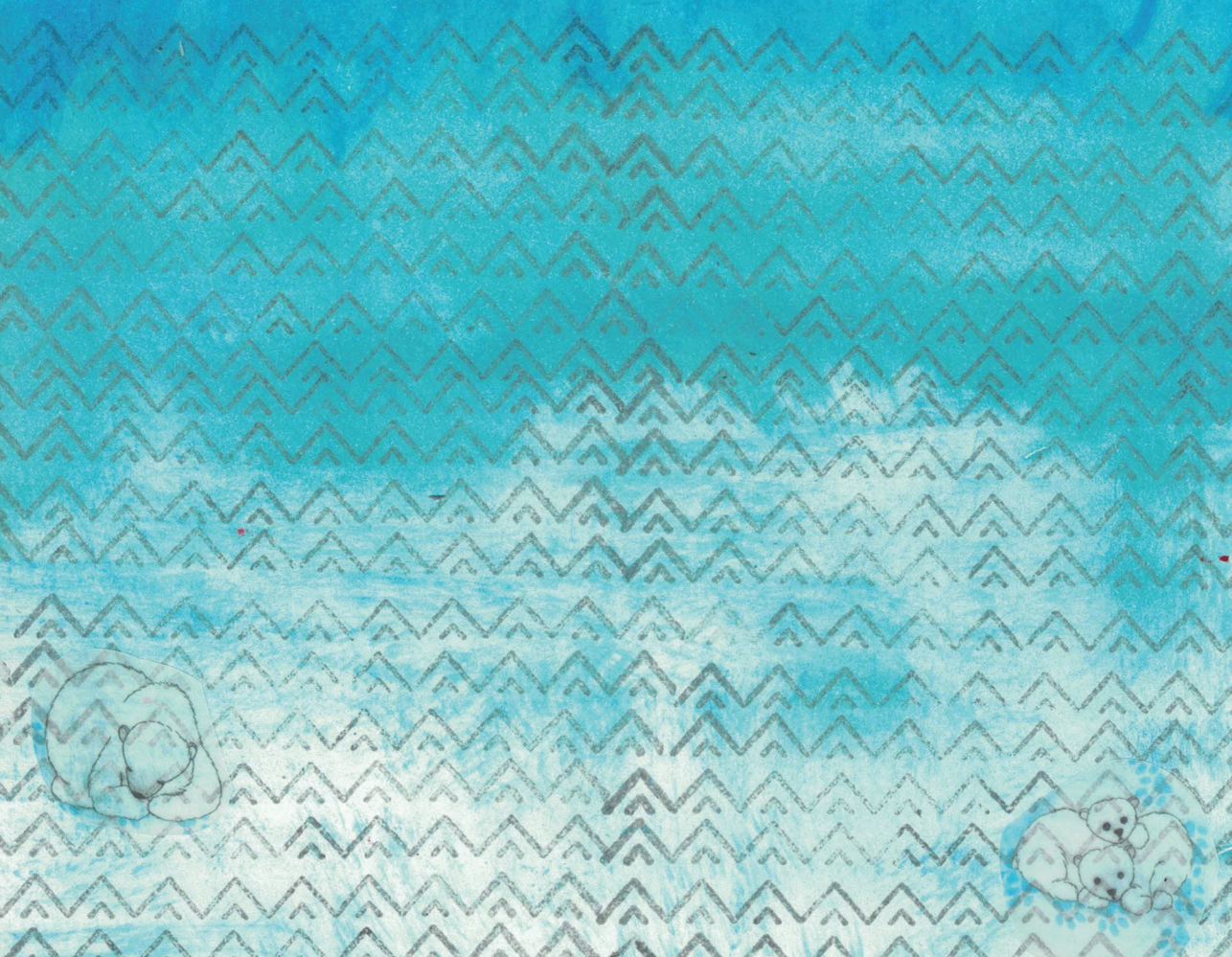


ANNA HAŁADYJ
JACEK TRZEVIK

KOMENTARZ DO USTAWY

Z DNIA 6 LIPCA 2001 R.

O ZACHOWANIU NARODOWEGO CHARAKTERU
STRATEGICZNYCH ZASOBÓW NATURALNYCH KRAJU



KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II



**ANNA HAŁADYJ
JACEK TRZEWIK**

KOMENTARZ DO USTAWY

**Z DNIA 6 LIPCA 2001 R.
O ZACHOWANIU NARODOWEGO CHARAKTERU
STRATEGICZNYCH ZASOBÓW NATURALNYCH KRAJU**

Stan prawny na dzień 15 maja 2020 r.

Wydawnictwo KUL
Lublin 2020

Recenzenci
dr hab. Anna Barczak, prof. US
prof. dr hab. Bartosz Rakoczy

Opracowanie redakcyjne
Jacek Jarocki

Opracowanie komputerowe
Ewelina Dubicka

Grafika na okładce
Anna Haładyj

© Copyright by Anna Haładyj and Jacek Trzewik, Lublin 2020

ISBN 978-83-8061-851-0

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin
tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
1. Wstęp.....	9
2. Aksjologia ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	10
3. Gospodarowanie zasobami środowiska w aktach polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej.....	16
4. Pojęcie i podział zasobów	18
5. Zasoby środowiska jako dobra publiczne.....	21
6. Strategiczne zasoby naturalne a funkcje ekosystemów i koncepcja usług środowiskowych.....	33
Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.....	39
Art. 1.....	41
Komentarz ogólny.....	41
Komentarz do art. 1 pkt 1.....	43
Komentarz do art. 1 pkt 2	49
Komentarz do art. 1 pkt 3	57
Komentarz do art. 1 pkt 4	61
Komentarz do art. 1 pkt 5	65
Art. 2	67
Komentarz	67
Art. 3	93
Komentarz	93

Art. 4.....	97
Komentarz.....	98
Art. 4 pkt 1: wody.....	105
Art. 4 pkt 1: wody morskie.....	114
Art. 4 pkt 1: lasy państwowe.....	126
Art. 4 pkt 1: parki narodowe.....	136
Art. 4 pkt 2.....	145
Art. 5.....	160
Komentarz.....	160
Art. 6.....	166
Komentarz do art. 6 pkt 1.....	166
Komentarz do art. 6.2.....	173
Art. 7.....	175
Komentarz.....	175
Art. 8.....	180
Komentarz.....	180
Bibliografia.....	183

Wprowadzenie

1. Wstęp

Uchwalona przez Sejm w dniu 6 lipca 2001 r. ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹ jest jedyną regulacją ustawową w obszarze prawa ochrony środowiska stanowiącą efekt inicjatywy obywatelskiej: projekt ustawy został przyjęty i skierowany pod obrady Sejmu na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli². Inicjatywę tę, zorganizowaną przez „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów kraju” z siedzibą w Pile, wsparło podpisami 129 tys. obywateli polskich posiadających prawa wyborcze³. Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 11 września 2001 r., Skrócone *vacatio legis* sugeruje potrzebę podkreślenia wagi i niezbędnego charakteru tej regulacji w systemie polskiego prawa.

Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju składa się z ośmiu artykułów wypełniających, zdaniem Ryszarda Paczuskiego, lukę prawną związaną z brakiem jasno określonych zasad tworzących podstawy prawne dla zachowania narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju i dla racjonalnego nimi gospodarowania, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i w interesie dobra ogólnego, poprzez:

1. wprowadzenie terminu „strategiczne zasoby naturalne kraju”, nieznanego dotychczas polskiemu ustawodawstwu,
2. określenie zasobów środowiska zaliczonych przez ustawę do strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 1 pkt 1–5),
3. określenie podstawowych celów, zadań i wynikających z nich obowiązków odpowiednich organów państwa, które odnoszą się do gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi (art. 3–6), zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP⁴, która odnosi się do obowiązku ochrony środowiska i strzeżenia dziedzictwa narodowego,
4. jednoznaczne nadanie strategicznym zasobom naturalnym wymienionym w art. 1 tej ustawy charakteru narodowego (art. 2),
5. ustanowienie formuły, zgodnej z celami i założeniami demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej (o której mowa w art. 2 Konstytucji RP), odnoszącej się do zaspokajania roszczeń osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty własności zasobów, które uzyskały narodowy charakter strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 7)⁵.

¹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1235, dalej jako *uznchsznk*.

² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2120.

³ R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 121–122.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. I ze zm.

⁵ R. Paczuski, *Ochrona środowiska...* s. 121–122.

2. Aksjologia ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju

Prawo, jako zespół norm tworzących system, dąży do realizacji i ochrony określonych wartości, w przeciwnym bowiem razie narażone jest na „totalną dysfunkcjonalność oraz wszelkie problemy związane z istnieniem tzw. demokracji sceptycznej, uzależniającej rozwiązania prawne od kategorii ilościowych gubiących wartości aksjologiczne”⁶. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że ocena skuteczności ochrony zasobów środowiska zależy od miejsca, jakie wartości „ekologiczne” zajmują w danym porządku aksjologicznym. Jeśli dla danej społeczności są one priorytetem (cel ostateczny), wówczas ochrona zasobów stanie się celem działań społeczno-gospodarczych; jeśli jednak rola wartości „ekologicznych” jest dla społeczeństwa marginalna, środowisko i jego zasoby będą traktowane jako źródło środków do realizacji celów bardziej istotnych, czyli urzeczywistniania wartości o większym znaczeniu⁷. Oznacza to, że to państwo, tworząc system regulacji prawno-administracyjnej w postaci równych standardów, nakazów i zakazów, pozwoleń i licencji, określa społecznie pożądany zakres korzystania z zasobów środowiska, w tym wykorzystywania jego zdolności do asymilacji i rozkładu zanieczyszczeń⁸. Innymi słowy, to państwo kreując normatywny porządek prawny, który dotyczy środowiska i jest twórcą ładu aksjologicznego w omawianym obszarze. Normatywna regulacja korzystania z wartości środowiska ma tym samym charakter wartościujący⁹.

Jednocześnie pamiętać należy, że wartości nie mają bytu samoistnego, lecz są więzią pomiędzy nośnikiem wartości czyli tym, czemu się wartość przypisuje, a relacją przedmiotowo-podmiotową, w ramach której dokonuje się wartościowania: wartości nie są zatem bytem realnym, ale nie są też bytem idealnym, gdyż istnieją w ludzkiej świadomości, i jedynie człowiek jest zdolny do odbioru rzeczywistości w sposób, który łączy w sobie percepcję empiryczną z wartościowaniem¹⁰. Takie ujęcie, odrzucające istnienie wartości jako bytów absolutnych (idealnych), implikuje konieczność uznania prawodawcy za podmiot, któremu przysługuje uprawnienie do wyznaczania wartości legitymowanych w systemie prawa. Oznacza to, że wartości są czymś zewnętrznym wobec idei prawa i są przezeń do norm prawnych inkorporowane z zewnątrz (co stanowi

⁶ M. Zdyb, *Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ładu publicznego w Polsce*, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018, s. 3–4.

⁷ B. Scheuer, *Aksjologiczny kontekst ekonomicznych problemów gospodarowania zasobami środowiskowymi*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005, s. 406.

⁸ Tamże.

⁹ P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 691.

¹⁰ R. Dudkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, s. 29.

jeden z trzech sposobów łączenia prawa i wartości¹¹). Uznać należy, że środowisko stanowi wartość mieszczącą się w tzw. trzeciej kategorii wartości (wg podziału J. Zimmermanna¹²), a więc wartości, dla ochrony których normy prawa zostały stworzone¹³. Środowisko – jako dobro (wartość) chronione prawem – istnieje poza prawem, ale jest przez prawo administracyjne poddane specjalnej ochronie¹⁴. Przykładem takich norm są grupy przepisów, w których eksponuje się ich ochronne przeznaczenie, potwierdzając szczególnie rangę tego rodzaju motywacji poprzez używanie w ich tytułach słowa: „ochrona” (np. ustawa Prawo **ochrony** środowiska¹⁵, ustawa o **ochronie** przyrody¹⁶, ustawa o **ochronie** gruntów rolnych i leśnych¹⁷, ale: ustawa o lasach¹⁸, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹), a przez to – wskazywaniu szczególnie cennych dóbr tej ochronie podlegających²⁰. Jednakże środowisko, jako pojęcie prawne, obejmuje wiele komponentów (kopaliny, rośliny, zwierzęta, wody, powietrze itp.) oraz istniejące pomiędzy nimi oddziaływania i wzajemne zależności – trudno więc mówić o środowisku jako łącznie jednym dobru, podlegającym ochronie. Co więcej, charakter dóbr podlegających tej ochronie jest bardzo zróżnicowany – w jego skład wchodzi dobra materialne (np. kopaliny) oraz niematerialne (np. krajobraz, klimat), a ochronie podlegają nie tylko komponenty środowiska, ale także wzajemne relacje między nimi, a więc procesy zachodzące w przyrodzie²¹. Jednocześnie aksjologicznie uzasadnione wydają się także i te działania, które służą nie tylko ochronie, ale i gospodarowaniu zasobami środowiska. J. Boć i E. Samborska-Boć trafnie wskazują, że dopóki efekty zewnętrzne wzrostu gospodarczego nie zagrażały życiu i zdrowiu oraz ich jakości, dopóty problem ochrony zasobów mógł się zamykać w obszarze działalności gospodarczej, w którym ekonomiczne problemy wyboru można sprowadzić do procesów eksploatacji i reprodukcji zasobów naturalnych oraz godzenia bieżących interesów wzrostu

¹¹ Z. Duniewska, *Wartości-dobra jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 129.

¹² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75.

¹³ Z. Bukowski, *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 234. Kolejnymi wartościami stanowiącymi podstawy dla stanowienia prawa ochrony środowiska są, według Z. Bukowskiego, bezpieczeństwo ekologiczne oraz zrównoważony rozwój (tamże, s. 236 i nast.). P. Korzeniowski (*Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, s. 248) zalicza do nich także sprawiedliwość ekologiczną.

¹⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 99.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2019 poz. 1396, dalej jako upoś.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm., dalej jako uop.

¹⁷ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. z 2017 r. poz. 1161 ze zm., dalej jako uogrl.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 6 ze zm., dalej jako ul.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. 2020 poz. 293, dalej jako upzp.

²⁰ J. Boć, P. Lissowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 35.

²¹ Z. Bukowski, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 235.

z zyskami długofalowymi²². Współcześnie jednak konieczne okazuje się uwzględnienie w procesach decyzyjnych i stanowieniu prawa nie tylko faktu negatywnych dla rozwoju gospodarczego skutków eksploatacji zasobów, ale także pozamaterialnych interesów człowieka²³.

Na styku prawa gospodarowania zasobami i ich ochrony mamy zatem do czynienia z wielością wartości uzasadniających wypowiedzi prawodawcy. Ten chaos aksjologiczny został już dostrzeżony przez naukę prawa ochrony środowiska²⁴; jego przyczyną doktryna upatruje w wierze w omnipotencję prawodawcy i w przekonaniu, że przyjęcie rozwiązań normatywnych rozwiązuje natychmiast dany problem, współcześnie bowiem „nadmiernie hołdujemy pozytywistycznym wizjom prawa”²⁵.

Należy jednak podkreślić, że żadne dobra materialne nie mogą stanowić wartości same w sobie, bez łączności z dobrem osobowym człowieka²⁶. Dobra prawnie, chronione przez normy prawa ochrony środowiska, nie podlegają więc ochronie wyłącznie z przyczyn idealnych, ale właśnie ze względu na określoną aksjologię leżącą u podstaw przyjęcia regulacji ochronnych²⁷. Za taką wartość, leżącą poza systemem prawa, dla potrzeb ochrony której ustanawiane są normy prawa ochrony środowiska, uznajemy: życie i zdrowie człowieka *per se* oraz jakość tego życia w kontekście wpływu środowiska i związanych z nim oddziaływań²⁸, tj. wolność od uciążliwości związanych z emisjami do środowiska (np. emisja hałasu, pól elektromagnetycznych) czy też z jego przekształceniem (np. przekształcenia krajobrazu zaburzające przeżycia estetyczno-duchowe)²⁹, a także – uprawnienie do korzystania z zasobów środowiska stanowiących rzeczy publiczne.

To prowadzi nas do stwierdzenia, że wartością chronioną w szczególności przez prawo administracyjne jest także dobro publiczne (dobro wspólne³⁰). Środowisko, będąc wartością leżącą u podstaw norm ochronnych prawa ochrony środowiska, staje się dobrem wspólnym, gdy postrzegamy je jako spójną całość, uniwersalną wartość o doniosłym znaczeniu z punktu widzenia żywotnych interesów poszczególnych jednostek oraz zbiorowości i cenne dobro, kwalifikowane jako pierwotne, wolne, a przede

²² J. Boć, E. Samborska-Boć, *Tytuł*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 62.

²³ E. Kosieradzka, *Istota ograniczeń wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 176.

²⁴ B. Rakoczy, *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2019, s. 40.

²⁵ M. Zdyb, *Dysfunkcjonalność...*, s. 5.

²⁶ Pogląd św. Tomasza z Akwinu omówiony przez M. Augustyniak, *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „*Studia Prawno-Ustrojowe*” 2018, nr 41, s. 447.

²⁷ A. Haładyj, „*Jakość życia*” jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 299.

²⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo w obronie jakości życia*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne, książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008, s. 63; A. Haładyj, „*Jakość życia*”..., s. 300.

²⁹ B. Scheuer, *Aksjologiczny kontekst...*, s. 402 i nast.; zob. także publikacje zebrane w zbiorze *Humanistyczne, ekonomiczne i ekologiczne aspekty kategorii „rozwój”*, „*Zeszyty Naukowe Komitetu »Człowiek i Środowisko« PAN*” 2005, nr 40.

³⁰ O znaczeniu i potrzebie rozróżnienia tych pojęć piszemy na s. 17 i nast.

wszystkim publiczne, wspólne czy ogólnonarodowe³¹. Oznacza to, że poszukując aksjologii norm prawa ochrony środowiska, odnajdujemy ją w dwóch kategoriach uzasadnień: ochrony środowiska jako wartości i ochrony wartości, którą stanowi dobro wspólne (środowisko)³². Relacja wzajemnego wzmacniania wartości-środowiska i wartości-dobra wspólnego daje efekt synergii, zwłaszcza w obszarach związanych z gwarancjami uprawnień jednostek korzystających z zasobów środowiska w sposób oderwany od prowadzenia działalności gospodarczej, wzmacniając uprawnienia wolnościowe, obejmujące m.in. wstęp do lasu, zbiór runa leśnego, kontemplację krajobrazu, odpoczynek na łonie natury czy korzystanie z innych form rekreacji. Dzieje się tak, ponieważ wartość-dobro wspólne stanowi aksjologiczną granicę, poza którą nie jest możliwa ani dopuszczalna ingerencja w sferę praw jednostki³³.

Aksjologia wewnątrzprawna, stanowiąca źródło wartości w uznaniu, odwołuje się do celu prawodawcy, korzystając z założenia aksjologicznie racjonalnego systemu prawa³⁴. Oznacza to konieczność sięgnięcia do uzasadnienia do projektu ustawy jako źródła, w którym prawodawca (w tym wypadku – obywatele za pośrednictwem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej) wyraził motywy przygotowania projektu. Jest to uzasadnione względami interpretacji walidacyjnej³⁵. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że we władaniu państwa znajdują się zasoby naturalne o strategicznym znaczeniu dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – a więc szło ono w kierunku uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju, ale – jak podkreślali projektodawcy – istotne jest dostrzeżenie, że własność zasobów w wyniku przekształceń ustrojowych i szeregu uwarunkowań historycznych przeszła na Skarb Państwa, a właścicielom należy się za nie sprawiedliwe odszkodowanie „w ramach istniejących możliwości państwa i przyszłych szans jego rozwoju”³⁶ z zastrzeżeniem, by nie prowadziło to do prywatyzacji lub reprivatyzacji zasobów o strategicznym dla państwa znaczeniu. Ten cel – zabezpieczenie zasobów naturalnych przed (re)privatyzacją³⁷, wybrzmiał w sposób szczególnie w „Uzupełnieniu do uzasadnienia”³⁸. Jego twórcy wskazali wprost na „mnożące się

³¹ B. Iwańska, *Koncepcja „skarży zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 87.

³² M. Baran, *Ochrona środowiska jako konstytucyjnie chroniona wartość uzasadniająca ograniczenia praw majątkowych – wybrane problemy*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017 s. 313.

³³ D. Trzcińska, *Kategoria dobra wspólnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016, s. 318.

³⁴ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 121.

³⁵ M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110, s. 153.

³⁶ Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk sejmowy 1445 z dnia 4 października 1999 r., online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm> [dostęp: 5 kwietnia 2020]

³⁷ Z. Bukowski, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 14.

³⁸ Uzupełnienie uzasadnienia do projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, załącznik nr 2 do pisma pełnomocnika 2/99, online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm> [dostęp: 5 kwietnia 2020].

pomysły reprivatyzacyjne”, których realizacja wywołałaby „nieobliczalne skutki społeczne dla środowiska i polskiej racji stanu, w tym – finansów kraju”³⁹ oraz swobodę przepływu kapitału związaną z wejściem Polski do UE, skutkującą ryzykiem wykupu gruntów (np. leśnych) przez zagraniczny kapitał. Zdaniem projektodawców „każdy kraj powinien zadbać o to, aby w jego rękach pozostawić zasoby naturalne o znaczeniu strategicznym – w imię zachowania tożsamości narodowej, stworzenia fundamentów bezpieczeństwa ekologicznego oraz należytej suwerenności.”

Aksjologia leżąca u podstaw tej regulacji jest więc wyraźnie nacjonalistyczna, co podkreśla sam tytuł ustawy, wskazujący jako cel regulacji „zachowanie **narodowego** [podkreślenie – A.H., J.T.] charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju”. Analiza przepisów uznanych za wyabstrahowaną z realiów współczesności (tj. zarówno czasów, w których powstała, jak i z perspektywy bez mała 20 lat jej obowiązywania) pozwala *prima facie* na uznanie, że jest to regulacja, która w swej treści zbliża się do jednego z zasadniczych wymogów „efektywnego prawa”, zmierzając do maksymalizowania bogactwa zarówno społecznego, jak i indywidualnego⁴⁰. Wprowadza bowiem zarówno gwarancje zachowania, powiększania i doskonalenia wyodrębnionych grup zasobów środowiska w interesie dobra ogólnego i zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, jak również – sprawiedliwego zadośćuczynienia osobom fizycznym, które wskutek decyzji politycznych pozbawiono własności tych zasobów na rzecz państwa.

To jednak czysto teoretyczna refleksja, nie można bowiem oceniać prawa bez kontekstu sytuacji społeczno-politycznej, w której norma obowiązuje i jest stosowana⁴¹, a ocena skuteczności tej regulacji jest negatywna. Ustawa ta stanowi bowiem raczej wyraz pewnych postulatów o podłożu aksjologicznym, wymagających ponadto zastosowania ustaw szczegółowych, jak ustawa o lasach, ustawa Prawo wodne⁴², Prawo geologiczne i górnicze⁴³ itp.⁴⁴, co uznano w doktrynie za rozwiązania kontrowersyjne⁴⁵, a w zakresie rekompensat – stanowiąca inicjatywę, która utknęła w martwym punkcie, a to za sprawą braku regulacji służących stworzeniu „odrębnych przepisów” określających zasady zaspokojenia roszczeń (o czym szerzej piszemy w komentarzu do art. 7).

Współczesnego znaczenia tej regulacji ustawowej upatrywać należy w zupełnie innych obszarach. Uznajemy, że historyczny cel prawodawcy (nacjonalizacja zasobów, rekompensaty w formie finansowej, a nie reprivatyzacji zasobów) należy dziś zastąpić nowym ujęciem teleologicznym. Nakazy dotyczące ochrony, powiększania i doskonalenia posiadanych zasobów środowiska, oraz ich wykorzystywanie zgodnie z zasadą

³⁹ Tamże.

⁴⁰ J. Stelmach, *Efektywne prawo*, online: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/79004/stelmach_efektywne_prawo_2010.pdf, s. 961 [dostęp: 13 czerwca 2020].

⁴¹ Z. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 95.

⁴² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 320 ze zm., dalej jako upw.

⁴³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2019 r. poz. 868 ze zm., dalej jako upgg.

⁴⁴ Krytycznie ten stan rzeczy ocenia R. Mikosz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 34.

⁴⁵ Tamże, s. 34.

zrównoważonego rozwoju, stanowi bowiem zasadnicze wyzwanie, przed którym staje ludzkość w kontekście ekspansji człowieka, skutkującej zachwianiem równowagi biologicznej, zmianami klimatu i ogólnym obciążeniem środowiska w każdym aspekcie. Postulaty tego rodzaju stanowią zarówno treść globalnych deklaracji politycznych, jak i apeli o zmianę stylu życia, formułowanych na skalę mikro. Rolę i rangę strategicznych zasobów naturalnych należałoby więc widzieć nie tyle w aspekcie ideowym (nacjonalistycznym), lecz raczej w aspekcie użytkowym, za pośrednictwem pełnionych przez nie usług ekosystemowych⁴⁶. Zmiana ta skutkuje przyjęciem w opisie uznchsznk przede wszystkim wykładni celowościowej, nakierowanej na ochronę i racjonalne użytkowanie zasobów w interesie dobra ogólnego (art. 3 uznchsznk). Ponadto, z uwagi na fakt, że upoś nie spełniła pokładanych w niej nadziei, że stanie się ona kodeksem prawa ochrony środowiska⁴⁷, uznajemy, że to uznchsznk przypada współcześnie w udziale rola ustawy systemowo spajającej normy materialnego prawa ochrony środowiska. Nie ma ona charakteru ustawy organicznej w znaczeniu, jakie dla takiej nowej regulacji prawnej postulowała J. Ciechanowicz-McLean⁴⁸, ale zbliża się do niej w tym sensie, że jej przepisy mogą służyć jako pomoc w wykładni funkcjonalnej innych norm prawa ochrony środowiska, zawierają bowiem niezbędny ładunek aksjologiczny, którego często brak normom materialnego prawa ochrony środowiska⁴⁹. Jest to istotne o tyle, że problematyka aksjologii prawa ochrony środowiska z rzadka pojawia się w głównym nurcie badań⁵⁰, a co za tym idzie – z całą pewnością jest też słabiej odzwierciedlona praktyce urzędniczej i w orzecznictwie. Charakter spajający norm uznchsznk widzimy również w kontekście celów ochrony środowiska oraz podstawowych dyrektyw działania adresowanych do władz publicznych w odniesieniu do postępowania z zasobami środowiska. Z uwagi na brak regulacji konstytucyjnej dotyczącej zasobów przyrodniczych, regulację uznchsznk można traktować jako ustawę *quasi-organiczną*⁵¹. Ponadto jej znaczenie objawia się w możliwości wykreowania wśród zasobów środowiska, rozdzielonych pomiędzy szereg ustaw szczegółowych, kategorii dóbr publicznych, dostępnych powszechnie i co do zasady bez opłat⁵², co służy realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska⁵³.

