialnością państw za szkody wywołane zmianami klimatycznymi, np. Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza właściwy do spraw związanych z odpowiedzialnością za szkody w środowisku morskim stanowiące naruszenia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543) lub Umowy w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r., odnoszących się do ochrony i zarządzania zasobami rybnymi międzystrefowymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 4 sierpnia 1995 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 64)¹³⁰.

Kilkakrotnie głos w sprawach zmian środowiskowych i klimatycznych zabierał Stały Trybunał Arbitrażowy (Permanent Court of Arbitration), który rozpatrywał m.in. sprawę *Naftrac Limited (Cypr) przeciwko Państwowej Agencji Inwestycji Środowiskowych Ukrainy*. Przedmiotem arbitrażu było wypełnianie przez Ukrainę zobowiązań wynikających z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto. Procedura arbitrażowa została okre-

¹²⁸ <https://www.law.ox.ac.uk/news/2021-10-27-lavanya-rajamani-appointed-external-counsel-vanuatu-government-seek-advisory-opinion> [dostęp: 21.05.2022].

¹²⁹ D. Bodansky, *The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections*, „Arizona State Law Journal” 2017, vol. 49, p. 692.

¹³⁰ W.C.G. Burns, *Potential Causes of Action for Climate Change Impacts Under the United Nations Fish Stocks Agreement*, „Sustainable Development Law & Policy” 2007, vol. 7, no. 2, pp. 34–41.

ślona w Fakultatywnych Zasadach Arbitrażu w Sporach Dotyczących Zasobów Naturalnych i/lub Środowiska. Sprawa została rozstrzygnięta przez Stały Sąd Arbitrażowy 4 grudnia 2012 r. i zakończyła się wyrokiem korzystnym dla Ukrainy¹³¹. Firma Naftac domagała się odszkodowania w wysokości 185 milionów dolarów amerykańskich i nowego określenia jednostek redukcji emisji gazów cieplarnianych. W wyroku arbitrażowym Trybunał oddalił roszczenie pieniężne i częściowo uwzględnił roszczenie dotyczące przekazania jednostek redukcji emisji¹³².

Pewne możliwości w zakresie orzekania w sporach dotyczących odpowiedzialności za zmiany klimatyczne mają również Światowa Organizacja Handlu (w odniesieniu do krajowych polityk klimatycznych, które implikują prawo handlowe)¹³³, Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych (*The International Centre for the Settlement of Investment Disputes*) dla roszczeń inwestycyjnych związanych ze zmianami klimatu¹³⁴, a także regionalne trybunały praw człowieka.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjęto, że żaden z przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) nie zapewnia ogólnej ochrony środowiska naturalnego. Dopuszcza się natomiast zasadność ustalania, czy działania na szkodę środowiska mogą wywoływać szkodliwe i bezpośrednie konsekwencje w sferze prywatnej lub rodzinnej skarżących w rozumieniu art. 8 Konwencji. Za niewystarczające uznaje się dowiedzenie ogólnej degradacji środowiska¹³⁵.

Jakkolwiek żaden ze znanych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ani też żadne orzeczenie innego regionalnego trybunału praw człowieka nie odnosi się wprost do odpowiedzialności państw za zmiany klimatyczne, a tym bardziej za konsekwencje deterytorializacji klimatycznej, to na podstawie ich orzecznictwa można wysunąć pewne przesłanki umożliwiające stwierdzenie takiej odpowiedzialności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału z sytuacją taką możemy mieć

¹³¹ https://ukrinur.com/publications/publications_10.html [dostęp: 21.05.2022].

¹³² R. Verheyen, C. Zengerling, *International Climate Change Cases*, [in] *Climate Change...*, pp. 796–797.

¹³³ R. Verheyen, C. Zengerling, *International Dispute Settlement*, [in] *The Oxford Handbook of International Climate Change*, Oxford 2016, pp. 435–437.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 421–423.

¹³⁵ European Court of Human Rights, *Case of Kyrtatos v. Greece*, Judgement (Application no. 41666/98), Strasbourg, 22 May 2003, §52; European Court of Human Rights, *Case of López Ostra v. Spain*, Judgement (Application no. 16798/90), Strasbourg, 9 December 1994, §51; Cour Européenne des Droits de l'homme, *Affaire Tătar c. Roumanie*, Arrêt (Requête no 67021/01), Strasbourg, 27 Janvier 2009, §86; European Court of Human Rights, *Case of Fadeyeva v. Russia*, Judgement (Application no. 55723/00), Strasbourg, 9 June 2005, §68; Cour Européenne des Droits de l'homme, *Affaire Cordella et autres c. Italie*, Arrêt (Requêtes nos 54414/13 et 54264/15), Strasbourg, 24 Janvier 2019, §157–160; European Court of Human Rights, *Case of Di Sarno and others v. Italy*, Judgement (Application no. 30765/08), Strasbourg, 10 January 2012, §80.