⁴⁶ A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 44.

⁴⁷ J. Jendrośka, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 21; A. Haładaj, K. Sobieraj, *Uwagi na 30-lecie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011, s. 164.

⁴⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce i na świecie w XXI wieku*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 25.

⁴⁹ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości...*, s. 43.

⁵⁰ Z. Bukowski, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 233.

⁵¹ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2010, s. 108.

⁵² Więcej zob. A. Lipiński, *Oplaty za wstęp do parku narodowego*, „Problemy Ekologii” 2006, nr 3, s. 157 i nast.; E. Olejarczyk, *Oplata za wstęp na teren rezerwatu przyrody*, [w:] *Rozważania o...*, red. G. Dobrowski, Katowice 2018, s. 274 i nast.

⁵³ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 150.

3. Gospodarowanie zasobami środowiska w aktach polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej

Zagadnienia związane z racjonalnym gospodarowaniem zasobami naturalnymi (w tym – strategicznymi) stanowią przedmiot zainteresowania nie tylko krajowej polityki ochrony środowiska, ale również – a może przede wszystkim – obszar zainteresowania Unii Europejskiej. Wynika to stąd, że środowisko oraz jego zasoby przestają być tylko i wyłącznie dobrem narodowym, stając się częścią globalnego dobra ogólnopublicznego, podlegającego ochronie prawnej przez normy prawa ponadnarodowego¹. Od 1987 r., tj. od wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, polityka ochrony środowiska stała się jedną z polityk unijnych (dawniej: wspólnotowych)², a zapewnienie rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych – jednym z jej celów i wartością przekrojową unijnej polityki ochrony środowiska³. Instytucje unijne podejmują rozliczne działania o charakterze strategicznym, służące ochronie zasobów środowiska i ich racjonalnemu wykorzystaniu, przyjmujące postać strategii czy planów działań, komunikatów, wytycznych itp., a więc dokumentów o charakterze aktów miękkiego prawa ochrony środowiska, wyznaczających kierunki działania dla UE i państw członkowskich. Działania zawarte w aktach miękkich są wspierane przez siódmy program działań w ochronie środowiska, „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁴, mającym wiążący charakter (decyzja skierowana do państw członkowskich). Jego celem jest wzmocnienie wysiłków na rzecz ochrony kapitału naturalnego, zdrowia i dobrostanu społecznego oraz stymulowanie rozwoju i innowacji opartych na zasobooszczędnej, niskoemisyjnej gospodarce przy uwzględnieniu naturalnych ograniczeń naszej planety. Jego przegląd z 2018 r. ukazał wyzwania nadal stojące przed UE i jej państwami członkowskimi, zwłaszcza w obszarze najistotniejszym z perspektywy niniejszego komentarza, tj. ochrony i gospodarowania zasobami. Osiągnięcie celów w zakresie *Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii (cel 1)* sprawiają bowiem największe problemy w zakresie wdrażania, natomiast osiągnięcie celu priorytetowego 2 – *Przekształcenie Unii w zieloną i konkurencyjną gospodarkę efektywnie korzystającą z zasobów* – jest większym wyzwaniem, niż początkowo sądzono. Ze Sprawozdania wynika również, że nie jest też jasne, czy wszystkie cele cząstkowe zostaną osiągnięte do 2020 r.⁵, co nie napawa optymizmem, zwłaszcza w kontekście wyników

¹ P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 147.

² Więcej zob. A. Haładaj, *Rozwój zasady subsydiarności w europejskim prawie ochrony środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.

³ I. Przybojewska, *Hierarchia wartości unijnej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2016, s. 281.

⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. U. UE.L.2013.354.171

⁵ Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, w sprawie wdrożenia siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska (2017/2030(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059_PL.html [dostęp: 11 stycznia 2020].

SOER 2020⁶, raportu o stanie środowiska Europy, który nadal wskazuje, że z uwagi na tempo i charakter zmian zachodzących w środowisku, w powiązaniu z procesami społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi, znajdujemy się w kluczowym momencie, ponieważ coraz intensywniej zużywamy zasoby naszej planety, przez co w nadchodzącej dekadzie mamy być może ostatnią szansę na podjęcie skutecznych działań zapobiegających nieodwracalnym zmianom środowiska, klimatu i zagrażającym dobrej jakości życia⁷.

Kluczową rolę w ramach realizacji siódmego programu działań w zakresie ochrony zasobów środowiska odgrywa unijna Strategia tematyczna w kierunku zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych⁸. Powstała w reakcji na Milenijną Ocenę Ekosystemów, wskazuje ryzyka związane z powielaniem dotychczasowych modeli gospodarowania zasobami, dla których alternatywę ma stanowić podejście skoordynowane, przewidujące potrzebę przystosowania do bardziej zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych⁹, w myśl koncepcji rozdzielenia skutkującej rozłączeniem tempa rozwoju gospodarczego od tempa zużycia zasobów naturalnych¹⁰. Koncepcję tę, w braku realnej możliwości jej realizacji w czystej postaci, wsparto z czasem założeniem o recykulacji zasobów i odpadów, zwanym „gospodarką recykulacyjną” lub gospodarką o obiegu zamkniętym, która – uznając oszczędne i efektywne korzystanie z zasobów za swoistą wartość¹¹ – przewiduje wielokrotne ich wykorzystywanie i traktowanie odpadów jako towarów¹².

Poszczególne akty unijnej polityki ochrony środowiska stanowią przedmiot analiz w komentarzu do art. 4, w kontekście zadań organizatorskich dotyczących poszczególnych zasobów odnawialnych i złóż kopalin. Nie odnosimy się w nim do powyższych aktów polityki o charakterze ogólnym, zakładając, że każdy dokument prawa UE dotyczący gospodarowania konkretnym zasobem, bazuje na założeniach przedstawionych w wyżej wskazanych dokumentach.

⁶ „Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy”: wezwanie do zmiany kierunku działań i ich intensyfikacji (SOER 2020), Europejska Agencja Środowiska, maj 2020, online: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> [dostęp: 12 maja 2020].

⁷ Tamże.

⁸ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, COM(2005) 670 final.

⁹ Tamże, s. 3.

¹⁰ Tamże, s. 6.

¹¹ M. Górski, *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 371.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, Bruksela, COM(2015) 614 final.

4. Pojęcie i podział zasobów

Termin „zasoby” w odniesieniu do poddanych reglamentacji prawnej komponentów środowiska trafił do języka prawnego i prawniczego z nauk ekonomicznych, a zwłaszcza przyrodniczych; nie istnieje jednak definicja legalna tego pojęcia. Słownik Języka Polskiego definiuje „zasoby” jako „złoża bogactw mineralnych”, a „zasób” jako „pewną ilość czegoś zgromadzoną w celu wykorzystania w przyszłości”¹. W naszej ocenie ten drugi sposób definiowania unaocznia potoczny sposób myślenia o zasobach – jako swoistym zapasie służącym do wykorzystania. Można więc uznać, że zasobem jest coś, co jest wykorzystywane przez człowieka, potrzebne mu aktualnie lub w przyszłości, przy czym sposób wykorzystania (gospodarczy, kulturowy, duchowy) pozostaje bez znaczenia².

Przechodząc na grunt nauk prawnych, zauważmy najpierw, że prawodawca posługuje się terminem „zasoby” w różnym kontekście, używając dodatkowych kwalifikatorów, takich jak „zasoby środowiska” (art. 1 zd. pierwsze oraz p. 1 upoś), „zasoby, twory i składniki przyrody” (art. 1 uop), „zasoby wodne” (art. 1 upw), „zasoby leśne” (art. 1 pkt 1 ul) czy „zasoby naturalne” (art. 1 uznchsznk).

Pozwala to na uznanie, że pojęcie zasobów dotyczy zasobów środowiska w rozumieniu definicji ustawowej z art. 3 p. 39 upoś, a tym samym – jest kategorią zbiorczą, obejmującą różne rodzaje zasobów³. Zgodnie z definicją ustawową na środowisko składa się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, obejmujący w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Zważywszy na fakt, że katalog ten ma charakter otwarty, taki też będzie katalog pojęcia zasobów. Daje się już zaobserwować ewolucja w tym zakresie. Jeszcze do niedawna za zasób nie uznawano np. krajobrazu stanowiącego tzw. „dobro wolne”⁴, dziś natomiast status krajobrazu jako zasobu wprowadza jednoznacznie Europejska Konwencja Krajobrazowa oraz służąca jej wdrożeniu znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aktualnie charakteru zasobów nie przypisuje się także składnikom środowiska, które nie są wykorzystywane gospodarczo (np. wodór). Nie oznacza to jednak, że nie zostaną za takie uznane wraz z przyszłym rozwojem technologii. Równocześnie z kategorii „zasobów środowiska” wykluczyć należy tzw. „stany naturalne”, tj. stan bez hałasu czy bez promieniowania elektromagnetycznego, które, choć mogą zostać uznane za element środowiska, nie mogą być traktowane jako jego zasób⁵.

¹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zasoby> [dostęp: 12 maja 2020].

² A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych...*, s. 29.

³ Tak pod rządami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska również R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 183.

⁴ M. Kistowski, *Zasoby środowiska*, [w:] *Encyklopedia ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 406.

⁵ M. Pchałek, *Komentarz do art. 81*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 290.

Terminu „zasoby” w języku naturalnym używa się zamiennie z terminem „bogactwa naturalne”, a w języku prawniczym – także np. z terminem „zasoby geosfery”⁶. Równoległe formułowany jest postulat zastąpienia wszystkich tych terminów zbiorczą nazwą „ekosystemy”⁷, uzasadniany refleksją nad holistycznym charakterem zasobów środowiska i niemożnością traktowania pojedynczego zasobu w oderwaniu od ochrony i gospodarczego wykorzystania pozostałych.

Zasoby środowiska w ujęciu nauk przyrodniczych rozumie się jako wszystkie składniki środowiska (mające postać energii oraz materii nieożywionej lub ożywionej), z których korzysta osobnik (populacja, gatunek) podczas swojego życia⁸. Nauki społeczne zaś, ze swej natury antropocentryczne⁹, definiują zasoby jako składniki przyrody (substancje i energie) wykorzystywane w procesie produkcji społecznej dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb społeczeństwa¹⁰. Z kolei w naukach ekonomicznych dominuje tzw. ekonomiczne ujęcie zasobów, rozumianych jako te zasoby środowiska, które nadają się do wykorzystania w ramach działalności gospodarczej lub takie, których gospodarcze wykorzystanie jest opłacalne w warunkach dostępnej w danym czasie techniki oraz wynikającej z niej relacji kosztów i zysków¹¹.

Poza zdefiniowaniem zasobów środowiska (naturalnych), konieczna jest ich typologizacja. Zasadniczy podział zasobów, który odnajdujemy także w treści przepisów uznanych, przebiega zgodnie z kryterium wyczerpywalności. Z tego punktu widzenia zasoby dzieli się na zasoby niewyczerpywalne i zasoby wyczerpywalne¹². Do tych pierwszych zalicza się zasoby bezwzględnie niewyczerpywalne, niezmiennie przez zużycie – np. nasłonecznienie, prądy morskie, energia słoneczna, wiatr, a także zasoby niewyczerpywalne zmiennalne (woda, powietrze). Z kolei te drugie obejmują zasoby wyczerpywane odnawialne, np. rośliny, zwierzęta, glebę, zasoby wyczerpywalne tylko częściowo odnawialne (np. mikroklimat) i zasoby wyczerpywalne nieodnawialne, czyli minerały (np. węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny oraz rudy metali).

Kolejne kryteria to kryterium użyteczności zasobów (pozwala wyodrębnić: surowce mineralne, wodę, powietrze, energię słoneczną i drewno), a także kryterium obfitości (obejmuje: zasoby występujące powszechnie – gazy w powietrzu oraz surowce skalne; zasoby występujące obficie – zasoby rozmieszczone regionalnie lub lokalnie, obliczone na kilkaset lat, np. węgiel kamienny; zasoby ograniczone – zasoby występujące

⁶ Np. w podręczniku M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 440 i 545.

⁷ R. Olaczek, *Milenijna Ocena Ekosystemów – czy nowy Raport U’Thanta?*, „Acta Botanica Cassubica”, 2006, nr 6, s. 28.

⁸ M. Kistowski, *Zasoby środowiska...*, s. 406.

⁹ Jak zauważa A. Giddens, „w analizach strukturalnych w obrębie nauk społecznych relacje przyczynowe, które znajdują wyraz w generalizacjach teoretycznych, nie odnoszą się do mechanicznych zależności stwierdzonych w naturze, ale do rezultatów działań ludzi”, A. Giddens, *Nowe zasady metody socjologicznej*, przeł. ??, Kraków 2001, s. 217.

¹⁰ G. Woroniecka, M. Kistowski, *Zasoby środowiska...*, s. 406.

¹¹ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zasoby-naturalne.html> [dostęp: 5 kwietnia 2020].

¹² J. Zbierska, *Ograniczoność zasobów przyrodniczych i ich wykorzystanie* (materiały z konferencji „Podnoszenie świadomości społeczeństwa o nowych metodach wyceny wartości przyrody – Willingness to Pay i Willingness to Accept na przykładzie Wielkopolskiego Parku Narodowego”, Poznań, 6 listopada 2016 r.).

w niewielkich ilościach, które w krótkim czasie mogą ulec wyczerpaniu, np. ropa naftowa). Jeszcze inny podział – przeprowadzany z perspektywy jurysdykcji państwa nad zasobami – wyróżnia zasoby narodowe, międzynarodowe i dzielone. W tym ujęciu strategiczne zasoby naturalne w rozumieniu uznanych stanowią zasoby narodowe, czyli takie, które pozostają w sferze wyłącznej kompetencji państwa, podlegając jego suwerennemu zwierzchnictwu¹³.

Zaprezentowane ujęcia nie wyczerpują zagadnienia, możliwe jest wprowadzenie innych (i dalszych) kryteriów podziału, jak ruchliwość zasobów (labilne, stabilne) i miejsce ich występowania (biosfera, hydrosfera, litosfera, atmosfera), stopień rozpoznania (zidentyfikowane, rozpoznane, wymierzone, hipotetyczne) oraz dostępność i opłacalność użytkowania (rozpoznane, hipotetyczne, zapas surowcowy), a także forma (zasoby materii żywej, nieożywionej oraz energii)¹⁴. W naukach przyrodniczych w ramach „użytków środowiska” wyróżnia się – poza zasobami przyrody – także korzyści z przestrzeni geograficznej, obejmujące ekosystemy (gleby, biocenozy, fitocenozy, zocenozy) oraz korzystne położenie geograficzne, obejmujące: siedliska, biotopy, mikro- i topoklimaty, piękno krajobrazu oraz wolną przestrzeń¹⁵.

Ten krótki przegląd prezentowanych w nauce stanowisk, choć nie wyczerpuje zagadnienia, sygnalizuje jego różnorodność, zarówno w wymiarze czysto terminologicznym, jak i przedmiotowym. Aby ją zniwelować, na potrzeby tego komentarza przyjmujemy, że będziemy się posługiwali terminem „zasoby środowiska/naturalne” – o ile mowa o zbiorczym ujęciu zasobów – w ujęciu nauk społecznych. Takie rozumienie obejmuje naszym zdaniem pozostałe definicje, a ponadto kładzie nacisk na aspekt aksjologiczny, stanowiący uzasadnienie regulacji ustawowej.

Ostatnim elementem wymagającym zdefiniowania jest kwestia uznania zasobów naturalnych za „strategiczne”. „Strategiczny” w języku naturalnym oznacza „bardzo ważny z jakichś względów”, a także „dotyczący strategii wojennej” lub „związany z długoterminowymi działaniami, mającymi doprowadzić do określonego celu”¹⁶. Należy uznać, że pierwsze i trzecie rozumienie wprost odnosi się do „strategicznych zasobów naturalnych kraju”, które są istotne z uwagi na rolę, jaką odgrywają dla całości społeczeństwa i jednocześnie ze względu na fakt, że powinny być one dostępne w sposób długoterminowy¹⁷. Takie ujęcie strategicznego znaczenia surowców dominuje także w polityce surowcowej wobec zasobów nieodnawialnych.

¹³ T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9, s. 47.

¹⁴ M. Kistowski, *Zasoby środowiska...*, s. 406–407.

¹⁵ A. Rzeńca, Ład przyrodniczy, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014, s. 41.

¹⁶ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/strategiczny.html> [dostęp: 6 maja 2020].

¹⁷ A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych...*, s. 40.

5. Zasoby środowiska jako dobra publiczne¹

Środowisko zaliczane jest do dóbr uniwersalnych, które obejmują określone przedmioty lub stany relewantne normatywnie z punktu widzenia interesu, korzyści lub dobra wspólnego całej wspólnoty². Stwierdzenie to wymaga jednak przyporządkowania zasobów środowiska, w tym strategicznych zasobów naturalnych, do kategorii dóbr (rzecz) publicznych, przy uwzględnieniu dorobku doktryny i orzecznictwa, jako że nie stanowi ono zasadniczo przedmiotu wypowiedzi ustawodawcy.

W każdym z zaprezentowanych w literaturze przedmiotu ujęć i sposobów rozumienia rzeczy publicznych (dóbr publicznych) dominuje cecha powszechnej dostępności, a więc założenie, że powstały one lub zostały ustanowione dla zaspokojenia potrzeb większych zbiorowości, a wręcz ogółu, bez wskazywania wszakże, na jakich zasadach ma się dokonywać dostęp do nich czy też ich redystrybucja. Przyjąć należy więc, że cechą immanentnie związaną z istnieniem dóbr publicznych jest towarzyszące jej równoległe założenie o istnieniu regulacji prawnych gwarantujących ich właściwe (wspólne dla wszystkich, na równych zasadach) wykorzystanie lub gospodarowanie nimi³. Nie można bowiem nie dostrzegać, że „pewne pozostające w dyspozycji państwa dobra nie mogą być powszechnie i w nieograniczonej liczbie dostępne”⁴, dlatego też „państwo podejmuje stosowne działania reglamentacyjne zmierzające w swoim założeniu do sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego przydzielenia tych deficytowych dóbr poszczególnym jednostkom.”⁵

Podejmując próbę jednoznacznego dookreślenia charakteru, jaki został przydany przez ustawodawcę zasobom środowiska na tle podstawowych założeń uznanych, konieczne jest przede wszystkim odniesienie ich do wykorzystywanej w nauce prawa administracyjnego kategorii rzeczy (czy w szerszym ujęciu: dóbr⁶) publicznych. Koncepcja ta wiąże się z wyodrębnieniem – w oparciu o kryterium natury, przeznaczenia i zakresu dopuszczalnego korzystania – pewnej grupy rzeczy (dóbr), które w założeniu

¹ Zagadnienie to stanowi rozbudowaną wersję opracowania, które w pierwotnej wersji zostało przez nas opublikowane jako rozdział pt. „Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne w monografii *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 43–56.

² M. Kamiński, *Zarys koncepcji dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjno-prawne)*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 45.

³ Zob. L. Bielecki (*Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 206 i 272), który odróżnia te działania wobec rzeczy publicznych, m.in. na przykładzie korzystania z wód i gospodarowania wodami.

⁴ S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław 1989, s. 70.

⁵ Tamże.

⁶ Poszczególne regulacje prawne, w tym także te zaliczane do systemu prawa ochrony środowiska, odnoszą się niekiedy również do dóbr niezaliczanych do kategorii rzeczy, czego przykładem mogą być niematerialne wartości składające się na element przyrodniczy w postaci krajobrazu. Zob. D. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 407.

bezpośrednio lub pośrednio służą wykonywaniu zadań administracji publicznej⁷. Należy przy tym podkreślić, że kategoria rzeczy (dóbr) publicznych podlega odrębnej, swoistej charakterystyce, a przez to i ocenie zasobów środowiska, na gruncie nauk ekonomicznych⁸.

Współczesna definicja rzeczy (dóbr) publicznych opiera się na dorobku międzywojennej i wczesnopo wojennej nauki prawa administracyjnego⁹. Jako pierwszy z polskich teoretyków prawa dogłębną analizę tego pojęcia przeprowadził Władysław L. Jaworski, który rzeczy publiczne ujmował jako te, które nie mogą pozostawać w rozporządzeniu osób prywatnych oraz nie mogą być poddane, choćby w drodze wyjątku, reżimowi prawa prywatnego. Mianem rzeczy publicznych określał on zatem rzeczy służące w jakiegokolwiek formie celom administracji publicznej, pozostające w rozporządzeniu państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych, a podlegające przepisom prawa publicznego. W tym ujęciu przykładem zasobów środowiska, stanowiących rzecz publiczną, były kanały publiczne czy parki krajowe¹⁰. Istotę rzeczy publicznych starał się również określić S. Kasznica. Charakteryzował on je jako te wszystkie rzeczy, którymi zarówno państwo, jak i każdy inny związek publicznoprawny, posługują się dla wykonania swoich zadań. Na tej podstawie dokonał on typologii rzeczy publicznych, wydzielając majątek skarbowy (służący pośrednio celom administracyjnym poprzez dostarczanie środków finansowych umożliwiającą funkcjonowanie służby publicznej), majątek administracyjny (wykorzystywany bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych) oraz rzeczy służące do użytku powszechnego (dobra publiczne). Cechą szczególną ich wszystkich stanowi możliwość korzystania z nich przez każdego, bez konieczności uprzedniego uzyskiwania stosownego zezwolenia. Za przykład rzeczy publicznych, które dzięki swym naturalnym właściwościom lub wydaniu stosownego aktu przez właściwy organ władzy publicznej oraz dostępności do powszechnego użytku zyskiwały charakter dóbr publicznych, uznawał on chociażby przestrzeń powietrzną, wybrzeża morskie czy wody publiczne¹¹. Pośród pozostałych autorów, podejmujących badania nad pojęciem rzeczy publicznych, wskazać należy również A. Peretiatkowicza.

⁷ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych: rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 64.

⁸ W tej płaszczyźnie pojęcie rzeczy publicznych obejmuje dobra niekonkurencyjne (*non-rivalry* – korzystanie nie powoduje utraty walorów udostępnianego dobra) i podlegające równoczesnemu korzystaniu przez wiele osób (*non-excludability* – niedopuszczalność wykluczenia kogokolwiek z możliwości korzystania). Szerzej na temat koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych w teorii ekonomii: R.G. Holcombe, *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” 1997, nr 10, s. 1–22; na temat roli zasobów środowiska w ekonomicznej koncepcji dóbr publicznych: Ch.S. Pearson, *Economics and the Global Environment*, Cambridge University Press 2000, s. 53 i nast. oraz A. Kargol-Wasiluk, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.

⁹ Szczegółowego przeglądu poglądów na kategorię rzeczy publicznych dokonał: P. Radziwiński, *Pojęcie „rzeczy publicznej” w polskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 106–114; P. Radziwiński, *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, s. 3–12.

¹⁰ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 165 i nast.

¹¹ S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 145 i nast.

W myśl jego koncepcji, w zakres rzeczy publicznych wchodzi zarówno rzeczy publiczne w znaczeniu szerokim (rzeczy – np. drogi czy szpitale – którymi państwo, jak i pozostałe związki publicznoprawne, posługują się w wykonywaniu swoich celów), jak i wąskim (służące do powszechnego użytku przez każdego, jak place czy rzeki publiczne, oraz wykorzystywane bezpośrednio dla osiągnięcia konkretnych celów administracji publicznej, jak budynki szkolne czy muzea)¹². Dodatkowo wyróżnił on również pewne szczególne reguły prawne rządzące prawem własności rzeczy publicznych w wąskim znaczeniu, takie jak niezbywalność rzeczy publicznych, wyłączenie z możliwości przedawnienia, zastawienia czy egzekucji, a także objęcie szczególną ochroną policyjną i objęcie odnośnych im sporów właściwością sądów administracyjnych¹³.

Współczesna, doktrynalna płaszczyzna kształtowania teoretycznej koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych pozwala uznać, że dominują bliskie sobie stanowiska, wpisujące kategorię rzeczy (dóbr) publicznych w klasyczny podział majątku publicznego na majątek skarbowy, administracyjny i właśnie dobra publiczne¹⁴, a zarazem dostrzegające potrzebę ustalenia na nowo porządku terminologicznego i klasyfikacji w zakresie środków rzeczowych wykorzystywanych dla realizacji celów stawianych administracji¹⁵. *In genere* powszechnie uznane jest również rozróżnienie na rzeczy publiczne, rozumiane jako majątek publiczny w szerokim znaczeniu, obejmujące wszystkie rzeczy podlegające reżimowi prywatnoprawnemu, którymi podmioty publicznoprawne posługują się w wykonywaniu swoich celów, a także rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu, objęte co do zasady reżimem prawa publicznego, do których należą rzeczy służące bezpośrednio określonym celom administracji publicznej oraz te przeznaczone do powszechnego użytku, w skład których zalicza się dobra publiczne¹⁶. Przykładami rzeczy publicznych, objętych powyższymi założeniami, są między innymi rzeczy, których byt warunkowany jest działalnością ludzką (jak drogi publiczne, mosty i wiadukty, porty i przystanie, sieci infrastrukturalne służące transportowi kolejowemu, lotniczemu, żegludze śródlądowej i morskiej, zaopatrzeniu w wodę, energię i paliwa, odprowadzające ścieki, składowiska odpadów, urzędnia służące łączności publicznej i telekomunikacji, muzea, biblioteki, teatry, domy kultury, szkoły publiczne wszelkich typów, komunalne obiekty służące sportowi i rekreacji, a także parki miejskie, gminne, narodowe, krajobrazowe czy rezerваты przyrody), a także te będące wytworem natury (jak naturalne ciek i zbiorniki wodne, w tym morze terytorialne, rzeki, strumienie, jeziora lub stawy z nieruchomościami znajdującymi się pod nimi i ich wybrzeżami czy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa). Wspomagając się

¹² A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 68 i nast.

¹³ Tamże, s. 69.

¹⁴ W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 16 i nast.; J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 14–16.

¹⁵ Więcej zob. J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 290–291.

¹⁶ P. Radziemiński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Konsala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 81–83.

dorobkiem nauki prawa, w omawianym zakresie można zatem dodatkowo wyróżnić kategorię rzeczy publicznych w szerokim znaczeniu, umożliwiających realizację celów publicznych, a znajdujących się w posiadaniu państwa lub innego związku publiczno-prawnego (jak chociażby powietrze), a także w ich wąskim ujęciu, o podobnych celach i przeznaczonych dla każdego do powszechnego użytku, lecz o bardziej realistycznym kształcie lub formie (jak na przykład park gminny)¹⁷. Zasoby środowiska odgrywają przy tym istotną rolę w obrębie obu grup dóbr składających się na tak ukształtowany model rzeczy publicznych¹⁸.

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się jednak przy okazji szczegółowego charakteryzowania teoretycznej koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych. Nie stanowią one bowiem jednolitej kategorii pojęciowej, przede wszystkim ze względu na ich różne przeznaczenie użytkowe, możliwość czy dopuszczalny sposób korzystania, a także materialny lub niematerialny charakter tworzącego je dobra¹⁹. Wystarczy chociażby wskazać na jedną z nielicznych eksponowanych w literaturze ogólnych definicji rzeczy publicznych, w myśl której kategoria ta obejmuje „przedmioty materialne, wykreowane aktem właściwego organu władzy publicznej przeznaczającym ją na osiąganie celu publicznego służącego dobru wspólnemu, do których państwowym i samorządowym osobom prawnym przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe, używane i wykorzystywane na zasadach określonych prawem administracyjnym”²⁰. Jak zauważa jej autor, „pojęcie »rzeczy publicznej« łączone jest właśnie z ich materialnym charakterem i ze szczególnym przeznaczeniem przedmiotów zaliczanych do tej kategorii pojęciowej”²¹. Definicja ta obarczona jest jednak pewnymi wadami: przede wszystkim zdaje się ona nie uwzględniać w ramach zbiorczej kategorii rzeczy publicznych dóbr o charakterze niematerialnym, w szczególności elementów, które z natury (jak np. krajobraz) lub *ex definitione* (jak chociażby zwierzęta) nie mogą być kwalifikowane jako rzeczy w cywilnoprawnym rozumieniu tego pojęcia²². Należy też zauważyć, że analiza przepisów prawa uzasadnia odmienną od prezentowanej w przytoczonej definicji tezę, iż kategoria rzeczy publicznych nie ogranicza się wyłącznie do dóbr *sensu largo* przynależących do państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych. W konkretnym bowiem przypadku rzecz przeznaczona do powszechnego użytku, której wykorzystywanie poddane jest regulacji prawa publicznego, może stanowić własność prywatną. Trafnym tego przykładem może być chociażby tworzony uchwałą rady gminy park gminny, który zgodnie z dyspozycją art. 81 uop *in fine* za zgodą właściciela może też

¹⁷ Zob. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej...*, s. 52.

¹⁸ Większą liczbę klasyfikacji rzeczy publicznych prezentuje: D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnienia publiczne*, s. 414–417.

¹⁹ J. Niczyporuk, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, W. Taras, *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 16 i nast.

²⁰ D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnienia publiczne*, s. 409–411.

²¹ Tamże.

²² Tak twierdzi również P. Wilczyński, *Cele reglamentacji korzystania ze środowiska*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Łódź 2018, s. 16.

obejmować nieruchomości niebędące własnością gminy, co zresztą znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych²³.

Summa summarum, do podstawowych cech charakteryzujących dane dobro *sensu largo* (obejmujące zarówno dobra materialne, jak i niematerialne) jako rzecz publiczną zaliczyć należy to, że:

- a. służy ono realizacji interesu publicznego (wykonywaniu zadań publicznych), a w konsekwencji – zaspokajania potrzeb zbiorowych;
- b. jest co do zasady wyłączone z obrotu (*res extra commercium*);
- c. zazwyczaj zarząd nad nim sprawuje państwo lub organy samorządu terytorialnego;
- d. w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania (powszechnego, zwykłego) podlega ono regulacji prawa publicznego²⁴.

Na podstawie analizy stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu można zarazem zauważyć, że „w każdym z proponowanych ujęć jedną z wyróżnionych kategorii są dobra (rzeczy) przeznaczone do powszechnego użytku, pośród których wymienia się rzeki, powietrze, parki narodowe, place, mosty, ogrody publiczne, studnie publiczne, wybrzeża morskie, drogi publiczne. Zasadniczym i wspólnie akceptowanym kryterium wyróżniającym tę kategorię dóbr (określanych niejednokrotnie jako »dobra publiczne«) jest kryterium ich przeznaczenia. Zalicza się tu te wszystkie dobra, które zostały przeznaczone do »użytku powszechnego« (korzystania powszechnego), tzn. te, z których w określonym zakresie i na określonych zasadach może korzystać każdy»²⁵.

Co ważne, w przypadku klasyfikowania strategicznych zasobów naturalnych jako dóbr publicznych zaprezentowany katalog przymiotów tej kategorii prawnej należy dodatkowo poszerzyć o cechę niepodzielności. Objęte kategorią „strategicznych zasobów naturalnych” zasoby są bowiem zasadniczo niepodzielne w tym sensie, że przysługują integralnie całemu społeczeństwu. Jako dobra niepodzielne nie mogą być przydzielone pojedynczym podmiotom, ponieważ łącznie tworzą wspólne dobro niepodzielne²⁶. Wszelkie prawa do tych zasobów przysługują – na zasadzie „wspólnego dziedzictwa” – społeczeństwu (lub szerzej: całej ludzkości), w imieniu którego bezpośredni zarząd nad nimi wykonuje państwo²⁷. Potwierdza to uzasadnienie do komentowanej ustawy. Wynika z niego, co warto podkreślić, że „korzyści czerpane z owych (strategicznych – A.H., J.T.) zasobów mają charakter dóbr publicznych, gdyż są w znacznej mierze niepodzielne, co ogranicza regulację ich użytkowania za pomocą procesów rynkowych. (...) Z tego też względu troska o nie i obowiązek utrzymania ich w należytych stanie spoczywa na państwie. Wywiązanie się z tego obowiązku jest

²³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r., II SA/Kr 1209/05.

²⁴ Por. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej...*, s. 303.

²⁵ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”...*, s. 97.

²⁶ P. Korzeniowski, *Pojęcie „środowiska” jako dobro wspólne w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1, s. 34.

²⁷ G. Grabowska, *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego*, „Prawne Problemy Górnictwa” 1980, nr 4, s. 35.

z pewnością łatwiejsze, gdy w ręku państwa lub jego agend pozostaną również decyzje dotyczące strategii użytkowania omawianych zasobów naturalnych²⁸. Takie stanowisko uzasadnia więc objęcie tych zasobów kategorią własności publicznej, a przy tym także możliwość ewentualnej reglamentacji korzystania z nich przez społeczeństwo²⁹.

In genere dobra publiczne należy więc uznać za wyodrębniony rodzaj ściśle rozumianych rzeczy publicznych, a równocześnie za kategorię majątku publicznego i przedmiot własności publicznej. Publiczny charakter danego dobra może wynikać także z jego naturalnych właściwości (rzeka, wybrzeże morskie) lub prawnie ustalonego przeznaczenia (grunt rolny). W przypadku wielu dóbr publicznych podział ten staje się jednak coraz bardziej ulotny, szereg dóbr o rodowodzie naturalnym poddawanych jest bowiem intensywnej ingerencji człowieka (za przykład służy regulacja koryt rzek i wybrzeży)³⁰. Jak podkreśla się w literaturze, zarówno dobra naturalne (park narodowy), jak i dobra wytworzone (droga publiczna), aby stać się własnością publiczną, muszą dodatkowo przejść fazę kwalifikacji prawnej we właściwej formie prawnej, zazwyczaj poprzez wydanie aktu administracyjnego lub normatywnego (jak utworzenie parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego)³¹.

Pomimo prób podejmowanych w literaturze prawa administracyjnego, wydaje się, że brak jest uniwersalnej i kompletnej definicji pojęcia dóbr publicznych³². Należy ją więc wyprowadzić z przywołanych wypowiedzi doktryny, zaprezentowanych stanowisk judykatury, a częściowo również z treści aktów prawnych³³. Na tym tle należy przyjąć, że cechą dobra publicznego nosi każde dobro, zarówno materialne i niematerialne, należące do państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego, a także – jeśli prawo

²⁸ Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk sejmowy 1445 z dnia 4 października 1999 r., online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm> [dostęp: 5 kwietnia 2020]

²⁹ Zob. T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne...*, s. 45 i nast.

³⁰ L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II. Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 276.

³¹ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, s. 292.

³² Definicja, która niemal dokładnie oddaje sens tego pojęcia, wskazuje, że „pojęciem tym określa się ogólnie rzecz ujmując rzeczy, głównie nieruchomości, oraz inne dobra niebędące rzeczami w rozumieniu Kodeksu cywilnego, które z racji swego przeznaczenia mają służyć do użytku powszechnego i z tego tytułu nie mogą być przedmiotem zawłaszczenia przez osoby prywatne, ani też przedmiotem czynności prawnych rozporządzających dokonywanych pomiędzy tymi osobami”. Zob. R. Blicharz, J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Tom 8A: Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 14. O potencjalnie szerokim znaczeniu pojęcia dóbr publicznych, zob. P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017, s. 74.

³³ Zob. pakiet uchwał Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Jarft (M.P. z 2011 r. Nr 37, poz. 424), Dniestru (M.P. z 2011 r. Nr 38, poz. 425), Odry (M.P. z 2011 r. Nr 40, poz. 451), Wisły (M.P. z 2011 r. Nr 49, poz. 549), Dunaju (M.P. z 2011 r. Nr 51, poz. 560), Łaby (M.P. z 2011 r. Nr 52, poz. 561), Pregoty (M.P. z 2011 r. Nr 55, poz. 566), Ücker (M.P. z 2011 r. Nr 56, poz. 567), Niemna (M.P. z 2011 r. Nr 58, poz. 578) oraz Świeżej (M.P. z 2011 r. Nr 59, poz. 579).

tak stanowi – rzeczy stanowiące przedmiot własności prywatnej³⁴, do których dostęp jest co do zasady nieograniczony i korzystanie z których co do zasady nie podlega opłatom. Wyjątek od tych założeń stanowi np. opłata uiszczana w parku narodowym czy opłata klimatyczna, a wyjątek od zasady powszechnej dostępności dóbr – ustalenie dotyczące dopuszczalnej ilości osób przebywających w parku narodowym, możliwe na podstawie art. 12 ust. 2 uop, przy czym ograniczenie to ma charakter ilościowy, a nie jakościowy, tj. dotyczy wszystkich osób bez względu na ich cechy.

W konsekwencji podjąć można próbę wypracowania obiektywnych kryteriów pozwalających uznać dane dobro za publiczne. Jej rezultatem jest wniosek wskazujący, że potencjalne zaszerogowanie poszczególnych zasobów środowiska jako dóbr publicznych zależy od spełnienia przez nie pewnych wymogów. Pośród nich zazwyczaj wskazuje się, że:

- a. jeśli uwzględnić kryterium podstawy ich bytu, są to zarówno dobra, których istnienie jest niezależne od człowieka (wody płynące i ich zasoby), jak i te wytworzone przez człowieka (organizmy genetycznie modyfikowane);
- b. z punktu widzenia ich zakresu przedmiotowego, dobra publiczne nie są ograniczone do kategorii rzeczy, choć zazwyczaj je obejmują;
- c. uwzględniając przyczyny przeznaczenia rzeczy do użytku publicznego, wskazuje się na naturę (istotę) danego dobra (wody publiczne) lub na akt przeznaczenia danej rzeczy do użytku publicznego (rozporządzenie w sprawie powołania parku narodowego);
- d. na podstawie kryterium reżimu prawnego są to dobra, które podlegają zasadniczo prawu publicznemu, określającemu w szczególności zasady udostępniania i korzystania z przedmiotowych dóbr oraz ich ochrony.

Niekiedy, jako dodatkowy wyróżnik dóbr publicznych, wskazuje się również cechę bezpośredniego (ze względu na wykorzystywany substrat materialny) czy pośredniego (poprzez zyski lub innego rodzaju korzyści) wspomagania realizacji zadań publicznych³⁵. Mimo to za najistotniejszy dla wyodrębnienia pewnej grupy dóbr określanych jako publiczne uważa się zazwyczaj walor powszechnej dostępności dobra dla ogółu społeczeństwa.

Odnosząc wymienione kryteria uznania danej kategorii dóbr za publiczne do regulacji komentowanej ustawy, należy stwierdzić, że wszystkie rodzaje zasobów strategicznych, wymienionych w art. 1 uznchsznk, mogą zostać zaliczone do kategorii dóbr publicznych³⁶. Stanowiąc własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorial-

³⁴ Przykładem mogą tu być nieruchomości przyległe do wód publicznych, do których dostęp właściciele takich nieruchomości są obowiązani zapewnić nieodpłatnie każdemu. Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne*, s. 409 i nast.

³⁵ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”...*, s. 97.

³⁶ Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie przyjmuje się, że pojęcie środowiska jako dobra wspólnego nie może być utożsamiane z pojęciem środowiska w rozumieniu definicji ustawowej, którą zawiera art. 3 pkt 39 poś. Pojęcia te różnią się od siebie. Zdaniem Sądu pojęcie środowiska jako dobra wspólnego obejmuje elementy stanowiące strategiczne zasoby naturalne kraju wymienione w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

nego, co do zasady nie podlegają przekształceniom własnościowym (art. 2 uznchsznk), a gospodarowanie nimi objęte jest szczególnym reżimem prawnym (zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – w interesie dobra ogólnego). Należy je więc uznać za wyłączone z powszechnego obrotu. Zasoby strategiczne służą również celom fiskalnym, gdyż budżet państwa czerpie z nich dochody (np. opłata eksploatacyjna za wydobywanie kopalin, dochody parków narodowych, dochody z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej), a jednocześnie pozwalają one na realizację szerokiego katalogu odrębnych celów i zadań publicznych (np. parki narodowe – edukacji ekologicznej, kanały i drogi wodne – żegludze transportowej rzecznej, wody polskich obszarów morskich i pas nadbrzeżny – m.in. celom związanym z obronnością państwa).

Bez wątpienia zasoby strategiczne służą też do użytku powszechnego. Sam fakt powiązania dopuszczalności korzystania z zasobów strategicznych z koncepcją powszechnego korzystania ze środowiska da się dostrzec zwłaszcza w płaszczyźnie normatywnej art. 5 i 6 uznchsznk, w myśl których świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa oraz wykorzystywanie zasobów leśnych i wód do celów rekreacji, wypoczynku i uprawiania sportu jest wolne od reglamentacji (obowiązku uzyskania zezwolenia) i nieodpłatne. Odmiennie jednak ukształtowany został zakres korzystania z kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa, choć zarazem *ratio legis* korzystania szczególnego – i to koncesjonowanego – wskazuje gospodarczy cel i zakres tego użytku (następującego z wykorzystaniem instalacji)³⁷. Co więcej, jako że dobrem publicznym jest zarówno zasób naturalny, jak i wytworzony przez człowieka, pozwala to przyjąć, że dobrami publicznymi są także utworzone w sposób sztuczny kanały i zbiorniki wodne, ale również uprawy leśne³⁸.

Dokonana kategoryzacja dóbr prowadzi do wniosku, że fakt zaklasyfikowania poszczególnych strategicznych zasobów naturalnych kraju do grupy dóbr publicznych, oprócz istotnych walorów naukowych, niesie również określone skutki w sferze prawnej. Przypisanie zasobom naturalnym szczególnego charakteru dóbr publicznych częściowo uzasadnia bowiem objęcie ich specjalnym, ochronnym reżimem prawnym.

Dalsze konsekwencje prawne przypisania zasobom środowiska charakteru dóbr publicznych związane są ze sferą stosunków własnościowych. Chodzi przy tym zarówno o przeznaczone do powszechnego użytku zasoby środowiska, będące własnością Skarbu

Interpretując treść pojęcia – środowiska jako dobra wspólnego – można odwołać się do klasyfikacji prawnej zasobów naturalnych, która opiera się najczęściej na przesłance ich stosunku do obszarów zwierzchnictwa państwowego lub wyłącznej jurysdykcji państwa. Tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2014 r., IV SA/Wa 2097/13, LEX 1562817.

³⁷ Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 868 ze zm., dalej jako upgg, wydobywanie piasków i żwiru na potrzeby własne osoby fizycznej z nieruchomości stanowiącej przedmiot jej własności lub użytkowania wieczystego, bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną i bez użycia środków strzałowych, w określonej rocznie ilości, stanowi korzystanie zwykle w rozumieniu art. 4 upoś, wymaga bowiem zgłoszenia go właściwemu staroście. Kopaliny te nie są jednak zasobami strategicznymi w rozumieniu komentowanej regulacji.

³⁸ A. Klocek, L. Płotkowski, *Las i jego funkcje jako dobro publiczne*, [w:] *Kongres Leśników Polskich. Materiały i dokumenty*, red. T. Borecki, A. Grzywacz, P. Pachalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, Warszawa 1997, s. 150.

Państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych³⁹ (np. wody publiczne), jak i te klasyfikowane wprawdzie jako mienie prywatne, jednakże pełniące funkcje dóbr publicznych (np. nieruchomości gruntowe, pozostające wprawdzie własnością prywatną, lecz wchodzące równocześnie w skład parków narodowych). Jakkolwiek władza publiczna jest w określonym zakresie uprawniona do decydowania o nadaniu bądź utracie publicznego charakteru danego dobra w drodze wydanie stosownego aktu, to jednak zmiana przeznaczenia czy zbycie dóbr objętych własnością publiczną uzależnione jest od spełnienia przewidzianych prawem warunków i podlega kontroli państwowej⁴⁰, sądowej⁴¹, a także społecznej⁴². Co więcej, klasyczna doktryna prawa administracyjnego przyjmuje również, że dobra publiczne o wyjątkowych wartościach historycznych, kulturowych, narodowych podlegają szczególnej ochronie prawnej, stąd też, dopóki służą celom użyteczności publicznej, są one – jako całkowicie wyłączone z obrotu (*res extra commercium*) – niezbywalne, w szczególności nie podlegają np. egzekucji przymusowej⁴³. W zestawieniu z przepisami uznchsznk trzeba jednak zauważyć, że w braku odmiennych postanowień wynikających z przepisów odrębnych, wyrażony w art. 2 uznchsznk zakaz przekształceń własnościowych odnosić można jedynie do tych zasobów strategicznych, które, będąc równocześnie dobrami publicznymi, stanowią jednak wyłączną własność Skarbu Państwa⁴⁴, co też – ze względu na wymóg zachowania istoty ograniczanego prawa własności – należy uznać za prawidłowe w kontekście założeń zasady proporcjonalności. *Lege non distinguente* publiczny charakter zasobów strategicznych, będących własnością publiczną, skutkować będzie również tym, że w odróżnieniu od dóbr pozostających własnością prywatną, w przypadku Skarbu Państwa wyłącza się możliwość zrzeczenia prawa własności. Szczególny charakter zasobów strategicznych traktowanych jako dobra publiczne w pewnej mierze przekłada się również na inne,

³⁹ W przypadku majątku skarbowego, stanowiącego swoisty majątek prywatny państwa poddany reżimowi prawa cywilnego, państwo, dysponując i rozporządzając nim, zachowuje się jak zwykły prywatny właściciel. Dlatego oddając ten majątek do korzystania podmiotom prywatnym, państwo posługuje się instrumentami prywatnoprawnymi (jak chociażby dzierżawa). Natomiast rzeczy (dobra) publiczne nie stanowią własności państwa w cywilistycznym znaczeniu własności. Państwo sprawuje nad nimi „rodzaj publicznoprawnego zarządu, zaś reglamentując podmiotom prywatnym dostęp do tych rzeczy, państwo wykorzystuje instrumenty publicznoprawne (np. koncesje)”. Zob. M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 47; M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1, s. 50 i nast.

⁴⁰ Zob. np. Informacja o wynikach kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, LKI410–23–00–2009, Najwyższa Izba Kontroli, Kielce 2010, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf> [dostęp: 8 marca 2014].

⁴¹ Na temat konieczności uwzględniania celów leżących u podstaw przyjęcia uznchsznk przy dokonywaniu przekształceń własnościowych zasobów strategicznych będących dobrem publicznym, zob. wyrok SN z dnia 5 października 2007 r., I CSK 223/07, „OSNC-ZD” 2008, nr 2, poz. 47.

⁴² L. Bielecki, *Rzecz publiczna...*, s. 276 oraz A. Haładaj, *Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012, s. 37.

⁴³ W.L. Jaworski, *Nauka prawa...*, s. 159 i nast.

⁴⁴ W konsekwencji oznacza to jednak możliwość korzystania z nich chociażby w drodze ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych (użytkowanie wieczyste albo użytkowanie górnicze) czy na podstawie umowy dzierżawy. Zob. zwłaszcza art. 39 ul.

ściśle powiązane regulacje, czego przykładem jest przyjęcie przez ustawodawcę reguły, że grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych tą ustawą, nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (art. 216 ust. 2 upw).

Objęcie zasobów strategicznych specjalnym reżimem ochrony dóbr publicznych widoczne jest również w stosowaniu odpowiednich zasad dotyczących zarządu tymi dobrami. Obowiązujący materiał normatywny pozwala dokonać w tym zakresie podstawowego rozróżnienia na gospodarowanie rzeczami (dobra) publicznymi w ujęciu rozporządzającym, związanego z możliwością dokonywania czynności prawnych prowadzących do zbycia, utraty lub obciążenia ich ograniczonym prawem rzeczowym, a także w ujęciu nierozporządzającym, dotyczącym przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki⁴⁵. W odniesieniu do strategicznych zasobów stanowiących dobra publiczne władający nimi podmiot obciążony jest zwłaszcza koniecznością uwzględniania w swojej działalności wyrażonych *expressis verbis* w komentowanej ustawie podstawowych zasad gospodarowania. Chodzi tu zwłaszcza o wynikający z przepisów o charakterze klauzuli generalnych wymóg gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego czy obciążające wszystkie podmioty sprawujące niezależnie od ich prawnej podstawy nadzór nad strategicznymi zasobami naturalnymi obowiązki utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych oraz użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 i 4 uznchsznk)⁴⁶. Postanowienia te są konkretyzowane regulacjami szczególnymi, poświęconymi gospodarowaniu danym zasobem (przykładowo art. 9 ul, zgodnie z którym wszyscy właściciele lasów są zobowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych). Ponadto, mając na względzie przyjęte przez prawodawcę w dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁷ szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, wypada również stwierdzić, że aktualizują się one w przypadku gospodarowania strategicznymi zasobami mającymi charakter dóbr publicznych, będącymi jednocześnie nieruchomością gruntową w rozumieniu art. 4 pkt 1 ugn. Poza tym gospodarowanie dobrami publicznymi powinno także spełniać kryterium otwartości i przejrzystości⁴⁸.

Słuszne wydaje się jednocześnie stanowisko wskazujące, że podmioty uprawnione z tytułu własności publicznej dobra publicznego nie mogą czerpać z niego pożytków, lecz spoczywa na nich obowiązek zachowania substancji rzeczy, czynienia nakładów i konserwacji zgodnie ze społecznym przeznaczeniem. Zakwalifikowanie mienia jako

⁴⁵ Zob. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej...*, s. 231.

⁴⁶ Wymóg ten nie ma jednak żadnego przełożenia na uregulowania przyjęte w upgg czy upw; zob. J. A. Stefanowicz, *Aktywa geologiczno-górniczne Skarbu Państwa*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2010, nr 14, s. 221.

⁴⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2020, poz. 65 ze zm., dalej jako ugn.

⁴⁸ G. Baran, *Przejrzystość i legitymizacja działań jako składowa społecznie odpowiedzialnego zarządzania w organizacjach publicznych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2010, s. 185.

dobra publicznego wyłącza zatem zarządzanie tym mieniem według zasad prawa cywilnego w szerokim tego słowa znaczeniu, przenosząc ocenę zarządzania w realia ustalone przepisami prawa administracyjnego⁴⁹. Wymóg ten został jednak znacząco złagodzony w odniesieniu do gospodarki leśnej prowadzonej w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”⁵⁰ oraz szczególnych sytuacji związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem kopalni objętych własnością górnictw⁵¹.

Ma to doniosłe znaczenie w kontekście konieczności zapewnienia harmonijnego współistnienia różnych interesów, zwłaszcza publicznego i prywatnego, co da się wyraźnie dostrzec w sferze udostępniania zasobów strategicznych uznanych za dobra publiczne. Za pośrednictwem dóbr publicznych administracja wypełnia bowiem zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa zarówno w sferze materialnej, służące bezpośrednio rozwojowi i poprawie poziomu życia poprzez gospodarcze wykorzystanie zasobów, jak i niematerialnej, kiedy dobro publiczne zawiera w sobie pierwiastki narodowe, patriotyczne, historyczne czy kulturowe – i przez to kształtuje uniwersalne wartości zaspokajające duchowe potrzeby jednostek oraz ułatwiające tworzenie społecznego porozumienia i spajanie więzi międzyludzkich. Stąd też zapewnienie możliwości powszechnego korzystania z poszczególnych zasobów środowiska (w tym również tych o strategicznym znaczeniu dla kraju) należy uznać za podstawową cechę warunkującą uznanie dóbr za publiczne⁵². Zarówno powojenna, jak i współczesna doktryna prawa administracyjnego przyjmują, że rzeczy przeznaczone do użytku powszechnego są zasadniczo przedmiotem regulacji materialnego prawa administracyjnego, a korzystanie z nich może mieć charakter korzystania zwykłego, wzmocnionego lub specjalnego⁵³. Korzystanie ze strategicznych zasobów środowiska jako dóbr publicznych, podobnie jak w przypadku ogólnej zasady korzystania ze środowiska jako całości czy składających się na nie poszczególnych elementów przyrodniczych, może jednak różnić się co do sposobu korzystania, jego celu, zakresu czy warunków lub identyfikowanej podstawy

⁴⁹ J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, s. 19.

⁵⁰ Zgodnie z definicją ustawową (art. 6 ust. 1 p. 1 ul) gospodarka leśna oznacza działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

⁵¹ O takiej formie odkrywania zasobów geologicznych stanowi np. art. 162 ust. 1 pkt 1 upgg wskazujący, że państwowa służba geologiczna inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalni, a także dla ochrony środowiska. Zob. również A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Prawa majątkowe przysługujące do geologicznych zasobów naturalnych*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 74.

⁵² P. Radziwiński, *Pojęcie rzeczy publicznych...*, s. 91.

⁵³ S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, s. 160 i nast. W tym zakresie doktryna precyzuje jednak, że wprawdzie do zarządzania rzeczami (dobra) publicznymi stosuje się przepisy prawa prywatnego (zwłaszcza prawa rzeczowego), ale już w aspekcie korzystania z nich dominującą rolę przyznaje się właśnie normom prawa publicznego. Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 139.

prawnej upoważniającej do użytku⁵⁴. W efekcie korzystanie to może przybrać różnego rodzaju postać (formę) – korzystania powszechnego, korzystania zwykłego lub tzw. korzystania reglamentowanego⁵⁵.