do czynienia, gdy zanieczyszczenia środowiska są spowodowane bezpośrednio przez państwo albo jego odpowiedzialność wynika z braku odpowiednich regulacji prawnych działalności prywatnego przemysłu lub innych podobnych aktywności¹³⁶. Negatywne skutki zanieczyszczenia środowiska muszą osiągnąć określony poziom, zależny od okoliczności, takich jak ich intensywność, okres utrzymywania się, wywołane konsekwencje oraz ogólna sytuacja w środowisku naturalnym¹³⁷.

W tym duchu orzekł nie tylko Europejski Trybunał Praw Człowieka. Podobne podejście do odpowiedzialności państw za zanieczyszczanie środowiska wykazała Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów (African Commission on Human and Peoples' Rights)¹³⁸. Pomimo tego, że głosu w tych sprawach nie zabierał jeszcze Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów (African Court on Human and Peoples' Rights)¹³⁹, to Komisja w 2001 r. wydała przełomową decyzją w zakresie praw człowieka i ochrony środowiska. Dwie organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka złożyły skargę przeciwko Nigerii, twierdząc, że nigeryjski rząd czerpał korzyści z wydobywania ropy naftowej, co przyczyniło się do skażenia środowiska ludu Ogoni i doprowadziło do bardzo poważnych problemów zdrowotnych w tej społeczności. Komisja stwierdziła naruszenie przez rząd Nigerii kilku postanowień Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1981 r., w tym art. 24 gwarantującego prawo do ogólnie zadowalającego stanu środowiska. W opinii Komisji prawo to nakłada na rządy jasno określone zobowiązania. Wymaga bowiem od nich podejmowania rozsądnych środków w celu zapobiegania zanieczyszczeniom i degradacji ekologicznej, promowania ochrony środowiska, zapewnienia ekologicznie zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego wykorzystywania zasobów naturalnych¹⁴⁰.

Próbie wyegzekwowania odpowiedzialności państwa za zmiany klimatyczne podjęła w 2005 r., na gruncie międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka, Sheila Watt-Cloutier, Przewodnicząca Okołobiegunowej Konferencji

¹³⁶ European Court of Human Rights, *Case of Hatton and others v. United Kingdom*, Judgement (Application no. 36022/97), Strasbourg, 8 July 2003, §98.

¹³⁷ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (wydanie 8), Warszawa 2021, s. 818–819.

¹³⁸ Mandat Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów określa art. 45 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. Komisja zajmuje się ochroną i promocją praw człowieka i ludów oraz dokonywaniem wykładni postanowień Karty na wniosek państw-stron, organów Unii Afrykańskiej lub osób fizycznych.

¹³⁹ Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów został utworzony na mocy Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów. Protokół w sprawie ustanowienia Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów został przyjęty w Wagadugu w Burkina Faso dnia 9 czerwca 1998 r. i wszedł w życie 25 stycznia 2004 r. Trybunał został ustanowiony w celu uzupełnienia mandatu ochronnego Komisji. Jego decyzje są ostateczne i wiążące dla państw-stron Protokołu.

¹⁴⁰ The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria (2001), AfComHPR, case no. 155/96, decision of 27 May 2002 (*Ogoniland case*), https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf [dostęp: 21.05.2022].

Eskimosów (Inuit Circumpolar Conference). W imieniu swoim i 62 innych przedstawicieli rdzennej ludności kanadyjskich i amerykańskich obszarów podbiegunowych, złożyła ona petycję do Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka (Inter-American Commission on Human Rights), w której zwróciła się o pomoc w sprawach naruszeń praw człowieka Eskimosów wynikających ze zmian klimatycznych (zwłaszcza globalnego ocieplenia) spowodowanych emisją gazów cieplarnianych pochodzących ze Stanów Zjednoczonych¹⁴¹.

Komisja odrzuciła petycję 16 listopada 2006 r. bez żadnego uzasadnienia merytorycznego. Jednak od tego czasu kilkakrotnie analizowała powiązania między prawami człowieka a zmianami klimatycznymi. Dzięki temu dopiero w przyszłości okaże się, jakie stanowisko odnośnie do odpowiedzialności państw w tej materii zostanie wypracowane w ramach międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka¹⁴².