Jako że realizacja niektórych zadań publicznych ściśle łączy się z powszechnym dostępem do dobra publicznego, uprawniona jest teza, iż dobra publiczne służą bezpośrednio interesom publicznym, spełniając równocześnie cel publiczny użyteczności publicznej. *Usus publicus* dóbr publicznych wiąże się bowiem z faktem wykorzystywania ich do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności wskutek powszechnej dostępności do danego dobra⁵⁶. W konsekwencji pojęcie dóbr publicznych niejako zlewa się z pojęciem urządzeń użyteczności publicznej, co widać chociażby biorąc pod uwagę część definicji wiążących dobra publiczne z urządzeniami użyteczności publicznej oraz świadczonymi za ich pomocą usługami, które – pozostając ściśle związane z interesem publicznym lub publicznym zainteresowaniem – mają tym samym charakter użyteczności publicznej⁵⁷.

Ponadto polski ustawodawca w katalogu ogólnych celów publicznych (art. 6 ugn) uwzględnił także te związane w sposób bezpośredni lub pośredni z ochroną zasobów środowiska, w tym tych uznanych za strategiczne, jak budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska (zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodziami), a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego czy poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem. A zatem, jak wskazuje J. Szachułowicz, w tym wypadku „relacja pomiędzy celem publicznym a interesem publicznym wyraża się w tym, że cel publiczny wiąże się z obowiązkową działalnością podmiotów administracji publicznej, nakierowaną na realizację zadań noszących znamiona praktyczności i użyteczności społecznej. Interes publiczny dotyczy powszechnego korzystania z tak zrealizowanych zadań”⁵⁸.

Konsekwencją dokonania kwalifikacji prawnej danych zasobów środowiska jako dóbr publicznych jest określony sposób korzystania z nich. Gwarantowana prawnie swoboda korzystania z określonych kategorii zasobów w postaci koncepcji (zasady) powszechnego korzystania ze środowiska, wraz z jej gwarancjami i ograniczeniami, stanowi przedmiot analiz w komentarzu do art. 5 i 6 uznchsznk, stanowiąc jednocześnie przedmiot zainteresowania w innych naukach społecznych. Definiowane w ekonomii zjawisko „free rider” (pasażer na gapę) i koncepcje dysponowania zasobami wspólnymi opisują skutki korzystania z zasobów środowiska⁵⁹, którym przyznano status dóbr

⁵⁴ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”...*, s. 102.

⁵⁵ M. Górski, *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 130.

⁵⁶ Por. art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako usg.

⁵⁷ S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 57–60.

⁵⁸ J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, s. 17.

⁵⁹ Kwestię tę omawia E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013, *passim*.

publicznych, a badania socjologiczne ukazują podejście ankietowanych do tych dóbr. Sposób myślenia o korzystaniu z rzeczy publicznych i odpowiedzialności za nie prezentują wyniki badań CBOS z 2012 r., z których wynika, że więcej niż połowa badanych (52%) nie czuje się odpowiedzialna za wspólne dobra, ale – co zaskakuje pozytywnie – aż 44% badanych uważa że utrzymanie dóbr wspólnych w dobrej kondycji zależy od sumy działań wszystkich ludzi i że mają oni osobisty wpływ na stan dóbr publicznych¹.

6. Strategiczne zasoby naturalne a funkcje ekosystemów i koncepcja usług środowiskowych

Pojawia się jednak pytanie, czy faktycznie kategorie zasobów, które prawodawca uznał za strategiczne, spełniają kryteria bycia „strategicznymi”, a ponadto – czy prawodawcy nie umknęły inne zasoby o takiej samej lub nawet ważniejszej roli. Odpowiedź należy sformułować w kontekście tzw. funkcji ekosystemów i wynikających z nich usług środowiskowych. Ekosystemy to układy strukturalno-funkcjonalne łączące żywą przyrodę z nieożywionymi składnikami², natomiast „usługi środowiskowe” to nowe pojęcie wywodzące się z nauk ekonomicznych³, którego zdefiniowanie wymaga uwzględnienia dorobku biologii i teorii ekologii oraz twórczej adaptacji pojęć i praw przyrodniczych⁴. W ujęciu typowym dla nauk ekonomicznych pod pojęciem usług środowiskowych rozumieć należy wszystkie procesy ekologiczne przeprowadzane przez siły geofizyczne i organizmy żywe, które przetwarzają materię, energię i informację, a także przekształcają przestrzeń w sposób przyczyniający się do zmniejszania się intensywności strumienia entropii w makrosystemie środowisko-gospodarka-społeczeństwo⁵, lub – prościej – jako całokształt korzyści, które osiąągają obywatele z metabolizmu ekosystemów⁶.

Za Milenijną Oceną Ekosystemów⁷ przyjmuje się że do funkcji ekosystemów należą funkcje: zaopatrzeniowe (żywność, woda, drewno, włókna), regulacyjne (zapewniające regulację klimatu i opadów, zjawisk hydrologicznych), kulturowe (piękno, rekreacja,

¹ CBOS o dobrach publicznych i moralności publicznej, BS 155/2012, Warszawa, listopad 2012 z omówieniem N. Hipsz.

² R. Olaczek, *Milenijna Ocena Ekosystemów...*, s. 27.

³ B. Poskrobko, *Nowe podejście do bogactwa przyrodniczego jako podstawa retardacji wykorzystania zasobów*, „Biuletyn Komitetu Przemysłowego Zagospodarowania Kraju” PAN, 2010, nr 242, s. 55.

⁴ A. Michałowski, *Stabilizacyjne usługi środowiska w świetle założeń ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2012, nr 1, s. 27.

⁵ A. Michałowski, *Materiałne usługi środowiska w świetle założeń ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2011, nr 1, s. 54.

⁶ A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kielczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009, s. 22.

⁷ Millennium Ecosystem Assessment 2005, s. 40–45, online: <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> [dostęp: 13 maja 2020].

inspiracja) oraz wspomagające (tworzenie gleby, fotosynteza oraz obieg składników pokarmowych)⁸. Wynikające z nich usługi środowiskowe obejmują⁹:

- a. usługi surowcowe, produkcyjne i transformacyjne:
 - produkcja tlenu, produkcja wody,
 - produkcja żywności,
 - pula genowa jako rezerwa elastyczności,
 - produkcja zasobów medycznych,
 - produkcja surowców dla odzieży i dóbr gospodarstw domowych,
 - produkcja surowców dla budownictwa i przemysłu,
 - produkcja substancji biochemicznych,
 - przygotowanie paliw i energii, produkcja pasz i nawozów;
- b. usługi regulacyjne i utylizacyjne:
 - ochrona przed szkodliwymi oddziaływaniami kosmicznymi,
 - regulowanie lokalnych i globalnych bilansów energetycznych,
 - regulowanie chemicznej struktury atmosfery,
 - regulowanie klimatu lokalnego i globalnego,
 - regulowanie przepływu wód i ochrony przed powodzią,
 - oczyszczanie wód, retencja wód i zaopatrzenie wód podziemnych,
 - tworzenie próchnicy i utrzymywanie żyzności gleby,
 - pochłanianie energii słonecznej,
 - gromadzenie i recykliczacja substancji organicznych,
 - gromadzenie i recykliczacja składników pokarmowych,
 - gromadzenie i recykliczacja odpadów antropogenicznych,
 - regulacja biologicznych mechanizmów kontrolnych,
 - utrzymanie przestrzeni życia dla rozmnażania, socjalizacji i mobilności,
 - utrzymanie różnorodności biologicznej,
 - stabilizacja ekosystemów;
- c. usługi przygotowania dla antropogenicznego wykorzystania:
 - zamieszkiwanie,
 - kultywacja (uprawa roli, hodowla zwierząt, akwakultura),
 - wykorzystanie energii (np. wodnej),
 - wypoczynek i turystyka;
- d. usługi informacyjne:

⁸ *Produkcje i funkcje ekosystemu*, Komisja Europejska, wrzesień 2009, online: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_PL.pdf [dostęp: 13 maja 2020]. Wyżej zaprezentowany podział usług ekosystemowych nie jest jedyny; możliwe jest także ich zdefiniowanie jako „ecosystems that provide essential services, including services related to water, and contribute to health, livelihoods and well-being, are restored and safeguarded, taking into account the needs of women, indigenous and local communities, and the poor and vulnerable” – więcej zob. Cel 14 Strategicznego planu na rzecz różnorodności biologicznej 2011–2020 (tzw. Cele Aichi), przyjętego podczas spotkania państw-stron konwencji o różnorodności biologicznej (COP 10 Decision X/2), treść planu dostępna pod adresem: <http://biodiv.gdos.gov.pl/strona-glowna/cele-aichi> [dostęp: 18 lutego 2020]

⁹ E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Wrocław 2005, s. 227–248.

- estetyka przyrody,
- wzorce do działania bodźców i wynagradzania,
- nadawanie sensu i wzorce socjalizacji,
- rezerwa puli genowej (np. dla rolnictwa i medycyny),
- informacje historyczne,
- informacje naukowe,
- wzory dla procesów uczenia się.

Wyjście z funkcji ekosystemów do usług środowiskowych pozwala również na zdiagnozowanie usług użytkowych, czyli traktowanie zasobów jako rezerwuarów, do których trafiają ścieki, odpady i inne zanieczyszczenia¹⁰, oraz usług informacyjnych, a także szersze zdefiniowanie usług surowcowo-produkcyjnych. Oba te podziały można zastosować do kwalifikacji strategicznych zasobów naturalnych.

Weryfikując zasoby naturalne uznane przez prawodawcę za strategiczne ze względu na pełnienie przez nie wszystkich lub wybranych funkcji ekosystemowych, uznać należy, że najszerszy zakres funkcji pełnią zasoby wodne wód śródlądowych i morskich (art. 1 pkt 1 i 2 uznchsznk). Stanowią one zasoby niezbędne zarówno dla funkcjonowania społeczeństwa (na potrzeby gospodarstwa domowego, rekreacji i wypoczynku oraz uprawiania sportów)¹¹, jak i jako korytarze transportowe, a także jako środowisko życia innych organizmów oraz źródło pożywienia¹². Zasadniczo wpływają one na regulację stosunków wodnych, obieg wody w przyrodzie i mikroklimat. Pełnią więc zarówno funkcje zaopatrzeniowe, regulacyjne, kulturowe, jak i wspomagające, a realizowane przez nie usługi wiązać się mogą m.in. z możliwością wykorzystania siły wiatru (na wodach morskich) oraz energii kinetycznej wód płynących oraz pływów.

Wobec zasobów leśnych na plan pierwszy wysuwają się: funkcja zaopatrzeniowa i regulacyjna (zapobieganie powodziom oraz suszom, regulacja klimatu i obiegu wody w środowisku, wpływ na tworzenie gleb, wymiana gazowa i oczyszczanie powietrza¹³), a także funkcja kulturowa (w tym rekreacyjna). Z kolei zasoby przyrodnicze parków narodowych pełnią przede wszystkim funkcję kulturową, choć, jako że nie obejmują zasobów krajobrazowych – jest to kwestia dyskusyjna. Na pewno pełnić mogą funkcję regulacyjną i wspomagającą, a z uwagi na zakazy obowiązujące w parku narodowym – nie mogą pełnić funkcji zaopatrzeniowej¹⁴. Wynikające z tych funkcji parków narodowych usługi informacyjne są związane z danymi o chronionych i rzadkich gatunkach itp.

¹⁰ W krajowej literaturze przedmiotu określana jako funkcja polegająca na odbiorze niechcianych efektów procesu przemysłowego. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 37, s. 230.

¹¹ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 83.

¹² M. Nyka, *The Concept of Ecosystem Services in Regulation of Human Activity at Sea*, „Maritime Law” 2017, nr 33, s. 88–89.

¹³ J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska, *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, [w:] *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górkowskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018, s. 159 i 165.

¹⁴ A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych...*, s. 44.

Natomiast kopaliny trudno oceniać pod kątem realizowania przez nie funkcji ekosystemowych, nie mieszczą się one bowiem w pojęciu ekosystemów. W tym zakresie przydatne jest wykorzystanie koncepcji usług środowiskowych, w ramach których wyodrębniono wszak usługi produkcyjno-surowcowe, obejmujące m.in. przygotowanie paliw i energii, produkcję surowców dla budownictwa i przemysłu. Nie zmienia to jednak faktu, że złoża kopalin eksploatowane i możliwe do eksploatacji w Polsce stanowią zaledwie odsetek kopalin wykorzystywanych przez polską gospodarkę, uznanie ich za „strategiczne” nijak ma się także do ocen ekonomicznej opłacalności ich wydobycia¹⁵.

Wszystkie wyżej wymienione funkcje pełni także różnorodność biologiczna, rozumiana jako zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na Ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią¹⁶. Jej ochrona nie stała się jednak przedmiotem regulacji uznanych, poza obszarem objętym kategorią „zasobów przyrodniczych parków narodowych” i zasobów leśnych znajdujących się przedmiotowo w obszarze pojęcia lasów państwowych. A przecież to bioróżnorodność warunkuje wytwarzanie zasobów żywnościowych, paliw, włókien i substancji leczniczych¹⁷. Stanowi ona najistotniejszy zasób strategiczny, z jakim ludzkość w ogóle ma do czynienia, z uwagi zarówno na rolę, jaką odgrywa (bez niej niemożliwe byłoby pełnienie przez zasoby środowiska jakiejkolwiek innej funkcji ekosystemowej, a więc należy ją uznać za niezbędny warunek życia ludzi¹⁸ oraz istotny czynnik ekonomiczny¹⁹), jak i na rzadkość występowania poszczególnych elementów różnorodności biologicznej czy zagrożenie jej utratą²⁰. Brak uznania jej za zasób strategiczny kraju należy uznać za zasadniczy błąd ustawodawcy i postulować – jako uwagę *de lege ferenda* – jej objęcie regulacją ustawową na tym samym poziomie, zwłaszcza że

¹⁵ Stan ten zdefiniowano w Strategii Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w myśl którego „Polska jest poważnym producentem surowców mineralnych, mimo że w ostatnich dziesięcioleciach wykorzystanie kopalin ulegało ograniczaniu ze względu na wyeksploatowanie najbardziej dostępnych złóż, rosnące koszty eksploatacji oraz kolizje z innymi elementami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie wzrosło znaczenie braku akceptacji społecznej dla powodujących negatywne skutki dla środowiska metod wydobycia kruszyw budowlanych i pozostałych kopalin”. Zob. uchwała nr 239 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Strategii Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.

¹⁶ Konwencja o różnorodności biologicznej, ratyfikowana przez Polskę 13 grudnia 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532 i 1533.

¹⁷ Unijny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej. Ocena z 2010 r., online: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/2010_bap_pl.pdf [dostęp: 16 marca 2020].

¹⁸ Badania udowodniły już bezpośredni związek pomiędzy utratą różnorodności biologicznej a ubóstwem. Zob. *Ekonomia ekosystemów i bioróżnorodności (TEEB), Raport wstępny*, Wspólnota Europejskie 2008, online: http://rdsm.gios.gov.pl/images/aktualizacja_wstepnej_oceny_stanu_srodowiska_wod_morskich.pdf, s. 20 [dostęp: 13 maja 2020].

¹⁹ W 2014 r. co piaty zatrudniony w Polsce czerpał swoje dochody z działalności, która w znacznym stopniu zależy od usług ekosystemowych. Zob. *Piąty Krajowy Raport z wdrażania konwencji o ochronie różnorodności biologicznej*, FundEko dla Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2014, s. 5.

²⁰ A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 17.

konwencja o różnorodności biologicznej posługuje się pojęciem zasobów w odniesieniu do zasobów biologicznych.

Aktualnie za zasoby o znaczeniu strategicznym należałoby również uznać zasoby glebowe (w stosunku do których obserwuje się utratę zarówno jakości, jak i ilości gleb uprawnych przekształcanych na inne cele nierolnicze) oraz powietrze w kontekście prawa do czystego powietrza, jako zasobu środowiska, a ponadto usług środowiska i gospodarczego znaczenia ruchu mas powietrza i energii kinetycznej (tym bardziej że powietrze wpisuje się w pojęcie dobra publicznego a i uzasadnienie uznchnsznk podkreśla jego znaczenie na tle pozostałych zasobów: „[...] Mają więc dla życia społeczeństwa i rozwoju gospodarki identyczne znaczenie jak powietrze i woda”).

Komentarz do ustawy
z dnia 6 lipca 2001 r.
o zachowaniu narodowego
charakteru strategicznych
zasobów naturalnych kraju

Art. 1

Art. 1. Do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się:

1. wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieciki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566 i 2180 oraz z 2018 r. poz. 650 i 710);
2. wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdujące się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z. 2017 r. poz. 2205 oraz z 2018 r. poz. 317);
3. lasy państwowe;
4. złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. poz. 1947, z późn. zm.);
5. zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Komentarz ogólny

Sformułowanie przez prawodawcę w przepisie wstępnym katalogu zasobów uznanych za strategiczne dla państwa umożliwia przede wszystkim precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego tego aktu. Przepis art. 1 ma więc w istocie charakter informacyjny, eksponujący i precyzujący przedmiot odniesienia dla materiału normatywnego zawartego w pozostałych jednostkach redakcyjnych ustawy. Zarazem prawodawca, dokonując wyczerpującego wyliczenia strategicznych zasobów naturalnych, zamyka możliwość zaliczenia do tej kategorii innego rodzaju zasobów – niezależnie od bieżącej sytuacji politycznej, społecznej lub gospodarczej, roli danego zasobu dla ochrony interesów państwa czy stopnia aktualnego zagrożenia dla jego istnienia lub unicestwienia – inaczej niż w drodze stosownej interwencji prawodawczej. W doktrynie pojawiły się poglądy wyrażające potrzebę ulokowania ochrony strategicznych zasobów naturalnych w Konstytucji¹. Przeciwnego zdania są P. Winczorek², a także A. Habuda, który uznaje, że ochrona zasobów mieści się w celu „ochrony środowiska”³, z czym należy się *in genere* zgodzić.

¹ E. Kosieradzka, *Istota ograniczeń...*, s. 180.

² P. Winczorek, *Z Konstytucją do lasu*, „Gazeta Wyborcza”, 19 lutego 2014.

³ A. Habuda, *Prawne fundamenty trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Wałas, Toruń 2015, s. 318.

Jak wynika z art. 1 uznchsznk, do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się pięć kategorii zasobów, stanowiących przedmiot różnorodnych regulacji z zakresu polskiego prawa wewnętrznego.

Zarówno normatywny wymiar oraz przedmiotowy zakres regulacji komentowanej ustawy, jak i aksjologiczne jej umocowanie, uzasadniają prawdziwość twierdzenia o istnieniu realnego związku ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju z systemem prawa ochrony środowiska⁴. Rzeczona więc dodatkowo wzmacniana jest chociażby poprzez odwołanie się w treści ustawy do pojęć prawnych funkcjonujących na płaszczyźnie przepisów prawa ochrony środowiska.

W tym zakresie zastosowanie znalazły przepisy prawne odsyłające wewnątrzsystemowo, a zatem odnoszące podmiot stosujący prawo do odrębnych przepisów funkcjonujących w ramach tego samego aktu prawnego lub w ramach wyraźnie wskazanych aktów odrębnych, lecz należących do tej samej gałęzi systemu prawa wewnętrznego. Odesłanie do przepisów szczegółowych pozwala na sformułowanie tezy, że w treści uznchsznk znajdziemy przepisy, w których ustawodawca stara się łączyć reżim ochronny z reżimem odnoszącym się do korzystania z zasobów (użytkowania), a przepisy tych ustaw mają mieszany, ochronno-użytkowy charakter⁵. Systemowy charakter regulacji prawa ochrony środowiska, uzasadniony wymogiem zapewnienia jego kompleksowej ochrony, suponuje przy tym konieczność zachowania jednolitego sposobu rozumienia podstawowych pojęć funkcjonujących w jego obrębie. Dlatego normatywna wartość pojęć wykorzystanych w komentowanym przepisie powinna być zredukowana do zakresu treściowego wyznaczonego im przez definicje legalne, ustalone w odrębnych przepisach. Nie stanowią więc one definicji same w sobie; minimalny poziom precyzji i jednoznaczności obowiązującego tekstu prawnego gwarantowany jest stosownym odwołaniem do znaczenia nadanego im w przepisach zaliczanych do systemu prawa ochrony środowiska. Potwierdza to wykładnia celowościowa: regulacja ustawowa, poza nadaniem wyodrębnionym kategoriom zasobów charakteru strategicznego zasobu naturalnego, ma przede wszystkim służyć ujednoczeniu regulacji chroniących poszczególne zasoby⁶.

Zauważyć przy tym należy, że prawodawca wykorzystał przepisy odsyłające w sposób niejednolity. Odwołując się bowiem do pewnej części pojęć wskazujących na zasoby naturalne kraju uznane za strategiczne, dokonał tego w sposób wyraźny, odnosząc się do przepisów odrębnych, mających stanowić podstawę dla kierunku ich rozumienia

⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 18; A. Łakomiak, *System prawa ochrony środowiska w Polsce*, „Rynek Energii” 2006, nr 3, s. 11–21; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 19; P. Korzeniowski, *Prawne aspekty ochrony środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne materialne: pojęcia, instytucje, zasady*, red. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2013, s. 577–579; J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 28. Zob. również s. 000 tego komentarza.

⁵ A. Habuda, *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska?*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 79.

⁶ B. Rakoczy, *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, [w:] *Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów*, red. P. Gołos, A. Kaliszewski, K. Rykowski, Sękocin Stary 2013, s. 244.

(jak wody powierzchniowe i podziemne czy wody polskich obszarów morskich czy złoża kopalin, choć w tym ostatnim przypadku utrzymał odwołanie do nieobowiązującej regulacji ustawowej o czym będzie jeszcze mowa). W pozostałej zaś części odwołanie ma charakter pośredni (domniemany), wskazując na konkretny zasób naturalny, pozostawiając go jednak bez opatrzenia jakimkolwiek dalszym odniesieniem merytorycznym (prawnym).

Jako że niektóre z wykorzystanych przez legislatora pojęć mają charakter polisemiczny, właściwe zrozumienie poszczególnych zwrotów i precyzyjne ustalenie ich znaczenia wymaga zarówno dokonania ich odrębnej analizy, w szczególności odwołania do odnośnych regulacji prawnych funkcjonujących w systemie prawa ochrony środowiska, jak i zastosowania odpowiednich reguł wykładni: w pierwszym rzędzie językowej, a także systemowej.

Komentarz do art. 1 pkt 1

Do wskazanego w przepisie zasobu uznanego za strategiczny należą zasoby wodne, obejmujące wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Wyraźne odesłanie prawodawcy do regulacji prawa wodnego wymaga uwzględnienia w dekodowaniu natury poszczególnych zasobów wodnych znaczenia nadanego im w odnośnych definicjach legalnych.

Przepis art. 1 pkt 1 uznacza i obejmuje dwie kategorie wód. Wymieniono w nim wody podziemne oraz wody powierzchniowe, o ile znajdują się w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie. Wyliczenie to wpisuje się w jedną z ustawowych klasyfikacji wód. Zgodnie ze wskazanym w art. 18 upw podstawowym podziałem wód, dzielą się one na wody powierzchniowe i wody podziemne. Podział ten ma charakter rozłączny: woda nie może być jednocześnie podziemna i powierzchniowa⁷.

Pomimo przyjmowania w polskim systemie prawa kolejnych aktów z zakresu gospodarowania wodami⁸, przytoczona delimitacja rodzajów wód objętych regulacją prawa wodnego pozostaje zasadniczo niezmienna od chwili pierwotnego ustalenia brzmienia przepisów. Zdawać by się jednak mogło, że rzeczony podział wód ma charakter jedynie fizyczny, oparty jest więc wyłącznie na kryterium przyrodniczym, związanym z miejscem ich występowania. W istocie ma on swoje głębsze znaczenie. Wskazane rodzaje wód są bowiem przedmiotem odrębnych uregulowań prawnych⁹. Dotyczy to zarówno

⁷ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Lex 2013, nt 2.

⁸ Artykuł 1 pkt 1 uznacza i pierwotnie odwoływał się do ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, następnie do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, finalnie zaś do ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

⁹ J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 37.

kwestii gospodarowania wodami, jak i korzystania z zasobów wody czy zasad prawa wodnego wynikających z zakresu regulacji.

Pierwszą z powołanych przez prawodawcę w komentowanej ustawie kategorią wód są wody podziemne. W rozumieniu nauki hydrogeologii zalicza się do nich te wody, które znajdują się pod powierzchnią ziemi, wypełniając próżnie i szczeliny w skałach. Ich główna część pochodzi z infiltracji opadów atmosferycznych, niekiedy także wód powierzchniowych¹⁰, w mniejszym stopniu z kondensacji pary wodnej w skorupie ziemskiej, z pary wodnej wydzielanej z roztworów magmowych lub przez odwodnienie minerałów, a także z zachowanych w osadach resztek wód z zanikłych mórz i innych zbiorników wodnych¹¹. W węższym ujęciu wody podziemne oznaczają wody wolne podlegające siłom ciężkości, występujące w strefie saturacji poniżej zwierciadła wód podziemnych w obrębie utworów wodonośnych. *In genere* w tej kategorii wód, zależnie od głębokości ich występowania oraz rozmieszczenia struktur wodonośnych i utworów otaczających, wyróżnia się wody przypowierzchniowe (wody podskórne), wody gruntowe (wody podziemne swobodne), wody wgłębne i wody głębinowe¹².

W ujęciu legalnym pojęcie wód podziemnych winno być z kolei interpretowane z uwzględnieniem art. 16 pkt 68 upw. Z jego brzmienia wynika, że przez wody podziemne rozumie się „wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem”¹³. Pojęcie wód podziemnych w ujęciu nauk prawnych i nauki hydrologii pozostaje więc równozakresowe.

Ponieważ hydrogeologia stanowi jedną z gałęzi geologii, nie wszystkie wody podziemne objęte zostały wyczerpującą regulacją Prawa wodnego; część z nich zamieszczono w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Komplikuje to dokonanie jednoznacznego rozdziału pomiędzy obiema sferami¹⁴. Zgodnie ze stanowiskiem legislatora zasadniczo kopalinami nie są wody. Zasada ta nie obejmuje jednak wód leczniczych¹⁵,

¹⁰ Tak – w aktualnym orzecznictwie sądownoadministracyjnym na gruncie obowiązku uiszczania opłat za pobór wód – wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2019 r., II SA/Kr 505/19, Lex nr 2726204.

¹¹ Z. Pazdro, B. Kozerski, *Hydrogeologia ogólna*, Warszawa 1990, s. 16.

¹² S. Krajewski, *Wody podziemne*, [w:] *Słownik hydrogeologiczny*, red. J. Dowgiałło, A. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski, Warszawa 2002, s. 296–297.