Dotychczasowe rozważania prowadzą do dość jednoznacznego wniosku, który nakazuje kierować się ku Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, jako wiodącemu ośrodkowi międzynarodowego orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności państw za negatywne konsekwencje zmian klimatycznych. Przekonujące argumenty w tym zakresie podał Daniel Bodansky. Zauważył on po pierwsze, że opinie MTS mogą wpływać na toczące się negocjacje klimatyczne w ramach ONZ, ustalać warunki debaty, zapewniać standardy oceny oraz ustanawiać zasady, w ramach których mogą odbywać się negocjacje w celu opracowania bardziej szczegółowych norm i rozwiązań. Po drugie opracowanie przez MTS odpowiednich norm międzynarodowych dotyczących zmian klimatu może mieć pozytywny wpływ na spory sądowe toczące się w ramach krajowych porządków prawnych. Po trzecie, jak zauważył Daniel Bodansky, opinie MTS mogą kształtować oczekiwania dotyczące ewentualnych przyszłych sporów sądowych na arenie międzynarodowej. Mogłoby to na przykład wyjaśnić, kto będzie miał prawo wnoszenia skargi, w jaki sposób należy wykazywać związki przyczynowe oraz, co wydaje się w jego koncepcji najistotniejsze, jak należy ustalać odpowiedzialność międzynarodową państw. Tym samym opinie MTS mogłyby pełnić funkcję ekspresyjną i pomagać w zmianie norm i wartości społecznych związanych z odpowiedzialnością za zmiany klimatyczne¹⁴³.

¹⁴¹ Petition to The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting From Global Warming Caused by a Acts and Omissions of The United States, 7 December 2005, https://www.ciel.org/Publications/ICC_Petition_7Dec05.pdf [dostęp: 21.05.2022].

¹⁴² R. Verheyen, C. Zengerling, *International Climate Change Cases*, [w:] *Climate Change...*, p. 791.

¹⁴³ D. Bodansky, *The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change...*, pp. 706–707.

8. Zakończenie

Pomimo tego, że przywołana na wstępie koncepcja Gillesa Deleuze i Felixa Guattari jest konstruktem teoretycznym, mocno osadzonym w rozważaniach natury filozoficznej, nie sposób nie dostrzec, że może ona mieć zastosowanie do opisywania zjawisk fizykalnych, związanych ze zmianami klimatycznymi. Co więcej, że nie chodzi tu już tylko o to, że terytorium traci na znaczeniu, ale istotą problemu staje się to, że terytorium zaczyna zanikać wskutek negatywnych konsekwencji zmian klimatycznych. Chociaż w niniejszym artykule starałem się koncentrować na państwach nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych, to należy pamiętać, że opisane w nim zagrożenia dotyczą już wszystkich państw na świecie, także tych, które dostępu do morza nie posiadają. Sprawia to, że deterytorializacja klimatyczna jest w swej istocie zjawiskiem bezprecedensowym w historii ludzkości.

Wzrost poziomu mórz i oceanów, będący jedną z konsekwencji zmian klimatycznych, stanowi szczególnie poważne zagrożenie dla państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych, stając się bezpośrednią przyczyną ich deterytorializacji klimatycznej. Zależność ta wydaje się dość prosta. Globalny wzrost temperatury na Ziemi powoduje podnoszenie poziomu mórz i oceanów. Odbywa się to na dwa sposoby. Po pierwsze, mamy do czynienia z topnieniem lodowców górskich i lądolodów. Po drugie, następuje ogrzewanie wody morskiej, co powoduje zwiększenie jej objętości. Jest jeszcze trzeci element – antropogeniczny – wypompowywanie wód gruntowych i ich spływanie do mórz i oceanów¹⁴⁴.

W opisanym wyżej kontekście deterytorializacja klimatyczna jest procesem niosącym ze sobą negatywne konsekwencje dla państw i ludzi oraz szczególnej więzi łączącej te dwie kategorie, czyli dla obywatelstwa¹⁴⁵. Dla zrozumienia powagi dalszych zagrożeń związanych z deterytorializacją klimatyczną niezwykle istotne jest, aby zdawać sobie sprawę, że już na długo przed zalaniem terytorium lądowego przez wody morskie inne czynniki powodują, że Ziemia przestaje nadawać się do zamieszkania przez ludzi, np. z uwagi na niewystarczające zasoby świeżej wody pitnej lub wody możliwej do stosowania w rolnictwie¹⁴⁶.

W praktyce oznacza to, że ludzie zamieszkujący zagrożone obszary będą musieli masowo opuścić je na długo przed tym, zanim ich terytorium lądowe

¹⁴⁴ M. Popkiewicz, A. Kardaś, S. Malinowski, *op. cit.*, s. 297.

¹⁴⁵ P. Osóbka, *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 122–136.

¹⁴⁶ J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012, s. 131; J. McAdam, M. Limon, *Human rights, climate change and cross-border displacement: the role of the international human rights community in contributing to effective and just solutions. Policy Report*, Universal Rights Group 2015, p. 17.

zostanie zalane przez wodę. Samo zagrożenie tego rodzaju masowymi migracjami niesie ze sobą poważne konsekwencje prawnomiędzynarodowe. Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego „zatonie” jako ostatnie. Dlatego tak wielką rolę ma do odegrania prawo międzynarodowe, aby pomóc mu przetrwać, być może w zupełnie innej, jeszcze nieznannej postaci.

Prawo międzynarodowe nie przewiduje współcześnie możliwości upadku państwa w znaczeniu jego fizycznego zniknięcia. Tak rozumiany upadek państwa jest faktem historycznym¹⁴⁷. Uznanie prawa narodów do samostanowienia oraz zakazu prowadzenia wojny agresywnej już dawno temu wpłynęło na zmianę oceny prawnej procesów prowadzących do upadku państwa¹⁴⁸.

Biorąc pod uwagę zasady tworzenia państw, bardzo trudno jest określić, czy i kiedy państwowość może zostać utracona z powodu negatywnych skutków zmian klimatycznych. Aby zaistnieć, państwo musi mieć określone terytorium, stałą populację, efektywny rząd i zdolność do nawiązywania stosunków z innymi państwami¹⁴⁹. Jednak silne domniemanie ciągłości państwa oznacza, że brak jednego lub więcej z tych elementów nie musi oznaczać automatycznie, że państwo przestanie istnieć. Nawet gdyby państwo doświadczyło bardzo rozległej utraty zdolności sprawowania faktycznej władzy nad swoim terytorium i zamieszkującą je ludnością, dotychczasowa praktyka sugeruje, że inne państwa z dużym prawdopodobieństwem będą nadal przez pewien czas uznawać je za państwo¹⁵⁰.

Co więcej, prawdopodobne jest, że zamiast utraty terytorium, szczególnie jeśli prawa do wyłącznej strefy ekonomicznej zostałyby zachowane, dopiero utrata ludności, a wraz z nią skutecznego rządu, zostałyby uznane za pierwszy sygnał, że państwo zaczęło „znikać” jako podmiot prawa międzynarodowego. Wreszcie, z czysto praktycznego punktu widzenia, traktaty o bezpieczeństwa nie są ratyfikowane w wystarczającym stopniu¹⁵¹ i niewiele państw posiada procedury pozwalające określić, kto jest bezpiecznym, a tym samym zapewnić odpowiedni status prawny¹⁵².

¹⁴⁷ Pierwsza Rzeczpospolita upadła w 1795 r. w wyniku rozbiorów (*dismembratio*). Austro-Węgry przestały istnieć po I wojnie światowej w wyniku rozpadu. Tanganika i Zanzibar przestały istnieć w 1964 r. wskutek fuzji, w wyniku której powstało państwo Zjednoczona Republika Tanzanii.

¹⁴⁸ Art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

¹⁴⁹ Art. 1 Konwencji o prawach i obowiązkach państw podpisanej 26 grudnia 1933 r. w Montevideo.

¹⁵⁰ J. McAdam, *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters*, [in] *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, eds. C. Costello, M. Foster, J. McAdam, Oxford 2021, s. 843–844.

¹⁵¹ Rzeczpospolita Polska wciąż nie ratyfikowała dwóch konwencji dotyczących praw bezpiecznych: Konwencji o statusie bezpiecznych z 1954 r. oraz Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r. dotyczących praw bezpiecznych. Polska pozostaje jednym z czterech państw członkowskich UE (obok Malty, Cypru i Estonii), które nie ratyfikowały tych konwencji. Status obowiązującego aktu prawnego ma w Polsce Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361).

¹⁵² J. McAdam, *Displacement*, s. 844.

Milionom bezpaństwowców odmawia się obywatelstwa i są oni narażeni na poważne zagrożenia w kontekście deterytorializacji klimatycznej ich państwa pochodzenia, w tym wykluczenie z pomocy w przypadku klęsk żywiołowych, brak dostępu do opieki zdrowotnej i rozwiązań adaptacyjnych. Zmiana klimatu jest czynnikiem mnożącym ryzyko przesiedleń. Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców oszacował, że w samym tylko 2020 r. niebezpieczne zdarzenia pogodowe doprowadziły do ponad 30 milionów przesiedleń¹⁵³.

Oprócz osób fizycznych, ofiarami deterytorializacji klimatycznej są również podmioty prawa międzynarodowego, czyli państwa, szczególnie te nadbrzeżne, wyspiarskie i archipelagowe, położone nisko nad poziomem mórz i oceanów, narażone na utratę swoich terytoriów np. wskutek podnoszenia się poziomu wód w tych akwenach.