¹³ Definicja ta jest zówsama z opisem ustawowym, obowiązującym na gruncie prawa wodnego z 2001 r. art. 9 p. 22 upw2001.

¹⁴ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 16.

¹⁵ Wodą leczniczą jest woda podziemna, która pod względem chemicznym i mikrobiologicznym nie jest zanieczyszczona, cechuje się naturalną zmiennością cech fizycznych i chemicznych, o zawartości: a) rozpuszczonych składników mineralnych stałych – nie mniej niż 1000 mg/dm³; lub b) jonu żelazawego – nie mniej niż 10 mg/dm³ (wody żelaziste); lub c) jonu fluorkowego – nie mniej niż 2 mg/dm³ (wody fluorkowe); lub d) jonu jodkowego – nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody jodkowe); lub e) siarki dwuwartościowej – nie mniej niż 1 mg/dm³ (wody siarczkowe); lub f) kwasu metakrzemowego – nie mniej niż 70 mg/dm³ (wody krzemowe); lub g) radonu – nie mniej niż 74 Bq/dm³ (wody radonowe); lub h) dwutlenku węgla niezwiązanego – nie mniej niż 250 mg/dm³, z tym że od 250 do 1000 mg/dm³ to wody kwasowęgłowe, a powyżej 1000 mg/dm³ – szcawa (art. 5 ust. 2 pkt 1 upgg).

wód termalnych¹⁶ i solanek¹⁷, którymi nie są wymienione wprost przez prawodawcę wody pochodzące z odwadniania wyrobisk górniczych (art. 5 ust. 4 upgg). Sam materiał normatywny powiązany z wodami jest zaś rozproszony w ramach całego Prawa geologicznego i górniczego, a wskazane w art. 3 upgg normy kolizyjne odnoszą się nie tyle do określonych wprost aktów prawnych, ile wybranych zagadnień związanych z wodami¹⁸.

Drugim z pojęć, do którego odwołuje się prawodawca, są wody powierzchniowe. Uwzględniając szczególną rolę regulacji ustawy Prawo wodne dla systemu prawa ochrony środowiska, jak również zasady prawidłowej legislacji, należałoby oczekiwać, że podstawowe pojęcia zostaną uwzględnione w regulacji o cechach słownika ustawowego. Jeżeli bowiem dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy lub innego aktu normatywnego albo całej jednostki systematyzacyjnej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej¹⁹.

Niestety, w gromadzącym ustawowe definicje art. 16 upw – obok pojęcia wód podziemnych – próżno szukać bezpośredniego odniesienia do wód powierzchniowych²⁰. Dopiero regulacje zamieszczone w dziale I „Zasady ogólne”, rozdziale 3 „Wody oraz jednolite części wód”, a zwłaszcza postanowienia art. 18 (i następne) upw, stanowią pomoc w zdekodowaniu treściowego zakresu tego pojęcia. Wynika z nich, że wody dzielą się na powierzchniowe i podziemne (art. 18 upw). Z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego, są to wody śródlądowe (art. 19 upw). Na tym zaś tle prawodawca *explicite* zaznaczył, że wody powierzchniowe to wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe (art. 20 upw). Rzeźbiona definicja stanowi punkt wyjścia dla dalszych podziałów, wskazanych w regulacjach art. 21 upw (w zakresie podziału śródlądowych wód powierzchniowych na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące), art. 22 upw (w zakresie rodzajów śródlądowej wody płynącej) i art. 23 upw (w zakresie rodzajów śródlądowej wody stojącej).

Ustalając znaczenie pojęcia wód powierzchniowych, należy dodatkowo uwzględnić jego funkcjonowanie w języku powszechnym, w którym oznacza ono wody występujące na powierzchni ziemi²¹, do momentu wsiąknięcia w grunt lub wyparowania, bez wzglę-

¹⁶ Wodą termalną jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20°C (art. 5 ust. 2 pkt 2 upgg).

¹⁷ Solanką jest woda podziemna o zawartości rozpuszczonych składników mineralnych stałych, nie mniejszej niż 35 g/dm³ (art. 5 ust. 3 upgg).

¹⁸ B. Rakoczy, *Zakres przedmiotowy i przedmiotowy Prawa wodnego z 2017 r.*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/6> [dostęp: 6 maja 2020].

¹⁹ § 150 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283. Więcej zob. T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 36.

²⁰ Odnaleźć można za to odwołanie do dokonanego ze względu na potrzeby zarządzania wodami wyodrębnienia sztucznych jednolitych części wód. Pośród nich prawodawca uwzględnił w słowniku ustawowym sztuczne jednolite części wód powierzchniowych (art. 16 pkt 60 upw.), błędnie definiowane jednak (*idem per idem*) jako jednolitą część wód powierzchniowych powstałą w wyniku działalności człowieka.

²¹ J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13.

du na to, czy źródłem ich powstania są opady atmosferyczne, czy wysięki z gruntu²². Są nimi wszystkie wody występujące na powierzchni ziemi – wody płynące (cieki) i stojące (jeziora i sztuczne zbiorniki)²³.

Kategoria pojęciowa wód powierzchniowych, powołana w art. 1 pkt 1 uznchsznk, zasadniczo odpowiada terminologii przyjętej w Prawie wodnym. Jej zakres przedmiotowy jest jednak węższy. Do wód powierzchniowych, o których mowa w tym przepisie, z pewnością zaliczyć należy wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których biorą one swój początek. Do cieków tych – zgodnie z art. 16 pkt 5 upw – zalicza się rzeki, strugi, strumienie i potoki, jak też inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami. Będą nimi również wody powierzchniowe w kanałach, rozumianych zgodnie z art. 16 pkt 21 upw jako sztuczne koryta prowadzące wody w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ujściu lub ujęciu.

Strategicznym zasobem naturalnym nie będą jednak wszystkie wody powierzchniowe wskazane w Prawie wodnym, lecz jedynie te stanowiące wody płynące w rozumieniu art. 22 pkt 1–4 upw. Komentowana regulacja – dokonując delimitacji wód powierzchniowych – wskazuje bowiem na wody znajdujące się w ciekach naturalnych i w źródłach, z których cieki te biorą początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie. Stanowi ona w istocie swoistą kalkę legislacyjną dawnego art. 5 ust. 3 pkt 1 lit a–b upw2001 oraz aktualnie obowiązującego art. 22 pkt 1–4 upw, zaliczającego do śródlądowych wód płynących – obok niewymienionych w art. 1 pkt 1 uznchsznk sztucznych zbiorników na wodach płynących – właśnie wskazane rodzaje wód. Podobieństwo treści tych regulacji uzasadnia przyjęcie, że w komentowanej ustawie kategoria wód powierzchniowych dotyczy jedynie śródlądowych powierzchniowych wód płynących. Art. 1 pkt 1 uznchsznk *lege non distinguente* wyłącza zatem z przynależności do strategicznych zasobów naturalnych wody stojące. Uwzględniając brzmienie art. 23 ust. 1 upw (dawnego art. 5 ust. 3 p. 3 upw2001), wodami stanowiącymi strategiczny zasób naturalny nie będą zatem wody znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi (np. w stawach czy oczkach wodnych²⁴). Ponadto, ponieważ przepisy dotyczące śródlądowych wód stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami (art. 23 ust. 2 upw), również i one nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 1 pkt 1 uznchsznk²⁵.

²² S. Surowiec, *Prawo wodne: komentarz, przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 25.

²³ S. Krajewski, *Wody powierzchniowe*, [w:] *Słownik hydrogeologiczny*, red. J. Dowgiałło, A. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski, Warszawa 2002, s. 299.

²⁴ Jak wskazuje art. 4 pkt 10 uogrł, przez pojęcie oczka wodnego rozumie się naturalne śródpolne i śródleśne zbiorniki wodne o powierzchni do 1 ha, niepodlegające klasyfikacji gleboznawczej.

²⁵ W literaturze jako ich przykład wskazuje się na zbiorniki powyroboiskowe i wyrobiska poeksploatacyjne gliny (tzw. gliniarki). Zob. A. Hetko, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Z zagadnień prawnych zasypywania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk glinianych w celach inwestycyjnych*, „*Studia Iuridica*” 2013, nr 53, s. 121–135.

Hipotezą normy zawartej w art. 1 pkt 1 uznchsznk nie zostały objęte także powierzchniowe wody płynące, stanowiące wody morza terytorialnego i morskie wody wewnętrzne. Z uwagi na zawarte w przepisie enumeratywne wyliczenie wód objętych tą regulacją, nie można ich zaliczyć do tego katalogu. Jako wody składające się na polskie obszary morskie należą one jednak do strategicznych zasobów naturalnych w oparciu o art. 1 pkt 2 uznchsznk, przy czym odnośna im regulacja prawna charakteryzuje się odrębnościami.

Na tle analizy przepisu art. 1 pkt 1 uznchsznk i art. 22 pkt 3 upw pojawić się może jednak wątpliwość, czy analizowane pojęcie wód powierzchniowych w rozumieniu komentowanej ustawy obejmuje także śródlądowe wody powierzchniowe „znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących”. Treść art. 1 uznchsznk stanowi bowiem wyraźnie o „zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie”, zaś art. 22 pkt 3 upw (art. 5 ust. 3 p. 3 upw2001) o – „sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących”. Jak podnosi się w literaturze, drugie z pojęć odnosi się do zbiorników wodnych „potocznie zwanych zalewami służącymi do celów rekreacji, sportów wodnych i wędkowania”²⁶, zaś art. 22 pkt 2 *in fine* upw (art. 5 ust. 3 p. 1 lit. b upw2001) wyodrębnia dodatkowo kategorię „innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych”. Z kolei z orzecnictwa *a contrario* wynika, że „jezioro stanowi zbiornik naturalny”²⁷. Należy więc uznać, że pojęcie „zbiornika wodnego o ciągłym dopływie” jest pojęciem zbiorczym, obejmującym zbiorniki sztuczne oraz naturalne, o ciągłym dopływie²⁸; sporne jest, czy obejmuje ono stawy, które wprawdzie posadowione są na wodach płynących o ciągłym (acz regulowanym) dopływie, lecz zarazem stanowią urządzenia wodne w rozumieniu art. 16 pkt 65, lit. c upw²⁹.

Summa summarum pojęcie zbiornika wodnego o ciągłym dopływie, kwalifikowanego jako strategiczny zasób naturalny kraju, obejmuje zbiorniki zarówno naturalne, jak i sztuczne, o charakterze stale lub chociażby okresowo dopływowym. Co istotne, zgodnie z poglądem judykatury wyrażonym na płaszczyźnie prawa ochrony przyrody, przy wykładni pojęcia zbiornika wodnego właściwe jest każdorazowe odwołanie się do rzeczywistego stanu przyrody, a nie oparcie na wpisach w ewidencjach czy rejestrach. Przewidziane przez ustawodawcę różne formy ochrony przyrody mają na celu ochronę przyrody, a zatem istniejącego w rzeczywistości całokształtu jej wszystkich składników, nie zaś ochronę wpisów w rejestrach prowadzonych przez prawodawcę. Ewidencja gruntów może jedynie posiłkowo wskazywać na przeznaczenie gruntów, jednakże nie może determinować tego przeznaczenia, jeżeli okaże się, że stan walorów przyrodniczych wskazuje na inny ich sposób zagospodarowania³⁰.

²⁶ J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 39.

²⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2009, III SA/Po 765/09, LEX nr 550175.

²⁸ M. Borowiak, *Pojęcie innego zbiornika wodnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 467.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2013 r., IV SA/Wa 1533/13, LEX nr 1637753.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., II OSK 343/12, LEX nr 1559707.

Objęcie powierzchniowych wód płynących (na podstawie art. 1 pkt 1 uznchsznk) i kopaliny (na podstawie art. 1 pkt 4 uznchsznk) kategorią prawną i pojęciową strategicznych zasobów naturalnych rodzi także pytanie – wynikające z faktu, że komentowana ustawa nie odnosi się wprost do zasobów tych wód płynących, w tym zasobów dna – o delimitację kruszywa wydobywanych z wód płynących jako strategicznych zasobów naturalnych. W orzecznictwie dominuje stanowisko, że kruszywa naturalne wydobywane z wód płynących stanowią kopaliny w rozumieniu przepisów prawa geologicznego i górnictwa. Naturalne nagromadzenie kruszywa występującego na lub pod dnem wód śródlądowych należy kwalifikować jako złożę odkrywkowe, a więc jeśli jego wydobycie może przynieść korzyść gospodarczą, staje się ono złożem kopaliny (i wymaga uzyskania koncesji i pozwolenia wodnoprawnego)³¹. Pogląd taki utrzymano w literaturze także pod rządami ustawy Prawo wodne z 2017 r.³², przyjmując jako aksjomat założenie, że kruszywa naturalne, nagromadzone w łóżysku wody płynącej, stanowią złożę kopaliny, co oznaczałoby, że podlegają zakwalifikowaniu do strategicznych zasobów naturalnych w trybie art. 1 pkt 4 komentowanej ustawy. Stanowisko odmienne sformułował S. Wójcik-Jackowski wskazując, że nagromadzenie kruszywa żwirowych w korycie jest „swego rodzaju częścią składową szeroko pojętego ciekłu wodnego (wód), jako odrębnego przedmiotu własności (art. 211 ust. 1–4 pw), rzutuując na parametry hydrauliczne, a także dzieląc jego los wraz z gruntem pokrytym wodami, po którym przemieszczają się wskutek zjawisk zachodzących w trakcie spływu wód”³³. Przyjęcie tego poglądu sprawia, że tego typu nagromadzenia są „uznawane za część składową gruntu. Nie tworzą one zatem z tej przyczyny również złoża”³⁴. Pogląd ten uznajemy za w pełni trafny, o ile odnosi się do wydobywania kruszywa wprost z koryta rzecznoego (wód płynących)³⁵. Skutkiem odmowy uznania kruszywa naturalnych, znajdujących się w korycie wód płynących, za kopaliny jest także pozbawienie ich charakteru strategicznych zasobów naturalnych w rozumieniu art. 1 pkt 4 uznchsznk. Jednakże jeśli kruszywa są wydobywane spoza koryta rzecznoego lub z wód stojących, należy je traktować jako złożę kopaliny, a tym samym zyskują one status strategicznych zasobów naturalnych, ale taka ich kwalifikacja wynika nie z art. 1 pkt 1 uznchsznk, lecz z art. 1 pkt 4 tej ustawy.

³¹ Wyrok NSA z 15 kwietnia 2001 r., II GSK 487/10, LEX nr 842916. Inaczej twierdzi H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz. Tom 1*, Wrocław 2012, s. 48.

³² G. Radecki, *Wydobywanie kopaliny z wód powierzchniowych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1–2, s. 97–110.

³³ S. Wójcik-Jackowski, *Wydobywanie kruszywa żwirowych z łóżyska wody płynącej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2, s. 64.

³⁴ Tamże.

³⁵ Odmienne uważa D. Trzcinińska, *Prawne i ekologiczne uwarunkowania przedsięwzięcia poboru kruszywa z wód*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5, s. 44, przypis 7 *in fine*.

Komentarz do art. 1 pkt 2

Druża ze wskazanych w art. 1 uznchnsznk kategoria strategicznych zasobów naturalnych kraju obejmuje wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁶.

Morze Bałtyckie jest morzem śródlądowym, połączonym z Oceanem Atlantyckim, wskutek czego jego wody są mieszaniną wód oceanu i wód opadowych, pochodzących głównie z dopływów rzecznych. Rozliczność rzek wpadających do Bałtyku, a także klimatycznie uwarunkowana przewaga opadu nad parowaniem, są podstawową przyczyną dodatniego bilansu wody słodkiej morza³⁷. Współcześnie obserwuje się wzrost liczby gatunków morskich w faunie Bałtyku. Mogłoby to świadczyć o tym, że Bałtyk ewoluuje od słonawowodnego morza oligotroficznego do coraz bardziej słonego morza o charakterze eutroficznym. Badania hydrologiczne nie potwierdzają jednak zwiększenia zasolenia, należy zatem przyjąć, że proces oceanizacji rodzimej fauny jest najzwyczajniej efektem upływu czasu³⁸.

Przedmiotowy zakres komentowanej regulacji ograniczony został w tej części do wód polskich obszarów morskich. Jak podkreśla się w literaturze, źródła złożoności struktury polskich obszarów morskich, jak i charakterystyki poszczególnych jej składników, ich prawnego statusu oraz samego nazewnictwa, mieszczą się poza sferą prawodawstwa krajowego. Przyjęty w ustawie o obszarach morskich szczegółowy podział na wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefę przyległą oraz wyłączną strefę ekonomiczną, znajduje uzasadnienie w przepisach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay 10 grudnia 1982 r.³⁹

Pod pojęciem wód polskich obszarów morskich ustawa o obszarach morskich rozumie morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz wyłączną strefę ekonomiczną (art. 2 ust. 1 uom), a zwierzchnictwo terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej nad morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym rozciąga się na wody, przestrzeń powietrzną nad tymi wodami oraz na dno morskie wód wewnętrznych i morza terytorialnego, a także na wnętrze ziemi pod nimi (art. 2 ust. 3 uom). Poszczególne zasoby wodne, sklasyfikowane jako obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej, stanowią przedmiot ustawowego ich definiowania.

W myśl art. 4 uom, morskimi wodami wewnętrznymi są:

1. część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy

³⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 ze zm., dalej jako uom.

³⁷ J. Urbański, J.M. Węslawski, *Woda słonawa*, [w:] *Morze Bałtyckie – o tym warto wiedzieć. Zeszyty Zielonej Akademii*, red. M. Szymelfenig, J. Urbański, Gdynia 2008, s. 28.

³⁸ Tamże, s. 22.

³⁹ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

- państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin;
2. część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego;
 3. część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie;
 4. wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego;
 5. wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami (art. 220 i nast.) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne a linią podstawową morza terytorialnego.

Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest z kolei obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza (art. 5 ust. 1 uom). Linię tę – myśl art. 5 ust. 2 uom – stanowi linia łącząca odpowiednie punkty wyznaczające najniższy stan wody wzdłuż wybrzeża albo inne punkty wyznaczone zgodnie z zasadami określonymi w Konwencji o prawie morza⁴⁰. Zewnętrzną zaś granicę morza terytorialnego stanowi linia, której każdy punkt jest oddalony o 12 mil morskich od najbliższego punktu linii podstawowej (art. 5 ust. 3 uom). Wyjątek stanowią redy, na których odbywają się normalnie załadunek, wyładunek i kotwiczenie statków, położone całkowicie lub częściowo poza obszarem wód morskich określonym zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami. Redy te włączone są do morza terytorialnego (art. 5 ust. 4 uom).

Należy zaznaczyć, że zarówno morskie wody wewnętrzne, jak i wody morza terytorialnego zaliczane są do kategorii wód powierzchniowych. Ich rozgraniczenie względem śródlądowych wód powierzchniowych zostało dokonane w oparciu o regulację rozporządzenia w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego⁴¹. Wskazanie granic wód morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych ma istotne znaczenie praktyczne dla określenia przestrzeni wodnej należącej do Rzeczypospolitej, a tym samym sprawowania władztwa zwierzchniego na tej przestrzeni, w szczególności dotyczącego korzystania z wody, między innymi do celów rybactwa i gospodarowania na tych wodach zgodnie z własnym interesem, a także korzystania z tych wód przez inne podmioty (trasy przepływu)⁴².

⁴⁰ Szczegółowy przebieg linii podstawowej, a także zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz wewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, w formie tekstowej i graficznej, zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych, określa wydane na podstawie art. 5 ust. 2a uom, art. 5 ust. 3a uom oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r. poz. 183.

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1138.

⁴² J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, s. 38.

Pośród elementów zaliczanych do polskich obszarów morskich legalną definicję posiada również wyłączna strefa ekonomiczna. Zgodnie z art. 14–16 uom jest ona położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza, a ponadto obejmuje wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi. Co istotne, zgodnie z art. 17 uom w wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej przysługują:

1. suwerenne prawa w celu rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także ochrona tych zasobów oraz suwerenne prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie;
2. władztwo w zakresie:
 - a. budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń,
 - b. badań naukowych,
 - c. ochrony i zachowania środowiska morskiego;
3. inne uprawnienia przewidziane w prawie międzynarodowym.

Ostatnim elementem polskich obszarów morskich, posiadającym wyraźne ujęcie normatywne, jest strefa przyległa, stanowiąca część polskich obszarów morskich⁴³. Jak wynika z treści art. 13a uom, strefa przyległa to obszar, którego zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej⁴⁴. Jest ona fragmentem obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej, w związku z czym stanowi ona wewnętrzny integralnie powiązany podobzdar wyłącznej strefy ekonomicznej⁴⁵.

Jak podkreśla się w doktrynie, uwarunkowania statusu polskich obszarów morskich dają podstawy do uznania ich za obszary specjalne⁴⁶. Są to obszary poddane szczególne-
mu, względem innych obszarów, reżimowi prawnemu, kształtowanemu głównie przez normy powszechnego administracyjnego prawa materialnego, zabezpieczane w wielu przypadkach sankcjami wykroczeniowymi albo karnymi⁴⁷. Ich złożony charakter, wynikający z różnic, jakie zachodzą pomiędzy reżimami prawnymi obowiązującymi na obszarach wód wewnętrznych, morza terytorialnego, strefy przyległej i wyłącznej

⁴³ Tę kategorię prawną wprowadzono do polskiego porządku prawnego stosunkowo najpóźniej, bo dopiero 19 listopada 2015 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1642.

⁴⁴ Szczegółowy przebieg zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 13a ust. 1 uom. W granicach tej strefy, strefie przyległej Rzeczypospolita Polska ma prawo do: 1) zapobiegania naruszaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej polskich przepisów celnych, skarbowych, dotyczących nielegalnej imigracji i sanitarnych; 2) ścigania, zatrzymywania i karania sprawców naruszeń przepisów, o których mowa w pkt 1, jeżeli: a) miały one miejsce na terytorium lądowym, morskich wodach wewnętrznych, albo morzu terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej albo, b) obowiązek ścigania, zatrzymania i karania sprawców wynika z prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, których Rzeczypospolita Polska jest stroną (art. 13b uom).

⁴⁵ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 465.

⁴⁶ T. Bąkowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018, s. 53.

⁴⁷ K. Borówka, *Obszar specjalny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 127.

strefy ekonomicznej, uzasadnia twierdzenie, że stanowią one swoisty konglomerat obszarów specjalnych⁴⁸.

Co jednak ważne, ze względu na wyraźne postanowienia prawodawcze nie wszystkie wody zaliczane do polskich obszarów morskich są objęte regulacją Prawa wodnego. Przepisy tej ustawy stosuje się bowiem do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych (art. 3 upw), a więc jednego tylko z obszarów morskich objętych regulacją uznchnsznk. Z kolei w odniesieniu do pozostałych, art. 4 upw wskazuje, że przepisy ustawy stosuje się do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią, a w pozostałym zakresie – w przypadkach określonych w ustawie. Wyłączenie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowej realizacji wyrażonego w art. 3 uznchnsznk obowiązku gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. W istocie jednak przesądza o faktycznym uszczupleniu katalogu administracyjnych środków ochrony wód tych obszarów morskich.

W dalszej części komentowanego przepisu prawodawca stopniowo poszerza ustawowy zakres regulacji, dodając kolejne elementy przyrodnicze objęte ochroną ustawową. W pierwszej kolejności, obok wód polskich obszarów morskich, wskazano pasmo nadbrzeżne. Pojęcie pasma nadbrzeżnego, w odróżnieniu od pojęcia pasa nadbrzeżnego, nie ma charakteru prawnego, lecz pochodzi z języka potocznego, gdzie oznacza powierzchnię w kształcie długiego pasa lub przedmioty w układzie ciągłym, wydłużonym, przypominającym wstęgę lub pas⁴⁹. Takie działanie prawodawcy należy ocenić jako naruszające podstawowe zasady techniki prawodawczej⁵⁰, nakazujące posługiwanie się jednakowymi określeniami do oznaczenia jednakowych pojęć prawnych. Intuicyjnie odwołując się jednak do regulacji ustawy o obszarach morskich, należy przyjąć, że „pas nadbrzeżny” to przebiegający wzdłuż wybrzeża morskiego (art. 36 ust. 3 uom) obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego (art. 36 ust. 1 uom). Zgodnie z art. 36 ust. 2 uom obejmuje on pas techniczny (strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu, przeznaczoną do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska), a także pas ochronny (obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego).

Istotne wątpliwości nasuwa pytanie o status prawny wód podziemnych, pozostających w obrębie obszarów polskiego morza terytorialnego. Art. 1 uom wskazuje, że ustawa określa położenie prawne obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, pasa nadbrzeżnego, portów i przystani morskich oraz zasady korzystania z tych obszarów, a także organy administracji morskiej i ich kompetencje oraz zadania Państwowej Morskiej Służby Hydrograficznej. Obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa oraz wyłączna strefa

⁴⁸ T. Bąkowski, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 54.

⁴⁹ <https://sjp.pwn.pl/słowniki/pasmo.html> [dostęp: 13 maja 2020].

⁵⁰ Zob. §10 *in primo* rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

ekonomiczna (art. 2 ust. 1 uom), przy czym morskie wody wewnętrzne oraz morze terytorialne wchodzi w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 2 uom), zaś zwierzchnictwo terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej nad morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym rozciąga się na wody, przestrzeń powietrzną nad tymi wodami oraz na dno morskie wód wewnętrznych i morza terytorialnego, a także na wnętrze ziemi pod nimi (art. 2 ust. 3 uom). Choć zatem pojęcie morza terytorialnego (art. 5 ust. 1 uom) zdaje się obejmować jedynie obszar płaszczyzny poziomej wytyczonej na podstawie odległości od linii podstawowej Morza Bałtyckiego (art. 5 ust. 2 uom), to jednak, uwzględniając treść art. 2 ust. 3 uom *in fine*, można domniemywać, że pojęcie morza terytorialnego obejmuje również przestrzeń znajdującą się wewnątrz ziemi, a zatem i wody podziemne umiejscowione pod dnem morskim. Przyjęcie takiej interpretacji wzmacnia przede wszystkim – w wyniku zbiegu z art. 1 pkt 1 2 uznchsznk – status ochronny tych wód; współcześnie ich wyodrębnienie jako strategicznych zasobów naturalnych nie ma znaczenia praktycznego, ale warto pamiętać, że mogą one stanowić zasoby możliwe do wykorzystania w przyszłości.

Również analiza dalszej części regulacji komentowanego przepisu pozwala stwierdzić, że przedmiotowy zakres ochrony w ramach kategorii strategicznych zasobów naturalnych w przypadku wód polskich obszarów morskich został określony bardzo interesująco. Obok bowiem zasobów wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz pasma nadbrzeżnego, o których mowa w art. 1 pkt 1 uznchsznk, obejmuje on także „naturalne zasoby żywe i mineralne, a także zasoby naturalne dna i wnętrza ziemi” znajdujące się w granicach tych obszarów.