W ostatnich latach w coraz większym stopniu można zauważyć dyskusję nad uznaniem ograniczonego prawa do posiadania terytorium przez państwa, które je tracą w wyniku czynników środowiskowych¹⁵⁴. Jak słusznie zauważa dr Emma Allen, chodzi o prawo ograniczone, ponieważ nadal powszechnie przyjmuje się, że państwo, które obecnie sprawuje suwerenność nad danym terytorium, musi wyrazić wolę zrzeczenia się go. Próbuąc zaradzić występującemu tu brakowi przymusu ze strony państw trzecich, dyskusja ta przesuwana się w kierunku prawa do posiadania terytorium zastępczego, tj. terytorium przeniesionego z państw odpowiedzialnych do poszkodowanych w ramach zadośćuczynienia za deterytorializację wywołaną zmianami klimatycznymi¹⁵⁵.

Jeśli zestawimy tę dyskusję z przedstawioną w niniejszym artykule zasadą wspólną, ale zróżnicowanej odpowiedzialności, trudno wyobrazić sobie, aby w jej ramach, którekolwiek państwo, odpowiedzialne za negatywne konsekwencje zmian klimatycznych zechciało dobrowolnie „odstąpić” fragment swojego terytorium państwu, które doświadcza deterytorializacji klimatycznej lub jest nią zagrożone.

Tym samym ze smutkiem należy skonstatować, że postawiona na wstępie hipoteza mówiąca, że państwa, które zdecydowały się stosować zasadę wspólną, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za szkody środowiskowe, będą skłonne wykorzystywać ją w zakresie odpowiedzialności za deterytorializację klimatyczną, jest prawdziwa.

¹⁵³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Statelessness and Climate Change Factsheet*, 29 October 2021, <https://www.refworld.org/docid/617c01da4.html> [dostęp: 12 czerwca 2022].

¹⁵⁴ A. Harrington, *Is there a Right to Territory in International Law?*, [in:] *Property and Sovereignty: Legal and Cultural Perspectives*, ed. J. Smith, Routledge 2016, p. 59.

¹⁵⁵ E. Allen, *Climate Change and Disappearing Island States: Pursuing Remedial Territory*, Brill Open Law 2018, pp. 11-12.

Co więcej, może ona stać się skutecznym narzędziem unikania tej odpowiedzialności gdyż, jak wykazano, we współczesnym prawie międzynarodowym brak jest skutecznych środków do pociągania państw do odpowiedzialności za skutki zmian klimatycznych. Wobec braku wiążącej kodyfikacji w tym zakresie pewną rolę może odegrać orzecznictwo międzynarodowe. Jednak w tym zakresie prawo międzynarodowe i stojące na jego straży instytucje czeka długa ewolucja.

Bibliografia

Akty prawne i inne dokumenty:

1. *Declaration of The United Nations Conference on the human environment*, Stockholm, 16 June 1972.
2. Informacja o wynikach kontroli Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu, Nr ew. 128/2019/P/18/031/KIN, s. 20–21, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/031/>.
3. International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries 2001, Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10)*, United Nations 2008.
4. International Law Commission, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities – with commentaries – Report of the ILC on the Work of its Fifty-Third Session* (Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, 2001), United Nations 2008.
5. International Organization for Migration (IOM), *Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, Geneva 2014.
6. Intergovernmental Panel on Climate Change, *First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPPC Supplement*, June 1992.
7. Interpelacja nr 11017 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, ministra rozwoju, ministra środowiska w sprawie nieprawidłowej ochrony krajobrazowej polskiego wybrzeża, <https://sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BTJD75>.
8. Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).
9. *Kiribati: Climate change and migration – Relationships between household vulnerability, human mobility and climate change, Report No. 20*, United Nations University, November 2016.
10. Konwencja o prawach i obowiązkach państw podpisana 26 grudnia 1933 r. w Montevideo.

11. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).
12. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
13. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).
14. Konwencja o szelfie kontynentalnym, sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 28, poz. 179).
15. Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361).
16. Ministry of Environment and Forests, Government of the People's Republic of Bangladesh, *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009*, Dhaka 2009.
17. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie specyficznych problemów wysp* (2012/C 181/03), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 181/7 z 21 czerwca 2012 r.
18. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ścisłejsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach”* (2009/C 27/26), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 27/123 z 3 lutego 2009 r.
19. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).
20. Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490).
21. 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).
22. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).
23. *Report of The United Nations Conference on the human environment*, A/CONF.48/14/Rev. 1, Stockholm, 5-16 June 1972.
24. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 Volume II Proceedings of the Conference*, A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.II).
25. *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 Addendum Part two: Action taken by*

- the Conference of the Parties at its nineteenth session, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 January 2014.*
26. Report of the Conference of the Parties on its twenty-second session, held in Marrakech from 7 to 18 November 2016. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-second session, FCCC/CP/2016/10/Add.1, 31 January 2017.
 27. *Resolution adopted by the General Assembly 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts, A/RES/56/83.*
 28. *Resolution 98(IV) UNCTAD, 31 May 1976 r., [in] Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fourth session Nairobi, 5-31 May 1976, Vol. I, New York 1977.*
 29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz.U. poz. 871).
 30. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o zmianach przebiegu granicy państwowej i zatwierdzeniu dokumentacji granicznej sporządzonej w Starej Lubowni w dniu 29 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1686).
 31. Umowa w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r., odnoszących się do ochrony i zarządzania zasobami rybnymi międzystrefowymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 4 sierpnia 1995 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 64).
 32. *UN General Assembly Resolution 31/156, 21 December 1976, A/RES/31/156, <https://digitallibrary.un.org/record/188916?ln=en>.*
 33. *UN General Assembly Resolution 45/202, 21 December 1990, A/RES/45/202, <https://digitallibrary.un.org/record/105652?ln=en>.*
 34. *UN General Assembly Resolution 47/189, 10 March 1993, A/RES/47/189, s. 2, <https://undocs.org/A/RES/47/189%20#un>.*
 35. *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, AGENDA 21.*
 36. *United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 14 June 1992.*

Artykuły i książki naukowe:

1. Albert S., Leon J.X., Grinham A.R., Church J.A., Gibbes B.R., Woodroffe C.D., *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef is-*

- land dynamics in the Solomon Islands*, „Environmental Research Letters” 11 (2016), IOP Publishing 2016.
2. Allen C.H., *Proving Corporate Criminal Liability for Negligence in Vessel Management and Operations: An Allision-Oil Spill Case Study*, „Loyola Maritime Law Journal” 269 (2012).
 3. Allen E., *Climate Change and Disappearing Island States: Pursuing Remedial Territory*, Brill Open Law 2018.
 4. Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005.
 5. Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999.
 6. Bodansky D., *The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections*, „Arizona State Law Journal” 2017, vol. 49.
 7. Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L., *International Climate Change Law*, Oxford 2017.
 8. Brodecki Z., *Odpowiedzialność w prawie morza*, [w:] *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*, red. C. Mik, K. Marciniak, Toruń 2009.
 9. Brölmann C., *Deterritorializing International Law: Moving Away from the Divide between National and International Law*, [in:] *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, eds. J.E. Nijman, A. Nollkaemper, Oxford 2007.
 10. Bugajski D.R., *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.
 11. Bugajski D.R., *Klimatyczna deterytorializacja państwa na przykładzie Tuvalu*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2010, nr 1–2 (t. 41).
 12. Burkett M., *The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era*, „Climate Law” 2011, vol. 2, no. 3.
 13. Burns W.C.G., *Potential Causes of Action for Climate Change Impacts Under the United Nations Fish Stocks Agreement*, „Sustainable Development Law & Policy” 2007, vol. 7, no. 2.
 14. Busch S.V., *Law of the Sea Responses to Sea-Level Rise and Threatened Maritime Entitlements: Applying an Exception Rule to Manage an Exceptional Situation*, [in:] *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*, eds. E. Johansen, S. Busch, I. Jakobsen, Cambridge 2020.
 15. Crawford J., *Islands as Sovereign Nations*, „International and Comparative Law Quarterly”, vol. 38, no. 2 (Apr., 1989).
 16. Davenport T., *The archipelagic regime*, [in:] *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, eds. D. Rothwell, A.O. Elferink, K. Scott, T. Stephens, Oxford 2015.