Widoczna tu tendencja do objęcia regulacją komentowanej ustawy także zasobów mineralnych wynika z faktu, że morza i oceany stanowią ponad 70% powierzchni kuli ziemskiej, duża zaś część surowców mineralnych zalega na lub pod ich dnem. Człowiek od wieków sięgał po ukryte w morzach surowce, początkowo zbierając je z plaż, dokonując ich połowów, aż wreszcie budując specjalistyczne urządzenia pływające służące wyłącznie eksploatacji surowców dna morskiego⁵¹.

Na dnie Bałtyku odkryto wiele surowców mineralnych. Wśród nich wskazać można ropę naftową, gaz ziemny, kruszywa (żwir, piaski), bursztyn i minerały ciężkie. Ekonomiczny kontekst analizy nakazuje wyróżnić zwłaszcza złoża surowców do produkcji kruszyw naturalnych. Występują one głównie w strefach brzegowych i przybrzeżnych, w obrębie ławic i wałów brzegowych. Są to praktycznie wyłącznie złoża surowców do produkcji kruszyw piaskowożwirowych⁵². Ze względu na zasobność bilansową surowca, należy zwrócić także uwagę na dostępność zasobów mineralnych złóż bursztynu. Jego połów polega na zbieraniu bryłek bursztynu wypłukanego ze złóż podmorskich i znajdującego się pod wodą na niewielkiej głębokości obok linii brzegu⁵³. Istotnego

⁵¹ W. Kozioł, A. Ciepliński, J. Goleniewska, Ł. Machniak, *Eksploatacja kruszyw z obszarów morskich w Polsce i Unii Europejskiej*, „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, nr 4, s. 215.

⁵² P. Kawalec, W. Kozioł, *Możliwości eksploatacji kruszyw naturalnych z dna morskiego i jej wpływ na środowisko*, „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” 2008, nr 11, s. 3 i nast.

⁵³ A. Lipiński, *Interpretacyjne problemy prawa geologicznego i górniczego – tzw. „połowu bursztynu”*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2, s. 52 i nast.

znaczenia nabierają również konkretne polimetaliczne – zyskujący na znaczeniu zasób dna morskiego, śladowo obecny także w Bałtyku⁵⁴. Konkrecje polimetaliczne wykazują zawartość niklu, miedzi, kobaltu, ołowiu, molibdenu, wanadu, tytanu itp., co wiąże się z ich atrakcyjnością w obliczu kurczenia się lądowych zasobów rud metali⁵⁵. Pokrywają one dno morskie i stanowią zasoby dna morskiego, mieszcząc się tym samym w kategorii strategicznych zasobów naturalnych. W tym też sensie do zasobów strategicznych będą należały „minerały” zakwalifikowane jako strategiczne na innej podstawie prawnej niż pozostałe kopaliny regulowane Prawem geologicznym i górnictwem⁵⁶, a objęte tym statusem w trybie art. 1 p. 4 ustawy.

Co istotne, do zagadnienia eksploatacji zasobów mineralnych odnosi się wyraźnie sama ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. W art. 34 u.o.m. wskazuje ona wyraźnie, że do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich stosuje się odpowiednie przepisy prawa geologicznego i górnictwa oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu.

Do kategorii strategicznych zasobów naturalnych zaliczono również żywe zasoby polskich obszarów morskich. Wskutek takiego ukształtowania art. 1 p. 1–2 ustawy zasoby żywe polskich obszarów morskich stanowią zasoby strategiczne – inaczej niż zasoby żywe wód śródlądowych regulowane przepisami ustawy o rybactwie śródlądowym⁵⁷.

Pomimo stosunkowo niedużej głębokości, niskiej temperatury wody oraz słabego stopnia zasolenia, w Morzu Bałtyckim ukształtował się swoisty ekosystem, na który składają się fitoplankton⁵⁸ i zooplankton⁵⁹, a także nekton⁶⁰ oraz awifauna⁶¹. Jak

⁵⁴ T. Abramowski, T. Szelangiewicz, *Eksploatacja złóż polimetalicznych konkrecji z dna oceanu*, „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, nr 4, s. 63.

⁵⁵ Tamże, s. 64.

⁵⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej cytowany jako upgg.

⁵⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.

⁵⁸ Fitoplankton stanowią jednokomórkowe, samożywne organizmy unoszące się biernie w prześwietlonej warstwie wodnej, osiągające rozmiar od kilku tysięcznych milimetra do dwóch milimetrów. Ich najczęstszym przykładem w wodach Bałtyku są sinice. Zob. H. Mazur-Marzec, *Toksyczne zakwity sinic w Morzu Bałtyckim i ich wpływ na zdrowie ludzkie*, online: <https://www.yumpu.com/xx/document/read/47162384/toksyczne-zakwity-sinic-w-morzu-baltyckim-i-ich-wplyw-na-wwf> [dostęp: 03.03.2020], s. 6.

⁵⁹ Na zooplankton jako kategorię niejednorodną składają się – w ramach protozooplanktonu i metazooplanktonu – nieregularne organizmy o rozmiarach od kilku milimetrów do kilkudziesięciu centymetrów.

⁶⁰ Zalicza się do nich wszystkie duże zwierzęta z grupy ryb i ssaków. W ekosystemie Morza Bałtyckiego zaobserwowano 26 gatunków ryb morskich oraz kilka gatunków ryb słodkowodnych i dwuśrodowiskowych. Pośród ryb o znaczeniu użytkowym wskazać można śledzia, szprota, dorsza, stornię, łososia, troć, węgorza, gładzicę, skarpia, zimnicę, niegładzicę, belonę, węgorzycę, motelę, sieję, sielawę i stynkę. Pośród ryb nieużytkowych przywołać należy kur rogacza, kur diabła, babkę małą, babkę piaskową, babkę czarną, ciernika, cierniczka, taśmiaka i wężynekę. Charakterystyczne jest występowanie w zalewach i zatokach Bałtyku, a także w rejonach ujść rzek do morza ryb słodkowodnych, w tym okonia, płoci, sandacza, szczupaka oraz leszcza i krąpia. Z kolei do ssaków żyjących w akwenie Morza Bałtyckiego zaliczyć można trzy gatunki fok: szarą, obrączkowaną i pospolitą, oraz morświna. Zob. W. Deluga, *Ochrona ekologiczna Morza Bałtyckiego powinnością cywilizacyjną*, „Europa Regionum” 2016, nr 3, s. 96–97.

⁶¹ Wybrzeża Morza Bałtyckiego zamieszkuje obecnie około 30 gatunków ptaków, w tym mewa śmieszka, rybitwa czy łabędź niemy.

wskazuje się w literaturze, ochrona tych zasobów ogniskuje się aktualnie na podejściu holistycznym⁶², obejmując ochroną morze jako kompleksowy ekosystem. Podejście to ma za zadanie chronić Morze Bałtyckie i jego zasoby przy wykorzystaniu środków prewencyjnych i podejścia przezroczystościowego przed zanieczyszczeniami godzącymi w dozwolone wykorzystanie morza, które sprowadza się *de facto* do korzystania z usług ekosystemowych tego akwenu⁶³.

In primo, w odniesieniu do wskazanych „naturalnych zasobów żywych morza” należy podnieść, że pojęcie naturalnych zasobów żywych obszarów morskich i pasa nadbrzeżnego jest szersze niż używane w ustawie o rybołówstwie morskim⁶⁴ pojęcie zasobów żywych morza. To ostatnie obejmuje bowiem dostępne, żywe morskie gatunki wodne, w tym gatunki anadromiczne i katadromiczne w fazie życia w morzu⁶⁵, to pierwsze zaś – *lege non distinguente* – także organizmy żywe powiązane z tymi obszarami, np. gatunki gniazdujących ptaków. Ze swej istoty zasoby te wykazują cechę zasobów labilnych (zwłaszcza gatunki ryb anadromicznych, większość życia spędzających w morzach, a wpływających do zbiorników słodkowodnych – jak łosoś, troć czy sandacz, a także ryb katadromicznych, postępujących odwrotnie, jak chociażby węgorz), co sprawia, że przymiot „zasobów strategicznych” uzyskują one wyłącznie na tych obszarach i tracą go poza granicą pasa nadbrzeżnego oraz polskich obszarów morskich⁶⁶.

Problematyka zasobów żywych wód jako zasobów strategicznych ma zatem swoje znacznie także z perspektywy ustalenia granic, w których zasoby te stanowią zasoby wód morskich. Jest to o tyle istotne, że konsekwencje prawne tego podziału znajdą odzwierciedlenie w odrębnych zasadach dokonywania połowów – rybołówstwa śródlądowego⁶⁷ i połowów rekreacyjnych na wodach morskich⁶⁸, w zakresie limitów ilościowych czy okresów ochronnych⁶⁹.

⁶² Ochrona ta oparta jest głównie na przepisach Konwencji z dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska), Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346.

⁶³ M. Nyka, *Usługi ekosystemowe a prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska morskiego Bałtyku*, [w:] *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018, s. 633.

⁶⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 277 ze zm., dalej jako urm.

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1380/2013, w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające Rozporządzenia Rady nr 1954/2003 i 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady nr 2371/2002 i 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, Dz. Urz. UE L 2013 nr 354, s. 86.

⁶⁶ A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych...*, s. 28.

⁶⁷ Regulowane Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2003, szerzej omówione przez L. Kwoszcz, *Wykonywanie rybactwa na wodach otwartych objętych formami ochrony przyrody*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 325 i nast.

⁶⁸ Regulowane Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie wymiarów i okresów ochronnych organizmów morskich poławianych przy wykonywaniu rybołówstwa rekreacyjnego oraz szczegółowego sposobu i warunków wykonywania rybołówstwa rekreacyjnego, Dz. U. z 2015 r. poz. 1015.

⁶⁹ Szerzej omówione przez: Ł. Sługockiego, R. Czerniawskiego, J. Domagałę, *Wędkarstwo na wodach przejściowych – wybrane problemy*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 456 i nast.

Przywoływane już rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego określa granice tych dwóch kategorii strategicznych zasobów naturalnych na wodach płynących: odpowiednio na rzekach, i kanałach oraz Oplwywie Motławy. Podział ten – poza wyodrębnieniem granic dwóch kategorii strategicznych zasobów naturalnych – ma jednak ściśle określone implikacje praktyczne, związane z uznaniem za strategiczne zasoby naturalne także zasobów żywych tych wód, zwłaszcza ryb, w kontekście rybactwa i rybołówstwa. Jednakże dla dokonania precyzyjnej oceny charakteru prawnego danego zasobu, konieczne jest dodatkowo wykorzystanie także materiału normatywnego rozporządzenia z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie określenia granic między wodami morskimi a wodami śródlądowymi do celów wykonywania rybołówstwa⁷⁰.

Rozporządzenie to wprowadza podział wód na morskie i śródlądowe na potrzeby wykonywania rybołówstwa na odmiennych zasadach, niż czyni to wskazane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego, formułuje bowiem zasadę, że granicą wód nie jest linia wyznaczona w oparciu o współrzędne geograficzne, lecz linia łącząca oba brzegi rzeki lub kanału przy ujściu do – odpowiednio – morza, zalewów: Wiślanego, Szczecińskiego i Kamieńskiego; Roztoki Odrzańskiej; Jezior: Wicko Małe i Wicko Wielkie, Nowowarpieńskie i Dąbie; rzek: Dziwny, Starej Świny oraz Odry Zachodniej oraz Regalicy a także wybranych kanałów. Skutkuje to wskazaniem dwóch różnych podstaw prawnych do uznania zasobów żywych wód morskich jako strategicznych zasobów naturalnych.

Regulacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego stanowi zatem w tym zakresie *lex generalis* i służy celom związanym z dokonaniem podziału właściwości działania władz publicznych (odpowiednio: dyrektorów urzędów morskich oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). Natomiast dla uznania charakteru zasobów żywych wód morskich za strategiczne, decydujące znaczenie posiadać powinno rozporządzenie w sprawie określenia granic między wodami morskimi a wodami śródlądowymi do celów wykonywania rybołówstwa – wyraźnie wskazujące cele dokonania przedmiotowego podziału.

W rezultacie należy uznać, że wskutek zaliczenia żywych zasobów ryb do kategorii strategicznych zasobów naturalnych, zasoby te, znajdując się w wodach morskich na podstawie omawianego rozporządzenia z 2004 r., zyskują status prawny strategicznych zasobów naturalnych, zaś znajdując się poza tą granicą, w obszarze wód śródlądowych – takiego statusu nie mają.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie określenia granic między wodami morskimi a wodami śródlądowymi do celów wykonywania rybołówstwa, Dz. U. z 2004 r. Nr 175, poz. 1824.

Komentarz do art. 1 pkt 3

Trzecią kategorię strategicznych zasobów naturalnych kraju stanowią „lasy państwowe”. Pojęcie to pochodzi z języka potocznego, zaś jego desygnat w ustawie o lasach nie został określony – domniemywać należy, że chodzi tu o grunty leśne będące własnością Skarbu Państwa, które co do zasady zarządzane są przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (w ustawie o lasach zwane dalej „Lasami Państwowymi” – wniosek z art. 4 ust. 1 ul). Stanowią one podmiot zarządzający lasami na ich największej procentowo powierzchni – choć bynajmniej nie jedyny. W badaniach statystyki publicznej wprowadzono podział lasów na:

1. lasy publiczne stanowiące własność:
 - a. Skarbu Państwa – są to lasy zarządzane oraz użytkowane czasowo lub wierzycie przez:
 - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nadzorowane przez ministra właściwego ds. środowiska,
 - jednostki ochrony przyrody (parki narodowe),
 - jednostki organizacyjne innych ministrów i wojewodów (na mocy art. 40 ul), gmin lub związków komunalnych oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (do 31 sierpnia 2017 r. – Agencję Nieruchomości Rolnych),
 - b. gmin (w tym gmin mających również status miasta na prawach powiatu),
 - c. oraz innych jednostek publicznych.
2. lasy prywatne stanowiące własność:
 - a. osób fizycznych,
 - b. wspólnot gruntowych, będących własnością części lub wszystkich mieszkańców wsi,
 - c. spółdzielni produkcyjnych i kółek rolniczych oraz oddane im w zarząd i bezpłatne użytkowanie,
 - d. innych osób prawnych, np. kościołów i związków wyznaniowych, organizacji społecznych, spółek prywatnych,
 - e. spółdzielni produkcyjnych i kółek rolniczych oraz oddane im w zarząd i bezpłatne użytkowanie,
 - f. innych osób prawnych, np. kościołów i związków wyznaniowych, organizacji społecznych, spółek prywatnych.

Na skutek nieprecyzyjnego odwołania ustawodawcy do pojęcia lasów państwowych a nie „lasów znajdujących się w zarządzie PGL LP” lub „lasów stanowiących własność Skarbu Państwa” za strategiczny zasób naturalny uznać należy tylko lasy pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jednakże założenie to wywołuje bardzo ciekawe implikacje prawne, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 uol jej ust. 1 nie stosuje się do lasów: będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych; wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów. W praktyce oznacza to, że te zasoby

leśne nie będą należały do kategorii „strategicznych zasobów naturalnych kraju”, choć jednocześnie lasy przekazane w użytkowanie wieczyste parkom narodowym, jako ich „zasoby przyrodnicze”, będą uznane za strategiczne zasoby naturalne na podstawie art. 4 p. 5 uznchsznk.

Akceptując kwalifikację lasów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe do strategicznych zasobów naturalnych, podkreślić należy, że zasoby powierzchniowe lasów w Polsce zwiększają się: tendencja ta daje się zaobserwować w porównaniu do roku bazowego 1995 – 8945,7 tys. ha, bowiem w roku 2010 r. powierzchnia ta zwiększyła się do 9328,9 tys. ha, a w roku 2018 – do 9459 tys. ha⁷¹ (we wszystkich formach własności). Ten pozytywny trend należy skontrastować z silną presją na ekosystemy leśne, związaną z gwałtownym rozwojem infrastruktury terenów sąsiadujących, co skutkuje zmianą przeznaczenia gospodarczego gruntów poprzez ich wykorzystanie do produkcji dóbr szybko zbywalnych o wysokiej wartości rynkowej⁷² (jest to zresztą trend ogólnoświatowy⁷³). Konieczność ochrony lasów argumentuje się również znaczeniem funkcji filtracyjnej⁷⁴.

Oznacza to konieczność poddawania tego zasobu rygorystycznie określonym zasadom zagospodarowania – koncepcji tzw. trwale zrównoważonej gospodarki leśnej⁷⁵ – której cele określił prawodawca w art. 7 ul w obszarach:

1. zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
2. ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:
 - a. zachowanie różnorodności przyrodniczej,
 - b. zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
 - c. walory krajobrazowe,
 - d. potrzeby nauki;
3. ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;

⁷¹ Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2019, online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2019,13,2.html> [dostęp: 29 stycznia 2020].

⁷² M. Łazor, *Leśne kompleksy promocyjne jako przykład prawno-organizacyjnego instrumentu prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze transgranicznym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 442.

⁷³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej, COM(2008) 645 final.

⁷⁴ J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska, *Prawna ochrona...*, s. 159 i 165.

⁷⁵ Rozumianej zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1a ul jako: działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwale zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

4. ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;
5. produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Choć w hierarchii celów ustawowych cele ochronne są wysuwane na plan pierwszy przed celami produkcyjnymi⁷⁶, w literaturze przedmiotu pojawiają się poglądy (niestety, odzwierciedlające zapewne realia), wskazujące na pierwszeństwo celów produkcyjnych przed ochronnymi w trwale zrównoważonej gospodarce leśnej oraz traktujące uwarunkowania ochronne jako podnoszące produktywność:

Sposób prowadzenia gospodarki leśnej, [...] ma istotny wpływ m.in. na ilość i jakość drewna, sadzonek, choinek i innych produktów gospodarki leśnej, przeznaczonych do pozyskania i pozyskanych, przeznaczonych do sprzedaży [...]. Każde więc działanie nadleśnictwa, polegające na prowadzeniu gospodarki leśnej w sposób zrównoważony, nakierowane jest na uzyskanie produktów (towarów w rozumieniu ustawy z 11.3.2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.) w jak największej ilości i o jak najlepszej jakości. Ponieważ są to zasoby naturalne, ma dla nich znaczenie również ochrona lasu, wód, gleb, innej roślinności i zwierząt. Zachwianie równowagi w ekosystemie skutkuje także zmniejszeniem i pogorszeniem produkcji, zatem to również gorsza jakość produktów (towarów) i zmniejszenie sprzedaży opodatkowanej podatkiem od towarów i usług⁷⁷.

Do takiego stanowiska należy odnieść się krytycznie podkreślając, że cele ochronne mają charakter pierwotny wobec celów gospodarczych, co wynika wprost z art. 8 ul. określającego zasady, zgodnie z którymi winna być prowadzona gospodarka leśna. Doktryna podkreśla, że wyodrębnienie jako pierwszej zasady powszechnej ochrony lasów nastąpiło w wyniku nowelizacji przepisów ul. w 1997 r.⁷⁸, co oznacza, że prawodawca celowo położył nacisk na realizację – jako najważniejszej – funkcji ochronnej (a nie gospodarczej).

Ukształtowanie art. 7 ul. może zarazem wskazywać, iż w jej ramach prawodawca uwzględnił ochronę innych strategicznych zasobów naturalnych zgodnie z zasadą kompleksowej ochrony środowiska. Jest to widoczne zwłaszcza w art. 7 pkt 2 ul., który odnosi się do ochrony lasów ze względu na konieczność zachowania różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe oraz potrzeby nauki. Z tej koncepcji wynika możliwość wyodrębnienia prawnych

⁷⁶ A. Habuda, *Prawne fundamenty...*, s. 312.

⁷⁷ J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017. Tak również M. Machoń, *Falsz a zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 338.

⁷⁸ M. Walas, *Zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 354.

instrumentów ochrony zasobów leśnych (wykraczająca poza *stricte* ochronę lasów)⁷⁹, jak również konieczność rozstrzygnięcia, czy z ochrony tej korzystać mogą również zwierzęta dziko żyjące. Nie ulega wątpliwości, że ochrona zwierząt wolnożyjących, dla których lasy stanowią naturalne środowisko życia, mieści się w celach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jako jej element związany z ochroną różnorodności biologicznej. W doktrynie jednak wskazuje się, że skoro wszelka zwierzyna głównie bytuje w lasach, to zwierzęta wolnożyjące w lasach należy uznać także za strategiczny zasób naturalny objęty regulacją uznchsznk⁸⁰. Argumentacja taka wynika także z faktu, że zgodnie z art. 2 upł⁸¹ „Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa”, co koncepcyjnie zbliża ich status do zasobów o znaczeniu „strategicznym”, do czasu ich zawłaszczenia – a w konsekwencji wyodrębnienia prawnego i zasadniczo nabycia przez nie statusu prawnego samoistnego obiektu materialnego o charakterze *res in commercium* – stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa. Uznać jednak należy, że koncepcja ustanowienia lasów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za strategiczne zasoby naturalne ma dość wąski charakter i odnosi się do lasów w rozumieniu definicji legalnej zawartej w art. 3 ul, obejmującej: „grunt: o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne”. Zagadnienie uznania określonych komponentów składowych za las w znaczeniu normatywnym analizował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że dla ustalenia, czy grunt jest lasem, konieczne jest spełnienie nie tylko kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), lecz także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej; lit. a punktu 1 art. 3 ul) bądź jednej z pozostałych przesłanek z lit. b (grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego) czy lit. c (grunt wpisany do rejestru zabytków)⁸², co konsekwentnie potwierdza także doktryna⁸³. Oznacza to, że za strategiczny zasób naturalny nie można uznać zwierzyny

⁷⁹ Więcej zob. G.T. Klimek, *Ochrona zasobów leśnych w prawie polskim* (niepublikowana rozprawa doktorska), Toruń 2019.

⁸⁰ R. Stec, *Art. 2*, [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587372044/169484> [dostęp: 6 maja 2020].

⁸¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 67 ze zm., dalej cytowana jako upł.

⁸² Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348.

⁸³ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25; B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 27; A. Habuda, *Prawna definicja lasu i kategoryzacja lasów*, [w:] A. Habuda (red.), W. Radecki, J. Rorko, D. Danecka, *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 107; J. Bujny, T. Mądry, *Problemy związane z definicją lasu w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3,

wolnożyjącej w lasach stanowiących taki zasób, wyodrębniony w oparciu o regulację art. 1 pkt 3 uznchnsznk.

Komentarz do art. 1 pkt 4

Kolejną, czwartą kategorią strategicznych zasobów naturalnych są „złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁸⁴”, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2012 r.⁸⁵ Wykładnia systemowa nakazuje uznać, że w sytuacji, gdy ustawodawca nie wskazuje na akt prawny w sposób precyzyjny, lecz rodzajowy, chodzi o akt prawny aktualnie obowiązujący, zaś w przypadku gdy „powołany precyzyjnie akt prawny utracił moc, przepis odwołujący traci aktualność”⁸⁶. Jednocześnie zaś, zgodnie z przepisem końcowym (art. 225 upgg) „ilekroć w obowiązujących przepisach jest przywołana ustawa, o której mowa w art. 226, należy przez to rozumieć niniejszą ustawę”. Ustawą powołaną w art. 226 upgg jest ustawa Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. Oznacza to, że w braku pozytywnej wypowiedzi normatywnej, strategiczny zasób naturalny stanowią złoża kopalin w rozumieniu przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r.

Analiza pojęcia „złoża kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowej” wymaga wstępnego wyjaśnienia podstawowej jego składowej, tj. kopalin. Pojęcie to – jakkolwiek szeroko wykorzystywane w regulacjach prawnych zaliczanych do wielu gałęzi prawa i kluczowe z punktu widzenia prawa geologicznego i górniczego – nie doczekało się definicji legalnej⁸⁷. W języku powszechnym pojęcie to oznacza utwór geologiczny, znajdujący się wewnątrz lub na powierzchni skorupy ziemskiej w złożu, który może znaleźć zastosowanie w gospodarce, a po wydobyciu ze złoża staje się surowcem⁸⁸. W innym ujęciu definicyjnym kopaliną jest skała lub wydzielana z niej w czasie eksploatacji część składowa, czy też zawarta w niej ciecz lub gaz, która po wydobyciu – w formie naturalnej lub po przetworzeniu – staje się użytecznym surowcem

s. 73, a także J. Chmielewski, *Pojęcie lasu w ustawie o lasach – próba konceptualizacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 49.

⁸⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 1994 Nr 27 poz. 96 ze zm.

⁸⁵ Jak słusznie zauważa się w literaturze, nie sposób ustalić, dlaczego ustawodawca od 2012 r. nie dostrzegając uchylecia Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r., podczas gdy, w art. 1 pkt 1 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, prawidłowo zastąpiono Prawo wodne z 2001 r. nową ustawą z 20 lipca 2017 r. Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Regulacja dotycząca własności zasobów geologicznych w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 86.

⁸⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 82*, [w:] Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 122.

⁸⁷ O potrzebie jej wprowadzenia zob. m.in. K. Szamalek, *Wprowadzane a pożądanane zmiany w prawie geologicznym i górniczym*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, nr 4, s. 417–425.

⁸⁸ <https://sjp.pl/kopaliny> [dostęp: 31 marca 2020].

mineralnym⁸⁹. Termin ten wiąże się więc z substancjami pochodzenia nieorganicznego lub organicznego, powstałymi w wyniku procesów zachodzących w skorupie ziemskiej i tworzącymi złoża, a mającymi zastosowanie w gospodarce⁹⁰. W każdej z tych potocznych definicji – podobnie jednak jak w przypadku definicji legalnych – charakterystyczne jest nie tyle określenie materialnego substratu kopaliny, co raczej odniesienie do faktu jej wydobycia czy odłączenia od złoża. Potwierdza to tylko semantyczne znaczenie powołanego pojęcia, wskazującego, że kopalina to ciało stałe, które można kopać, odspajać od złoża, wydobyć⁹¹. Skądinąd – uwzględniając przynależność regulacji komentowanej ustawy do systemu prawa ochrony środowiska – należy pamiętać, że kopaliny stanowią także jeden z elementów ustawowej definicji środowiska.