17. Dobrzycki W., *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych*, Warszawa 1996.
18. Duhautoy F., *Global Warming: An Incubator of Deterritorialized States*, „Polish Review of International and European Law” 2014, vol. 3, issue 3–4.
19. Dupuy P.-M., Viñuales J.E., *International Environmental Law*, Cambridge 2015.
20. El-Hinnawi E., *Environmental Refugees*, United Nations Environment Programme, Nairobi 1985.
21. Ernst E.R., Buchan K.L., *Large mafic magmatic events through time and links to mantle plume-heads*, Geological Society of America Special Paper 352, 2001.
22. Günzel S., *Immanence and Deterritorialization: The Philosophy of Gilles Deleuze and Félix Guattari*, <https://www.bu.edu/wcp/Papers/Cont/ContGunz.htm>.
23. Harrington A., *Is there a Right to Territory in International Law? [in:] Property and Sovereignty: Legal and Cultural Perspectives*, ed. J. Smith, Routledge 2016.
24. Hougardy A., *Sytuacja prawnomiędzynarodowa wyspiarskich państw Pacyfiku w kontekście zmian klimatycznych* (praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. nadzw. dr. hab. Tomasza Srogosza), Kraków 2019.
25. Juvelier B., *When the Levee Breaks: Climate Change, Rising Seas, and the Loss of Island Nation Statehood*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2017, vol. 46, no. 21.
26. Kęпка K., *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.
27. *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*, red. C. Mik, K. Marciniak, Toruń 2009.
28. McAdam J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012.
29. McAdam J., *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters*, [in:] *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, eds. C. Costello, M. Foster, J. McAdam, Oxford 2021.
30. McAdam J., Limon M., *Human rights, climate change and cross-border displacement: the role of the international human rights community in contributing to effective and just solutions. Policy Report*, Universal Rights Group 2015.
31. Mead S., Wewerinke-Singh M., *Recent Developments in International Climate Change Law: Pacific Island Countries' Contributions*, „International Community Law Review” 2021, vol. 23.
32. *Międzynarodowe prawo środowiska, wybór i wprowadzenie*, M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2009.
33. Molenaar E.J., *Port and Coastal States*, [in:] *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, eds. D. Rothwell, A.O. Elferink, K. Scott, T. Stephens, Oxford 2015.
34. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (wyd. 8), Warszawa 2021.

35. Osóbką P., *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012.
36. Osóbką P., *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law” 2021, vol. 10, issue 1.
37. Osóbką P., *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i Prawo” 2019 nr 8.
38. Osóbką P., *Zmiany klimatyczne – wyzwania dla prawa morza*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, t. 9, Bydgoszcz 2019.
39. Osóbką P., *Deterytorializacja klimatyczna i zmiany klimatyczne w porządku prawnym Papui Nowej Gwinei*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, t. 10, Bydgoszcz 2020.
40. Popescu G., *Deterritorialization and Reterritorialization*, [in] *Encyclopedia of Geography*, ed. B. Warf, SAGE Publications, Inc., September 1, 2010.
41. Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski S., *Nauka o klimacie*, Katowice 2018.
42. Powers A., Stucko C., *Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels*, [in:] *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, eds. M.G. Gerrard, G.E. Wannier, Cambridge University Press 2013.
43. *Prawo morskie*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996.
44. Pyć D., *Prawo oceanu światowego*, Gdańsk 2011.
45. Rajca D., *Polityczno-prawne wyzwania wobec funkcjonowania Tuvalu w obliczu klimatycznej deterytorializacji państwa*, „Politeja” 2012, nr 3(21).
46. Rayfuse R., *W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States*, „University of New South Wales Faculty of Law Research Series 2009”, Year 2009, Paper 9.
47. *Climate Change: International Law and Global Governance, Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, eds. O.C. Ruppel, C. Roschmann, K. Ruppel-Schlichting, Baden-Baden 2013.
48. Sands P., Peel J., Fabra A., MacKenzie R., *Principles of International Environmental Law* (Third edition), Cambridge 2012.
49. Sharon O., *State Extinction Through Climate Change*, [in:] *Debating Climate Law*, eds. B. Mayer, A. Zahar, Cambridge 2021.
50. Stoutenburg J.G., *Disappearing Island States in International Law*, Brill-Nijhoff, 2015.
51. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2 L-P, Warszawa 1984.
52. Symonides J., *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986.
53. Termiński B., *Migracje, Uchodźstwo i Wyszędlenia Wewnętrzne w Świecie Doby Globalizacji: Studium Socjologiczno-Prawne*, Regensburg 2016.
54. *The Oxford Handbook of International Climate Change*, eds. K.R. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlame, Oxford 2016.

55. *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, eds. M.B. Gerrard, G.E. Wannier, Cambridge University Press 2013.
56. Tool R.S.J., Verheyen R., *State responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment*, „Energy Policy” 2004, nr 32.
57. Wannier G.E., Gerrard M.B., *Disappearing States: Harnessing International Law to Preserve Cultures and Society*, [inw:] *Climate Change: International Law and Global Governance, Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, eds. O.C. Ruppel, C. Roschmann, K. Ruppel-Schlichting, Baden-Baden 2013.
58. Verheyen R., *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
59. Verheyen R., Zengerling C., *International Climate Change Cases*, [in:] *Climate Change: International Law and Global Governances. Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, eds. O.C. Ruppel, C. Roschmann, K. Ruppel-Schlichting, Nomos 2013.
60. Verheyen R., Zengerling C., *International Dispute Settlement*, [in:] *The Oxford Handbook of International Climate Change*, Oxford University Press 2016.
61. Zgoła P., *Deterytorializacja klimatyczna państwa a status uchodźcy w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowskiego, Toruń 2018.