Brak wprowadzenia ustawowej definicji pojęcia kopaliny ma istotne skutki. Obok trudności w precyzyjnym określeniu przedmiotu odnośnych regulacji prawnych, znamienny jest również fakt, że ustalenie znaczenia pojęć mu pokrewnych także obarczone jest błędem logicznym *ignotum per ignotum*. Z uwagi na wadliwą technikę legislacyjną, związaną z wykorzystaniem w definiowaniu pojęcia pozbawionego własnej legalnej definicji, wątpliwą wartość przypisać trzeba chociażby ustawowej definicji „kopaliny wydobytej”⁹². Jak wskazuje się w literaturze, ustalenie znaczenia pojęcia kopaliny może być o tyle problematyczne, że istnieje duża trudność w odróżnieniu od skały płonnej⁹³. Źródło dalszych wątpliwości może stanowić również wprowadzenie przez prawodawcę pojęcia kopaliny użytecznej⁹⁴, co zdaje się zakładać istnienie kopaliny nieużytecznych⁹⁵. Istotnym utrudnieniem jest ponadto wykorzystywanie w obiegu pojęć bliskoźnacznym, choć nie tożsamym. Chodzi tu zwłaszcza o pojęcie surowców mineralnych, czyli produkty, materiały pozyskiwane ze skorupy ziemskiej (skał i substancji mineralnych), a także ze źródeł wtórnych i odpadowych, przy zastosowaniu procesów technologicznych, dzięki którym uzyskują one określone właściwości i parametry jakościowe i wartość rynkową, mimo że w większości nie są przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji⁹⁶. W rezultacie żadna z powołanych definicji nie może być przyjęta bez zastrzeżeń. By zapobiec normatywnemu bezprawiu definicyjnemu,

⁸⁹ M. Nieć, *Złoże – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górnictwa*, „Przegląd Geologiczny” 2010, nr 8, s. 672.

⁹⁰ M. Popiek, B. Wapińska, *Podstawy budownictwa*, Warszawa 2009, s. 65.

⁹¹ A. Agopszowicz, *Prawo wydobywania kopaliny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3, s. 21–22.

⁹² Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 upgg kopalina wydobytą jest całość kopaliny odłączonej od złoża.

⁹³ A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwa*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 15.

⁹⁴ Prawodawca odwołuje się do tego pojęcia w ramach art. 6 ust. 1 pkt 20 upgg, przy okazji wyjaśniania terminu „zwałowanie nadkładu”, którym jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych z nadkładu, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej.

⁹⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 30.

⁹⁶ K. Galos, E. Lewicka, *Propozycja współczesnej definicji terminu „surowiec mineralny”*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2004, z. 3, s. 5 i nast.

najwłaściwsze wydaje się każdorazowe, dokonywane *in casu*, ustalanie zakresu przedmiotowego pojęcia kopaliny, uwzględniającego intuicyjne znaczenie nadane mu w języku powszechnym i żargonie nauk geologicznych.

Z punktu widzenia komentowanego przepisu równie ważkiego znaczenia, co pojęcie kopaliny, nabiera pojęcie złoża kopaliny. Jest ono bowiem jednym z desygnatów strategicznych zasobów naturalnych, powołanych w art. 1 pkt 4 uznchsznk. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 19 upgg złożem kopaliny jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Część autorów podkreśla, że przytoczona definicja złoża kopaliny nie wykazuje istotnych różnic w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, a ponadto jest pozbawiona istotnej wartości poznawczej⁹⁷. Po pierwsze, oparte jest ono na pojęciu minerału, pozbawionego jednak jakiegokolwiek definicji ustawowej. Bezsporny pozostaje jednak fakt, że wspomniane „nagromadzenie” minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych musi być „naturalne”, a zatem powstałe bez ingerencji człowieka. *A contrario*, nagromadzenia wspomnianych substancji, powstałe w wyniku działalności człowieka (jak chociażby tzw. hałdy pogórnice), nie są złożami kopaliny i w konsekwencji nie podlegają rygorom Prawa geologicznego i górniczego⁹⁸. Podobnie jest w przypadku kruszyw naturalnych nagromadzonych w łóżysku wody płynącej⁹⁹. Po wtóre, wbrew pozorom nie każde odłączenie kopaliny od złoża będzie jej wydobywaniem, czego przykład stanowią głębokie wykopy będące elementem robót budowlanych. W toku prowadzenia takich wykopów może dojść do pozyskania kopaliny, trudno jednak mówić tu o ich wydobywaniu w znaczeniu przyjętym przez ustawę. Kopaliną wydobytą w rozumieniu definicji przepisu może być bowiem tylko taka, która została odłączona od złoża w celu jej pozyskania¹⁰⁰. Przedmiotem doktrynalnej krytyki jest także dalsza część definicji. Możliwość uzyskania korzyści gospodarczej zależy bowiem nie tylko od rodzaju minerału (stanu jego skupienia), ale również od sposobu jego zalegania (budowy geologicznej złoża), uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, technologicznych, politycznych i innych. W rezultacie odróżnienie kopaliny od innych nagromadzeń minerałów „staje się niezwykle uznaniowe. W istocie bowiem można bronić poglądu, że kopaliną może być każdy minerał (substancja) występujący w swym naturalnym nagromadzeniu, a jego użyteczność czy też możliwość uzyskania korzyści gospodarczych może być wyłącznie przesłanką uzasadniającą podjęcie wydobywania”¹⁰¹. W tym kontekście jedynie przyjęcie, że pojęcie złoża kopaliny – wskazujące wyraźnie na gospodarcze znaczenie wydobywania minerałów, skał lub innych substancji – stanowi pośrednią formę odwołania do pojęcia kopaliny użytecznych, a tym samym pozwala nadać tej regulacji rozsądną treść.

⁹⁷ A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy...*, s. 24

⁹⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii...*, s. 30.

⁹⁹ O czym pisaliśmy w komentarzu do art. 1 pkt 1.

¹⁰⁰ A. Lipiński, *Komentarz do art. 6–9 ustawy...*, s. 15.

¹⁰¹ G. Dobrowolski, *Przedmiot i zakres Prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 52.

Bez znaczenia dla uznania złoża kopalin za strategiczny zasób naturalny kraju wydaje się być głębokość, na jakiej posadowione jest złożo. W szczególności kopaliny wydobywane w ramach eksploatacji górniczej, prowadzonej na dużych głębokościach, również należy uznać za należące do tej kategorii prawnej. Dotyczy to ponadto złóż położonych w górotworze, poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ust. 4 upgg)¹⁰².

Dokonując finalnej oceny komentowanej regulacji z punktu widzenia wszystkich przesłanek uznania złoża kopalin za strategiczny zasób naturalny, należy też zastrzec, że w aktualnie obowiązującym systemie regulacji nie wskazano desygnatu pojęcia „złóż kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowej”¹⁰³. Prawo geologiczne i górnicze posługuje się bowiem aktualnie kryterium przedmiotowym, wymieniając w art. 10 ust. 1 i 2 upgg te kategorie kopalin, które objęte są własnością górniczą. Odstąpienie od cywilnoprawnej kategorii pojęciowej „części składowej” – oznaczającej nieruchomość lub rzecz ruchomą, która nie może być odłączona od rzeczy głównej bez jej uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego – jest tylko pozorne. Uzasadnieniem dla wprowadzenia regulacji własności górniczej jest bowiem uznanie, że kopaliny pozostające w obrębie przestrzennego zakresu nieruchomości gruntowej stanowią, zgodnie z art. 143 kc i art. 191 kc, część składową tej nieruchomości. Natomiast przyjęte sformułowanie, wskazujące na „kopaliny bez względu na miejsce ich występowania”, należy uznać za nie do końca fortunne, bowiem mogłoby sugerować, że przepis ten odnosi się do kopalin pozostających w złożach położonych poza zakresem przestrzennym nieruchomości, względem której dokonywana jest ocena zakresu prawa własności, lub na obszarze jakiegokolwiek innej nieruchomości. Na tle art. 143 kc wprowadzanie regulacji dotyczących statusu właścicielskiego kopalin w odniesieniu do złóż niepozostających w granicach obszaru nieruchomości gruntowej byłoby nielogiczne i stanowiłoby *superfluum* ustawowe. A zatem – w świetle braku wyraźnych postanowień prawodawcy – wymienione w art. 10 ust. 1 i 2 upgg złoża kopalin stanowiłyby część składową nieruchomości gruntowej, ich własność przypadłaby zaś każdorazowemu uprawnionemu względem tej nieruchomości, i w tym też upatrywać należy związku z poprzednio obowiązującą regulacją.

Pośród objętych własnością górniczą kopalin wymienionych w tym przepisie wskazać należy złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu oraz kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce występowania każdego z wymienionych. Własnością górniczą objęte są również złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek.

¹⁰² T. Dziura, A. Kot, K. Opałka, *Projektowanie geodezyjnych obserwacji ruchów powierzchni wywołanych eksploatacją górniczą prowadzoną na dużych głębokościach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 1981, z. 109, s. 36.

¹⁰³ R. Mikosz, *Zagadnienia wstępne*, s. 33.

Pozostałe złoża kopalin objęte zostały prawem własności nieruchomości gruntowej na podstawie art. 10 ust. 3 upgg. Wobec tego – stosując wykładnię systemową – należy przyjąć, że „złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej” to kopaliny wymienione wprost w art. 10 ust. 1 i 2 upgg, czyli nieobjęte prawem własności nieruchomości gruntowej i tylko im należy być status „strategicznych zasobów naturalnych”¹⁰⁴. Doktryna podkreśla przy tym¹⁰⁵, że – pomimo iż elementy środowiska stanowiące przedmiot własności górniczej są traktowane dla gospodarki jako strategiczne – brak jest podstaw dla kwalifikowania ich jako desygnaty pojęcia złóż strategicznych w rozumieniu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju¹⁰⁶.

Wyraźną decyzją prawodawcy do kopalin zalicza się również wody lecznicze, wody termalne i solanki (art. 5 ust. 1–4 upgg). Co ważne, wody te – jako przykład wód podziemnych – uznano za strategiczne zasoby naturalnych już na podstawie art. 1 pkt 1 uznchsznk. Należy jednak przyjąć, że w razie pozyskiwania tych wód jako kopalin ze złóż, w których są one nagromadzone, zyskują dodatkowo ten status także w oparciu o art. 1 pkt 4 uznchsznk¹⁰⁷. Ten rzeczywisty zbieg przepisów szczęśliwie jednak wzmacnia ochronny charakter norm poświęconych strategicznym zasobom naturalnym.

Komentarz do art. 1 pkt 5

Ostatnią grupę strategicznych zasobów naturalnych kraju stanowią „zasoby przyrodnicze parków narodowych”. Powrót do przepisów uop wywołuje jeszcze większy chaos terminologiczny, zważywszy na fakt, że w ustawie tej pojawia się zarówno pojęcie zasobów przyrody, jak i zasobów przyrodniczych (zob. np. art. 8h ust. 1 p. 13 uop).

¹⁰⁴ Tamże, s. 33; G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 174.

¹⁰⁵ A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Geologiczne zasoby środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 98.

¹⁰⁶ Jak wynika z treści uchwały w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, złoża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla ochrony złóż kopalin strategicznych (pkt 3.2.4. załącznika). Brak jednak informacji, czy chodzi o złoża udokumentowane (a jeżeli tak – to w jakiej kategorii rozpoznania), czy również o takie, których lokalizacja jest wprawdzie znana (bądź prawdopodobna), tyle że nie zostały one dotychczas udokumentowane w stopniu pozwalającym na podjęcie eksploatacji. Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Geologiczne zasoby środowiska...*, s. 99–100.

¹⁰⁷ Wydobyte tych zasobów wnętrza ziemi nie występuje spod wód morskich, lecz z łądu. W przypadku ich objęcia terenem górniczym wyodrębnia się go wyłącznie na lądzie, z pominięciem morza (np. ujęcia w Sopocie, Ustce, Kołobrzegu, Kamieniu Pomorskim, Świnoujściu), więcej zob. W. Ciężkowski, J. Kapuściński, *Wyznaczenie granic obszaru i terenu górniczego dla złóż wód podziemnych uznanych za kopaliny*, Ministerstwo Środowiska, s. 19 i 47, online: https://archiwum.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/geologia/publikacje/hydrogeologia/wyznaczenieOG-TG_dla_zloz_wod.pdf [dostęp: 10 maja 2020].

Ponadto, w przepisach systemu prawa ochrony środowiska nader często stosowane jest również, nawiązujące do tych pojęć, określenie „elementy przyrodnicze”. Doktryna podnosi, że pomimo braku legalnej definicji ostatniego z tych pojęć, z elementami przyrodniczymi powinny być utożsamiane wszystkie składniki środowiska przyrodniczego, definiowanego jako „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi i występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami” (art. 5 pkt 20 uop)¹⁰⁸. Z powyższych względów przy ustalaniu istoty pojęcia zasobów przyrodniczych parków narodowych pomocna może się okazać regulacja art. 8 uop, określającego cele powołania i przedmiot ochrony parku narodowego, zgodnie z którym:

1. Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.
2. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Oznaczałoby to, że ochronie na obszarze parku narodowego podlega „cała przyroda”, którą – jak sądzimy – można uznać za równoważnik „zasobów przyrodniczych”, oraz krajobraz. Przyjęcie takiego założenia ujawnia jednak nieracjonalność prawodawcy, który nie powinien określać dwoma pojęciami tego samego przedmiotu ochrony¹⁰⁹. Wychodząc z tego założenia i poddając interpretacji zakres przedmiotu ochrony w parku narodowym („cała przyroda oraz walory krajobrazowe”) w kontekście sformułowania „zasoby przyrodnicze parków narodowych”, wykładnia językowa nakazuje przyjąć, że zasoby krajobrazowe *per se* nie mogą zostać uznane za strategiczny zasób naturalny kraju¹¹⁰. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że w części przypadków o substracie materialnym krajobrazu na obszarze parku narodowego mogą przesądzać zasoby strategiczne w ujęciu uznahsznk.

Odnosząc się do kwestii zasygnalizowanej w komentarzu do art. 1 pkt 3 komentowanej ustawy, wskazać należy, że lasy na gruntach będących własnością Skarbu Państwa, oddane w zarząd parków narodowych, stanowią strategiczne zasoby naturalne jako element „zasobów przyrodniczych parków narodowych”, a gospodarowanie nimi poddane jest nie regulacjom ogólnym (ustawa o lasach), lecz wytycznym wynikającym

¹⁰⁸ Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 94.

¹⁰⁹ Zob. §10 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

¹¹⁰ Jednak wykładnia systemowa, uwzględniająca ochronę obszarów cennych kulturowo (krajobrazu kulturowego, na który składają się przeciwieństwa przyrodnicze), jak i postanowienia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, uznającej krajobraz za zasób środowiska, może nasuwać na tyle istotne wątpliwości, że wymagać one będą w efekcie jednoznacznego rozstrzygnięcia w drodze działalności legislacyjnej ustawodawcy.

z rozporządzenia powołującego park narodowy oraz ustanowionego dlań planu ochrony¹¹¹, co wynika z ujęcia obszaru parku narodowego jako obszaru specjalnego¹¹².

Art. 2

Art. 2. Zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych.

Komentarz

Zgodnie z treścią komentowanej ustawy, strategiczne zasoby naturalne wskazane w art. 1 uznano za własność Skarbu Państwa, co do zasady nie podlegają przekształceniom własnościowym. Wskazana regulacja stanowi normatywną podstawę dla rzeczywistego wyłączenia wymienionych zasobów z procesów prywatyzacyjnych. W tym też sensie – z uwagi na ustrojowy charakter tych rozwiązań – jest to materia konstytucyjna, pominięta jednak w obowiązujących regulacjach ustawy zasadniczej. Rozwiązanie to zostało poddane słusznej krytyce w literaturze przedmiotu¹¹³.

Komplementarność analizy wymaga, by w pierwszej kolejności odnieść się do teleologicznego uzasadnienia przyjętej regulacji. Wynika ono wprost z uzasadnienia ustawy, zgodnie z którym

we władaniu państwa znajduje się (...) większość zasobów naturalnych o strategicznym znaczeniu dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Dotyczy to lasów, kopalin energetycznych, zasobów wody oraz szczególnie cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym obszarów kraju. Nie można jednak pominąć faktu, że wiele z tych zasobów przeszło na własność państwa w sposób bezspornie krzywdzący dla ich byłych właścicieli. Dlatego poniesione przez nich z tego tytułu straty muszą być zrekompensowane w ramach istniejących możliwości państwa i przyszłych szans jego rozwoju. Chodzi

¹¹¹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, s. 45 oraz A. Kaźmierska-Patryczna, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 171.

¹¹² Więcej zob. J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 109; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 651 i nast.; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, *passim*.

¹¹³ Zob. R. Paczuski, *Ochrona środowiska...*, s. 119–120; W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „*Ius Novum*” 2009, nr 1, s. 79; B. Rakoczy, *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2009, nr 2–3, s. 160; W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 108.

więc o to, aby zadośćuczynienie sprawiedliwości nie doprowadziło do utracenia wielkich szans rozwoju w przyszłości i nie spowodowało konieczności poniesienia wydatków nieproporcjonalnie większych od wartości „wyłaconych” dziś rekompensat. Można tego uniknąć nie poddając procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu¹¹⁴.

Cel przyjętych rozwiązań normatywnych staje się jeszcze bardziej klarowny po uwzględnieniu projektowanego brzmienia przepisów ustawy, z którego wynikało, że wskazane w art. 1 zasoby naturalne stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają prywatyzacji oraz reprivatyzacji.

Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, niezależnie od dokonanej w toku prac legislacyjnych zmiany brzmienia art. 2 w zestawieniu z projektem tego przepisu, kontekst ten nie może pozostać bez wpływu na jego interpretację. Ustanowiony zakaz przekształceń własnościowych, o którym mowa w art. 2 uznchsznk, jest uzasadniony przede wszystkim zachodzeniem procesów transformacyjnych o charakterze strukturalnym, które mogłyby zagrażać zachowaniu *status quo* przynależności zasobów naturalnych istotnych dla ogółu społeczeństwa, zwłaszcza ze względu na sposób, w jaki Skarb Państwa uzyskał ich własność w przeszłości. Celem wprowadzonej regulacji jest zatem eliminacja lub przynajmniej wprowadzenie pewnych ograniczeń w sposobie gospodarowania własnością publiczną przez jej dysponenta w zakresie, w którym przedmiotem tej własności są dobra państwowe o szczególnym znaczeniu¹¹⁵.

Wynikający stąd teleologiczny aspekt wykładni analizowanego przepisu uznchsznk znajduje potwierdzenie również w zaprezentowanym w toku procesu legislacyjnego, a zawartym w uzupełnieniu uzasadnienia do projektu ustawy, stanowisku Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ustawy „O zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju”¹¹⁶. Odwołując się do prowadzonych w ówczesnym czasie równoległych prac nad projektem ustawy reprivatyzacyjnej, wskazał on na zagrożenia płynące z formułowanych w kręgach parlamentarnych, rządowych i politycznych pomysłów dotyczących chociażby wzmocnienia procesów reprivatyzacyjnych w odniesieniu do zasobów parków narodowych niebędących lasami, w postaci zwrotu w naturze małych kompleksów leśnych o powierzchni do 5 ha. Zdaniem Pełnomocnika realizacja tego typu pomysłów prowadziłaby do nieobliczalnych skutków społecznych dla środowiska i polskiej racji stanu, w tym finansów kraju. Każde państwo winno bowiem dbać o to, by w swych rękach pozostawić zasoby naturalne o znaczeniu strategicznym – w imię zachowania tożsamości narodowej, stworzenia fundamentów bezpieczeństwa ekologicznego oraz należytej suwerenności. Wprowadzane

¹¹⁴ Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk sejmowy 1445 z dnia 4 października 1999 r., online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm> [dostęp: 1 marca 2020].

¹¹⁵ Postanowienie SN z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 4, s. 29.

¹¹⁶ Pismo Pełnomocnika 2/99, online: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1455/\\$file/1455.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1455/$file/1455.pdf) [dostęp: 1 marca 2020].

rozwiązania – przy odpowiednich regulacjach substytucyjnych – nie powinny przy tym przekreślać możliwości spełnienia obietnic reprivatyzacyjnych i wynikających z projektowanych regulacji zasad zaspokajania roszczeń byłych właścicieli oraz ich spadkobierców z tytułu utraty własności strategicznych zasobów.

Bardzo wyraźnie należy podkreślić, że przepisy komentowanej ustawy zasadniczo nie przewidują w odniesieniu do wskazanych zasobów naturalnych uznanych za strategiczne żadnych odrębnych instrumentów ochrony, poza ograniczeniem przekształceń własnościowych¹¹⁷. Cel ustawy, dekodowany na tle art. 2 uznchsznk, wyraża się więc w głównej mierze w ograniczeniu sposobów gospodarowania własnością publiczną, którą objęte są co do zasady poszczególne zasoby ze względu na szczególny charakter przedmiotowych przepisów. Niejednorodność zasobów objętych tą szczególną kategorią ustawową uniemożliwia przy tym wprowadzenie jednolitych zasad ochronnych, dlatego ogólny zakaz dokonywania przekształceń własnościowych łagodzony jest postanowieniami przepisów szczególnych, dedykowanych ochronie konkretnych zasobów naturalnych.

Analiza art. 2 uznchsznk pozwala wskazać dwie rudymenarne płaszczyzny tej regulacji. Wprawdzie wymienione w art. 1 zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, możliwe są jednak odstępstwa z uwagi na odmienne zastrzeżenia zawarte w ustawach szczególnych. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia przepis ten jest zatem podstawą formułowania zasady prawa, której treścią jest zasadniczo wyłączenie zasobów naturalnych stanowiących własność Skarbu Państwa z obrotu powszechnego. Konsekwencją przydania tej regulacji charakteru zasady jest natomiast fakt, że – w odróżnieniu od reguł prawa – dopuszczalna jest jej modyfikacja. Zasady – jako stopniowalne – dopuszczają więc pewne wyjątki (w przypadku komentowanej regulacji: umożliwiające dokonanie zmian w sferze przysługujących Skarbowi Państwa tytułów prawnych dających uprawnienia do władztwa nad zasobami), podlegając w efekcie realizacji jedynie w większym lub mniejszym stopniu¹¹⁸.

Ustawowy zakaz dokonywania przekształceń własnościowych *explicite* odnosi się do zasobów naturalnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Wyznaczając przedmiotowe ramy ograniczeń, prawodawca odwołał się więc do konstytucyjnie umocowanego¹¹⁹ prawa własności jako modelowego prawa rzeczowego, najpełniejszego co

¹¹⁷ M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, [w:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Warszawa 2018, s. 220. Wniosek ten – w dużej mierze słuszny – nie może jednak prowadzić do pomniejszenia znaczenia regulacji art. 4 uznchsznk. Przepis ten, nakładając na organy administracji publicznej oraz podmioty sprawujące zarząd zasobami naturalnymi obowiązek podejmowania określonych działań zmierzających do utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych, jak również użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, sam w sobie stanowi wymierną wartość prawną i praktyczną, bezpośrednio przyczyniając się do realizacji ochronnego celu ustawy.

¹¹⁸ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 60.

¹¹⁹ Zgodnie z umieszczonym w rozdziale I „Rzeczpospolita” art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy

do treści prawa podmiotowego, dającego władztwo nad rzeczą¹²⁰. Chodzi tu zatem o prawo własności rozumiane jako podstawowa, pierwotna, najprostsza, najbardziej bezpośrednia i najszersza co do zakresu forma prawna zawłaszczania (apropriacji)¹²¹. Pozostałe prawa rzeczowe są już bowiem jedynie pochodną formą własności; w tym też sensie prawo własności jest prawem względnie pełnym¹²².

Zamierzeniem prawodawcy było zapewne to, by własność, o której mowa w art. 2 uznaszana, kwalifikować jako przysługującą Skarbowi Państwa własność publiczną. Jest ona wyodrębniana z uwagi na swoje funkcje¹²³, których pochodną są zarówno odrębności podmiotowe, jak i jej przedmiot¹²⁴. Stanowi ona własność w rozumieniu prawa prywatnego¹²⁵, z uwagi jednak na jej publiczne przeznaczenie podlega specjalnemu reżimowi prawnemu, kształtowanemu dodatkowo przepisami administracyjnymi¹²⁶. W literaturze prawniczej – pomimo wątpliwości co do jej charakteru prawnego, w tym przynależności do prawa publicznego lub prywatnego¹²⁷ – w zakresie jej przedmiotu, rzeczona kategoria własności ujmowana jest jednak

jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wskazana tu własność postrzegana jest w sposób jednolity, niezależnie od podmiotu uprawnionego, któremu przypada, sposób jej powstania czy korzystania z niej. Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017, s. 29. Prawo do własności wymieniane jest także na pierwszym miejscu – obok innych praw majątkowych – katalogu praw i wolności umieszczonego w podrozdziale Konstytucji RP „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Zgodnie z art. 64 ust. 1–3 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Tak zatem – z konstytucyjnego punktu widzenia – własność, rozumiana jako oznaka wolności, powinna być bezprzymiotnikowa (społeczna, państwowa, komunalna, spółdzielcza, indywidualna, osobista itp.) i w ujęciu przepisów konstytucyjnych oceniana obiektywnie. Zob. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1996, s. 308–309. Podobnie, wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, Legalis nr 395041; wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, Legalis nr 492138.

¹²⁰ E. Gniewek, *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] *System prawa prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 380.

¹²¹ J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 19.

¹²² T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym: (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 58.

¹²³ Funkcją własności publicznej, zarówno państwowej, jak i samorządowej (przypadającej jednostkom samorządu terytorialnego), jest realizacja różnorodnych zadań o charakterze ogólnospołecznym (publicznoprawnym), wymagających wykonywania własności w drodze czynności prawnych o charakterze władczym (*imperium*). Zob. S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 283.

¹²⁴ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 194.

¹²⁵ Prawo własności powinno być bowiem rozumiane w sposób jednolity w obrębie całego systemu prawa. Zob. W.J. Katner, *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1993, nr 57, s. 73–74.

¹²⁶ W. Pańko, *Własność komunalna...*, s. 19–20.

¹²⁷ Jak wskazuje doktryna, nie należy przyjmować, że własność publiczna jest w fazie zaniku. Przepływ własności jest dwukierunkowy, z jednej strony następuje prywatyzacja, a z drugiej – przesunięcie do własności publicznej, jeżeli interes publiczny przeważa w określonym stanie faktycznym. Zob. R. Illnicz,

względnie spójnie. Obejmuje ona „wspólny majątek (bogactwo narodowe) w postaci lasów, rzek, jezior, gór, wybrzeża i wszystkiego, co nie wchodzi w zakres własności prywatnej, a także majątek narodowy w postaci dóbr materialnych, takich jak zabytki, obiekty przeznaczone do realizacji celów ogólnospołecznych, dobra kultury i sztuki itp.”¹²⁸, co tylko potwierdza przynależność własności zasobów naturalnych uznanych za strategiczne do tej kategorii prawnej.