Orzecznictwo:

1. Cour Européenne des Droits de l'homme, *Affaire Tătar c. Roumanie*, Arrêt (Requête no 67021/01), Strasbourg, 27 Janvier 2009.
2. Cour Européenne des Droits de l'homme, *Affaire Cordella et autres c. Italie*, Arrêt (Requêtes nos 54414/13 et 54264/15), Strasbourg, 24 Janvier 2019.
3. European Court of Human Rights, *Case of López Ostra v. Spain*, Judgement (Application no. 16798/90), Strasbourg, 9 December 1994.
4. European Court of Human Rights, *Case of Kyrtatos v. Greece*, Judgement (Application no. 41666/98), Strasbourg, 22 May 2003.
5. European Court of Human Rights, *Case of Hatton and others v. United Kingdom*, Judgement (Application no. 36022/97), Strasbourg, 8 July 2003.
6. European Court of Human Rights, *Case of Fadeyeva v. Russia*, Judgement (Application no. 55723/00), Strasbourg, 9 June 2005.
7. European Court of Human Rights, *Case of Di Sarno and others v. Italy*, Judgement (Application no. 30765/08), Strasbourg, 10 January 2012.

8. International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, *Case Concerning The Gabčikovo-Nagymaros Project, Judgment of 25 September 1997*.
9. The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria (2001), AfComHPR, case no. 155/96, decision of 27 May 2002 (*Ogoniland case*).

Źródła internetowe

1. *Blue Acres Floodplain Acquisitions*, https://www.nj.gov/dep/greenacres/blue_flood_ac.html.
2. Doherty B., 'Our country will vanish': Pacific islanders bring desperate message to Australia, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia>.
3. Gerrard M.B., *Taking Climate Change to the World Court*, <https://news.bloomberglaw.com/environment-and-energy/taking-climate-change-to-the-world-court>.
4. *In defence of the future. The case for an advisory opinion from the International Court of Justice on Climate Change*, <https://sites.google.com/view/vanuatuicj/why-icj>.
5. International Law Association, *Baselines under The International Law of The Sea, Final Report (2018)*, https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport_Baselines.pdf.
6. *Kiribati buys a piece of Fiji. Press Release*, <http://www.climate.gov.ki/2014/05/30/kiribati-buys-a-piece-of-fiji>.
7. Knight B., Leckie S., *Ontong Java: The sinking reality of climate change in the Pacific*, <https://www.dw.com/en/ontong-java-the-sinking-reality-of-climate-change-in-the-pacific/a-18734276>.
8. Lyons K., *Why is Indonesia moving its capital city? Everything you need to know*, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/27/why-is-indonesia-moving-its-capital-city-everything-you-need-to-know>.
9. Petition to The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting From Global Warming Caused by a Acts and Omissions of The United States, 7 December 2005, https://www.ciel.org/Publications/ICC_Petition_7Dec05.pdf.
10. *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Bridgetown, Barbados, 25 April - 6 May 1994, <https://digitallibrary.un.org/record/198168#record-files-collapse-header>.
11. *Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund*, <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund>.

12. *Republic of Kiribati Island Report Series, 20. Kiritimati*, Office of Te Beritenti & T'Makei Services 2012, http://www.climate.gov.ki/wp-content/uploads/2013/01/20_KIRITIMATI-revised-2012.pdf.
13. *Table containing the summary of national claims to maritime zones* <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/claims.htm>.
14. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Statelessness and Climate Change Factsheet, 29 October 2021*, <https://www.refworld.org/docid/617c01da4.html>.
15. https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf [dostęp: 21.05.2022].
16. https://europa.eu/climate-pact/index_en [dostęp: 11.06.2022].
17. <https://legal.un.org/ilc/sessions/53/> [dostęp: 21.05.2022].
18. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en#EndDec.
19. <https://unfccc.int/SCF>.
20. <https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund>.
21. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online_Guide_feb_2020.pdf.
22. http://unfccc.int/essential_background/convention/items/5410.php.
23. <https://www.aisforum.org/about>.
24. <https://www.aosis.org/about/member-states/>.
25. <https://www.law.ox.ac.uk/news/2021-10-27-lavanya-rajamani-appointed-external-counsel-vanuatu-government-seek-advisory-opinion>.
26. https://www.lexico.com/en/definition/island_state.
27. <https://www.vanuatuicj.com/home>.
28. <https://studium.uw.edu.pl/kazachstan-uzytkowanie-bajkonuru-przez-rosje-przedluzone-do-2050/>.
29. https://ukrinur.com/publications/publications_10.html.
30. <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/warsaw-climate-change-conference-november-2013/warsaw-climate-change-conference-november-2013-0>.



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315