Korzystając z doktrynalnych klasyfikacji własności publicznej, własność strategicznych zasobów naturalnych, o której mowa w komentowanej regulacji, należałoby zaliczyć do kategorii własności publicznej państwowej (a więc tej, której dysponentem jest państwo występujące w obrocie cywilnoprawnym jako Skarb Państwa). Nie zmienia tego nawet fakt, że część zasobów pozostaje we władaniu jednostek samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych tytułów prawnych¹²⁹. Nie można ich zatem uznać za przedmiot własności publicznej samorządowej (komunalnej). W przypadku większości zasobów, o których mowa w art. 1 uznchsznk, jest to zarazem w przeważającej mierze własność pierwotna (jak choćby odnośnie do zasobów wodnych śródlądowych czy morskich). W odniesieniu jednak przynajmniej do części z nich, stanowi ona własność wtórną, nabytą w drodze aktów władczych (w tym zwłaszcza nacjonalizacji – gdy na własność państwa, w oparciu o akty generalne, często bez ekwiwalentu, przeszły całe kategorie zasobów – lub wywłaszczenia, a zatem w drodze przejścia poszczególnych nieruchomości stanowiących materialny substrat zasobu naturalnego na podstawie aktów indywidualnych, za słusznym odszkodowaniem).

Wykonywanie własności publicznej mienia, na które składają się prawa odnoszące się do strategicznych zasobów naturalnych, wiąże się z dwoistością odnośnych stosunków prawnych. Z jednej strony tradycyjnie kojarzą się one z *dominium*, w których Skarb Państwa – jako właściciel danego majątku – opiera swoje działania na prawie cywilnym, z drugiej zaś strony ten sam Skarb Państwa, również jako właściciel, nawiązuje stosunki majątkowe odnoszące się do mienia państwowego, oparte jednak na prawie publicznym, uosabiając tym samym *imperium*. Uwidacznia się to zwłaszcza w działaniach związanych z reglamentacją korzystania z zasobów naturalnych, objętych własnością publiczną państwową. Podejmując rozmaite działania zmierzające do realizacji pełni funkcji właścicielskich, „Skarb Państwa korzysta zatem *de lege lata* równocześnie z metody partnerskiej (cywilnoprawnej), gdzie zadania majątkowe wykonuje na zasadzie równości z innymi podmiotami prawa, jak i z metody władczej (publicznoprawnej), wykonując owe zadania na podstawie przysługującego mu *imperium*”¹³⁰.

Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r., [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 124.

¹²⁸ M. Smaga, T. Włudyka, *Własność*, [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. T. Włudyka, M. Smaga, Warszawa 2018, s. 85–86.

¹²⁹ Dobitnym przykładem tego są oddawane w użytkowanie wieczyste obszary nieruchomości leśnych Skarbu Państwa.

¹³⁰ W. Szydło, *Kompetencje kierowników państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 40–41.

Własność publiczna przynajmniej części zasobów naturalnych uznanych za strategiczne wpisuje się przy tym w pojęcie mienia państwowego w rozumieniu art. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹³¹. Chodzi tu o mienie w myśl przepisów kodeksu cywilnego, służące wykonywaniu zadań publicznych, a zarządzane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem należytej staranności. Dotyczy to chociażby zasobu nieruchomości parków narodowych czy zasobów pozostających w dyspozycji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Powiązanie to skutkuje obciążeniem podmiotu publicznego obowiązkiem gospodarowania tymi zasobami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki i zachowując należytą staranność (art. 4 ust. 2 uzzmp). Obowiązek ten aktualizuje się niezależnie od wynikających z art. 3 uznchsznk zasad gospodarowania tymi zasobami.

Pomimo że w komentowanym przepisie prawodawca *explicite* odwołał się do własności zasobów naturalnych czy dotyczących ich przekształceń własnościowych, to jednak należy wyraźnie podkreślić, iż w ujęciu teoretycznym (konstrukcyjnym) przywołana tu własność poszczególnych strategicznych zasobów naturalnych różni się z cywilnoprawnym sposobem rozumienia tego pojęcia¹³². Zgodnie bowiem z art. 140 kc, prawo własności – jako najszersze i najistotniejsze podmiotowe prawo rzeczowe – odnosi się tylko do rzeczy¹³³, kodeksowo rozumianych wyłącznie jako przedmioty materialne (art. 45 k.c.), doktrynalnie zaś dodatkowo charakteryzowanych jako samoistne, tj. wyodrębnione na tyle, by móc stanowić samodzielny przedmiot obrotu¹³⁴.

Odnosząc te podstawowe założenia klasycznej cywilistyki do analizowanej materii normatywnej nie sposób nie dostrzec, że przeważająca część strategicznych zasobów naturalnych nie spełnia doktrynalnych warunków bycia desygnatem cywilnoprawnego pojęcia rzeczy. W tym sensie na przykład wody podziemne lub powierzchniowe w ciekach naturalnych oraz złoża kopalin (ze względu na brak cechy samoistości), a także zwierzęta stanowiące materialny substrat żywych zasobów wód polskich obszarów morskich czy zasobów przyrodniczych parku narodowego (z uwagi na wyraźne zastrzeżenie ustawowe¹³⁵) pozbawione są cywilnoprawnego statusu rzeczy. Innymi słowy, jako że prawem własności określane może być jedynie uprawnienie podmiotowe przysługujące względem rzeczy, za własność nie mogą być uznane nawet możliwie najpełniejsze prawa

¹³¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm. Cytowana jako uzzmp.

¹³² Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie, wskazującym że w przypadku własności wód przepisów Prawa wodnego mają charakter *lex specialis* i wątpliwe jest, czy wszystkie zasady wynikające z prawa cywilnego można wprost przenosić na płaszczyznę jego regulacji. Zob. aktualny – pomimo zmiany stanu prawnego – a przy tym jednoznaczny wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, Legalis nr 219222.

¹³³ Jak stanowi wyraźnie przepis, 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 też rozporządzać rzeczą.

¹³⁴ Zob. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 8–9.

¹³⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 1 uoz zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.

podmiotowe o charakterze bezwzględnym, jeżeli dotyczą dóbr materialnych innych niż rzeczy¹³⁶. Skądinąd pamiętać należy, że konstytucyjna regulacja, na równi z prawem własności, chroni również inne prawa majątkowe, w tym prawa konstruowane względem poszczególnych zasobów naturalnych. Wskazane tu wnioskowanie – z uwagi na brak możliwości przypisania wskazanym dobrom cechy samoistności – obejmuje zarówno „własność” wód podziemnych i powierzchniowych w ciekach naturalnych i źródłach, z których biorą one swój początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie, wód polskich obszarów morskich, jak i zasobów objętych własnością górnictwem, a także „własność” zwierząt stanowiących składową zasobów przyrodniczych parków narodowych.

Wydaje się, że w przytoczonych przypadkach prawodawca w mniej lub bardziej wyraźny sposób konstruuje podmiotowe prawa do przedmiotów materialnych, podobne co najwyżej do prawa własności. Podobieństwo to wynika bądź to z odesłania do przepisów kodeksu cywilnego (art. 11 upgg), bądź w ogóle przepisów o rzeczach (art. 1 ust. 2 uoz), bądź też poprzez samo użycie słowa „własność”, w błędnym jednak znaczeniu (art. 10 ust. 1 upw¹³⁷).

W przypadku zasobów wodnych uznanych za strategiczne, krajowy prawodawca w szczególny sposób zadysponował kwestiami właścicielskimi i zakresem prawa własności¹³⁸. Zgodnie z art. 211 ust. 1 i 2 upw wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych¹³⁹, jednakże prawa właścicielskie w stosunku do wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych, śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa¹⁴⁰. Same zaś uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych (art. 212 ust. 1 pkt 1 upw), jak i w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa (art. 212 ust. 2 upw), a także minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych (art. 212 ust. 1 pkt 2 upw). Dodatkowo

¹³⁶ Zob. R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, [w:] *System prawa prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 444–446.

¹³⁷ P. Machnikowski, *Problem praw podobnych do własności*, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 29.

¹³⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2020 r., II SA/Go 54/20, Legalis nr 2296010.

¹³⁹ Nieuzasadnione wydaje się pominięcie przez prawodawcę w katalogu podmiotów potencjalnie uprawnionych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje jednak zdolność prawną.

¹⁴⁰ Jak trafnie zauważa się w doktrynie, rozwiązanie, wedle którego wszystkie śródlądowe wody płynące stanowią wyłączną własność Skarbu Państwa, jest odzwierciedleniem starorzymskiej zasady *agua profluens est res communis* (płynąca woda jest rzeczą wspólną). Logiczną tego konsekwencją jest reguła, że śródlądowe wody płynące, będące wodami publicznymi, nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu – wody te mają zatem charakter rzeczy wyłączonych z obrotu (*res extra commercium*). Zob. S. Gurgul, *Wody jako szczególnie przedmiot prawa własności*, „Nieruchomości” 2019, nr 9, s. 24.

Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą w drodze porozumienia powierzyć nadleśniczemu – na jego wniosek – wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących, znajdujących się w granicach nadleśnictwa (art. 213 ust. 1 upw). Z kolei prawa właścicielskie w stosunku do nieobjętych kategorią strategicznych zasobów naturalnych śródlądowych wód stojących, wód w rowie oraz wód w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi znajdujących się na terenie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, wykonują podmioty reprezentujące Skarb Państwa w stosunku do tych nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych (art. 214 i 215 ust. 1 upw)¹⁴¹.

Uwzględniając przedmiotowy zakres strategicznych zasobów naturalnych, należy wskazać, że w przypadku śródlądowych wód powierzchniowych oraz wód podziemnych wykonywanie uprawnień właścicielskich jest uregulowane dość przejrzysto. Wyraźna regulacja ustawowa wskazuje bowiem państwową osobę prawną – Wody Polskie – jako podmiot uprawniony z tego tytułu. Wątpliwości pojawiają się jednak w przypadku wód obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Morskie wody wewnętrzne oraz morze terytorialne wchodzi w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a terytorialne zwierzchnictwo Polski nad tymi zasobami, wykonywane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, rozciąga się na wody, przestrzeń powietrzną nad tymi wodami oraz na dno morskie wód wewnętrznych i morza terytorialnego, a także na wnętrze ziemi pod nim (art. 2 ust. 2 i 3 uom). Nietrudno dostrzec, że brak w tym katalogu wód stanowiących obszar strefy przyległej czy wyłącznej strefy ekonomicznej. Zgodnie z regulacjami Konwencji o prawie morza należą one bowiem do stref morskich, w których państwo wykonuje prawa suwerenne i jurysdykcję, ale nie suwerenność¹⁴². O ile jednak – w przypadku wyłącznej strefy ekonomicznej – pośród uprawnień Rzeczypospolitej do wód objętych tym obszarem specjalnym zidentyfikować można te związane z cywilistycznym pojmowaniem wykonywania uprawnień właścicielskich (jak chociażby możliwość eksploatacji zasobów naturalnych czy suwerenne prawa do innych gospodarczych przedsięwzięć w granicach strefy), o tyle uprawnienia państwa w płaszczyźnie strefy przyległej ograniczają się tak naprawdę do sfery uprawnień publicznoprawnych. Tym samym zakres autonomii regulacyjnej państwa w jego poszczególnych strefach obszarów morskich ma różny zakres i nie ma charakteru pełnego i nieograniczonego, na podobieństwo uprawnień właścicielskich.

¹⁴¹ W szczególności chodzi tu o art. 11 ust. 1 ugn (z którego wynika, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze) oraz w art. 5 ust. 1 ugn (wskazującym, że Skarb Państwa powierza Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia wskazanego w dalszych ustępach).

¹⁴² K.J. Marciniak, *Terytorium morskie Polski i jej władztwo nad strefamiorskimi*, [w:] *Polskie prawo stosunków międzynarodowych*, red. Ł. Kułaga, C. Mik, Toruń 2018, s. 177.

Należy jednocześnie podkreślić, że zagadnienie charakteru prawnego „własności” wód doczekało się dość szerokiego dorobku naukowego i orzeczniczego. Zasadniczo w tych źródłach zgodnie podkreśla się, że w przypadku „własności” wód przysługujące Skarbowi Państwa władztwo tych wód traktować należy jako *sui generis* prawo własności w szczególności, wodnoprawnym znaczeniu, odmienne jednak od prawa własności¹⁴³.

Ogólnie rzecz biorąc, zestawienie regulacji wynikających z art. 2 w zw. z art. 1 uznchsznk oraz art. 211 ust. 2 i 3 upw pozwala przyjąć, że w przypadku, kiedy prawo własności wód stanowiących strategiczny zasób naturalny przypada Skarbowi Państwa, zyskują one status wód publicznych¹⁴⁴.

Przy tej okazji trzeba podkreślić, że w oparciu o regulacje Prawa wodnego „własność” wód i pokrytych nimi gruntów została przez ustawodawcę wyraźnie rozdzielona. Już w art. 2 upw wskazano, że ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa. Wynika z tego wprost, że choć „własność” wód i pokrytych nimi nieruchomości gruntowych ściśle się wiążą, stanowią mimo to odrębne byty prawne podlegające odmiennym kwalifikacjom prawnym. Wobec tego żadne wody nie mogą być uznane za części składowe pokrytych nimi gruntów¹⁴⁵. I tak, zgodnie z obowiązującą regulacją, wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa (art. 211 ust. 2 upw), zaś grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi stanowią własność właściciela tych wód (art. 216 ust. 1 upw)¹⁴⁶. Własność gruntów uzależniona jest zatem od własności pokrywających je wód; uprawnienie to prawodawca uznał za silniejsze. *Ergo* ostrożnie można przyjąć, że własność gruntu jest prawem związanym z prawem własności wód¹⁴⁷. Z kolei śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej, stanowią własność

¹⁴³ T.A. Filipiak, *Komentarz do art. 143*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 2*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 27; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 74; wyrok SN z 19 listopada 2004 r., Legalis nr 83608; wyrok NSA z 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, Legalis nr 219222; wyrok SN z dnia 19 listopada 2004 r., II CK 146/04, Lex nr 271677.

¹⁴⁴ Podobnie R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych...*, s. 480.

¹⁴⁵ S. Gurgul, *Wody...*, s. 25. Krajowy prawodawca dokonał zatem względem kategorii prawnej wód swoistego przełamania statuowanej w art. 48 kc, precyzowanej dodatkowo treścią art. 191 kc, zasady *superficies solo cedit*, która stanowi, że wszystko, co zostaje w sposób trwały (naturalnie lub sztucznie) połączone z gruntem (wzniesione, zasiane czy zasadzone), stanowi część składową gruntu i w efekcie staje się własnością właściciela gruntu, bez względu na to kto i z czyich materiałów dokonał połączenia. Zob. H. Cioch, H. Witczak, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 1999, nr 5, s. 17.

¹⁴⁶ Prawo wodne rozstrzyga więc, że własność wody płynącej rozciąga się na własność gruntu pod wodami. Granica ta nie przebiega na styku wody z gruntem, lecz jest wytyczana decyzją administracyjną o ustalenie *linii brzegu*, na podstawie którego wyznacza się grunt pod wodą z pominięciem naturalnych linii brzegowych. Oznacza to, że granice własności gruntu pod wodą nie pokrywają się z lustrem wody. Zob. wyrok WSA w Łodzi z 16 stycznia 2014 r., III SA/Łd 761/13, Lex nr 1502832.

¹⁴⁷ K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 3, s. 56.

właściciela tej nieruchomości. Wprowadzono tu więc zasadę odpowiadającą w istocie treści *superficies solo cedit* – czyja nieruchomość gruntowa, tego pokrywające ją wody.

Również w odniesieniu do złóż kopalin, o których mowa w art. 1 pkt 4 uznaszcnk jako strategicznych zasobach naturalnych, prawodawca posługuje się kategorią własności. Nie jest ona jednak bezprzymiotnikowa, lecz określa się ją mianem „górnicznej”¹⁴⁸. Jest to wyraźne nawiązanie do historycznego dorobku prawnego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze¹⁴⁹, podejmującego problematykę wymienionej *explicite* własności górniczej¹⁵⁰. Z treści art. 1 tego aktu wynikało, że wymienione w nim minerały, znajdujące się w swych naturalnych złożach, nie są związane z prawem własności gruntu i podlegają woli górniczej, tj. mogą być przedmiotem własności górniczej, nadawanej każdemu pod warunkami¹⁵¹.

Jak podnosi się w literaturze, u podstaw wyodrębnienia własności górniczej legło słuszne założenie prawodawcy, że

w odniesieniu do tego rodzaju własności zawodne są typowe instrumenty prawa cywilnego, przy jednoczesnym przekonaniu, że problematyki tej w całości od prawa cywilnego oderwać nie można. Owa własność ma więc łączyć ze sobą pewne typowe elementy prawa cywilnego z elementami nietypowymi, które właśnie wykluczają możliwość posługiwania się kategoriami cywilistycznymi¹⁵².

¹⁴⁸ W literaturze z zakresu prawa geologicznego sformułowano pogląd wskazujący, że rozwiązania komentowanej ustawy mogą co najwyżej być traktowane jako dodatkowe wymagania (o ile nie deklaracje o charakterze pozanormatywnym) kształtujące treść oraz sposób wykonywania własności górniczej. Zob. A. Lipiński, *Sytuacja złóż kopalin*, [w:] A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 43. Nie można zgodzić się z tym stanowiskiem. Normatywny wymiar regulacji ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju znajduje odzwierciedlenie w przypadku wielu ważkich zagadnień prawnych, chociażby przy ocenie sposobu korzystania z poszczególnych dóbr (zakres i odpłatność korzystania z zasobów), dopuszczalności ich nabycia (oceny istnienia dobrej wiary na gruncie art. 231 kc) czy ustalenia ich rzeczywistego stanu prawnego. Potwierdzenie praktycznego znaczenia tej regulacji stanowi chociażby uchwała SN z dnia 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19, Lex nr 2703295.

¹⁴⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze, Dz. U. nr 85, poz. 654 ze zm.

¹⁵⁰ Z kolei ustawa Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. nie nawiązywała do tego pojęcia, opierając się na założeniu, że uprawnienia do wykonywania działalności regulowanej przepisami prawa geologicznego i górniczego wywodzą się z prawa własności, w granicach której mogły być wykonywane. Skutkiem zamieszczonego w art. 7 odwołania do kategorii złóż kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowej, które stanowiły własność Skarbu Państwa, było to, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa był wyłącznie uprawniony do korzystania ze złóż kopalin i rozporządzania prawem do nich przez ustanowienie użytkownika górniczego. Zob. K. Szuma, *Własność górnicza, użytkowanie górnicze i inne uprawnienia górnicze według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 36.

¹⁵¹ Więcej na temat historycznej konstrukcji własności górniczej zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1983, nr 6, s. 83 i nast.

¹⁵² B. Rakoczy, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 68.

Za podstawowy element atypowy należy zaś uznać przedmiot własności górniczej, wyliczony enumeratywnie przez prawodawcę w treści art. 10 pgr. Poza tym ponowne wprowadzenie tej kategorii prawnej do polskiego systemu było konieczne dla rozerwania więzi prawnej między nieruchomością gruntową a złożem kopaliny¹⁵³.

Podobnie jak w przypadku wód, także przy okazji własności górniczej złóż kopalin należy mieć na względzie, że materialny substrat tej „własności” nie może być uznany za rzecz w rozumieniu art. 45 kc – brak mu bowiem cechy samoistności¹⁵⁴. Uwaga ta tyczy się zarówno złóż będących częściami składowymi nieruchomości gruntowej (w przypadku których brak wyodrębnienia wynika z objęcia ich przestrzennymi granicami nieruchomości), ale także złóż objętych własnością górniczą (które *ex definitione* nie stanowią części składowej nieruchomości gruntowej, lecz nawet pomimo to nie posiadają cechy samoistności, bo brak ich fizycznego oddzielenia). Dopiero więc z chwilą wyodrębnienia złoża z nieruchomości gruntowej (wydobycia go) można mówić o nabyciu przez niego cywilnoprawnego charakteru rzeczy¹⁵⁵. Do tego czasu złoża kopalin – jako przedmioty materialne niebędące rzeczami – stanowić mogą co najwyżej przedmiot pochodnych praw majątkowych zbliżonych do prawa własności¹⁵⁶. Nadto, poza sporem pozostaje fakt, że własność górnicza złóż kopalin oraz części górotworu położonych poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1–5 upgg)¹⁵⁷. Natomiast złoża kopalin nieobjęte tą

¹⁵³ Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy VI kadencji nr 1696.

¹⁵⁴ J. Maciejewska, *Własność górnicza*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 34.

¹⁵⁵ O skonkretyzowanym przedmiocie własności w rozumieniu prawa cywilnego będzie można zatem mówić dopiero z chwilą udokumentowania złoża kopaliny, czyli identyfikacji co do tożsamości złoża. Zob. J.A. Stefanowicz, *Aktywa geologiczno-górnicze...*, s. 221. Jednakże dla istnienia własności górniczej tych zasobów jako majątkowego prawa bezwzględnego podobnego do własności w rozumieniu obowiązującej ustawy nie ma znaczenia, czy doszło do udokumentowania złoża (ani ewentualnie w jakim stopniu dokładności), czy dokumentacja geologiczna została zatwierdzona, ani komu przysługuje prawo do informacji geologicznej dotyczącej złoża. Zob. A. Lipiński, *Komentarz do art. 10–12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 2, s. 14.

¹⁵⁶ R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu*, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 446–459.

¹⁵⁷ R. Golał, *Status prawny podziemnych zasobów*, „Nieruchomości” 2016, nr 10, s. 19. W literaturze podkreśla się przy tym, że własność górnicza obejmuje dwojakiego rodzaju dobra, tj. złoża niektórych kopalin oraz tę część skorupy ziemskiej, która położona jest poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej (w tym naturalne lub sztuczne pustki, bez względu na to, czy zostały odnalezione, czy też rozpoznane. „O ile pierwszy z tych przepisów posługuje się kryterium rodzaju kopaliny, o tyle drugi nawiązuje do przestrzeni, generalnie czyniąc ją przedmiotem własności górniczej Skarbu Państwa. Jest zatem oczywiste, że wszystkie elementy tej przestrzeni, w tym także złoża kopalin, są przedmiotem tej własności (...) Złoża kopalin podlegających własności górniczej położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej są zatem własnością górniczą Skarbu Państwa niejako na podstawie dwóch częściowo różnych tytułów (art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 4 pr.g.g.)”. Zob. A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Prawa majątkowe...*, s. 65 i nast.

własnością, a położone w granicach nieruchomości gruntowej – jako jej część składowa – należą do podmiotu będącego właścicielem tej nieruchomości¹⁵⁸.

Na tle porównania aktualnego brzmienia regulacji dotyczących własności górniczej względem nieobowiązujących już przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. w literaturze formułowana jest zasadna teza, że wraz z wejściem w życie obowiązującej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. „doszło do nacjonalizacji tych złóż, które znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych, a z mocy art. 10 ust. 1–2 stanowią przedmiot własności górniczej”¹⁵⁹. Ustawodawca nie przewidział natomiast jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu, co należy uznać za sprzeczne z konstytucyjnymi założeniami pełnej ochrony własności¹⁶⁰.

W art. 12 upgg prawodawca wskazał dodatkowo, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Przepis ten, obok określenia zakresu wykonywania własności górniczej, precyzuje dodatkowo krąg podmiotów wykonujących uprawnienia Skarbu Państwa w tej sferze.

Wynikająca z własności górniczej sfera możliwości postępowania podmiotu uprawnionego została ograniczona dwutorowo. Z jednej strony odwołano się do ustawowych granic wykonywania uprawnień, z drugiej zaś – dokonano enumeratywnego wyliczenia przysługujących uprawnień. Formułowany względem Skarbu Państwa wymóg korzystania z przedmiotu własności górniczej w sposób zgodny z ustawą (art. 12 *in primo* upgg) należy odczytywać w powiązaniu z treścią art. 11 upgg. Jak wynika z tego przepisu, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do własności górniczej, a ponadto do rozstrzygnięcia sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania. Konsekwencją zastosowanego odwołania jest to, że granice wykonywania prawa własności górniczej są jeszcze węższe, muszą bowiem uwzględniać wynikający z art. 5 kc nakaz zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa oraz zasadami współżycia społecznego¹⁶¹.

Z kolei zakres uprawnień wynikających z prawa własności górniczej został *prima facie* ograniczony względem klasycznego katalogu uprawnień właścicielskich. Prawodawca wyraźnie bowiem wskazał, że Skarb Państwa może – z wyłączeniem innych osób – korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Obok pozytywnej strony tego prawa ukształtowana

¹⁵⁸ Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015, V CSK 200/14, Legalis nr 1186828; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., III SA/Gl 2012/12, Lex nr 1374199.

¹⁵⁹ A. Lipiński, *Komentarz do art. 10–12...*, s. 15.

¹⁶⁰ R. Mikosz, *Uprawnienia górnicze de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górniczego)*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne, książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008, s. 177 i nast.

¹⁶¹ J. Maciejewska, *Prawo do rozporządzania, korzystania i posiadania przedmiotu stanowiącego własność górniczą*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 42.

została zatem także normatywna treść prawa własności górniczej, negatywnie określająca sytuację osób trzecich, wskazując ich jako „wyłączonych”, zobowiązanych jedynie do biernego przestrzegania cudzego prawa¹⁶². Sformułowanie przepisu, regulującego zakres treściowy prawa własności górniczej, stanowi więc wyraźne konstrukcyjne odwołanie (a wręcz kopię) do zawartej w art. 140 kc regulacji określającej treść prawa własności. Wbrew pozorom jednak zakres uprawnień składających się na prawo własności górniczej nie został nadmiernie uszczuplony względem ogólnych uprawnień właścicielskich. Skarbowi Państwa przysługuje bowiem zarówno prawo korzystania z przedmiotu uprawnienia, jak i rozporządzania nim, przy czym w tym drugim wypadku możliwość tę rzeczywiście ograniczono do przypadku ustanowienia użytkowania górniczego. W pozostałym zakresie uprawnienia te zostają zachowane, nie sposób bowiem przyjąć, że możliwe jest korzystanie ze złóż kopalin bez jednoczesnego przypisania uprawnionemu podmiotowi prawa do posiadania złóż kopalin. Takie wnioskowanie – nawet w świetle szczególnego charakteru regulacji prawa geologicznego i górniczego względem kodeksu cywilnego – nie byłoby właściwe. Brak bowiem rozsądnych przyczyn, a nawet faktycznej możliwości, aby Skarb Państwa mógł być pozbawiony prawa do posiadania złóż kopalin objętych własnością górniczą¹⁶³. Klasyczna cywilistyczna triada uprawnień właścicielskich nie została więc w tym zakresie nadmiernie naruszona, dotrzymując tym samym wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

In concreto, zgodnie z art. 12 ust. 2 upgg uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne – minister właściwy ds. środowiska, starosta, a także marszałek województwa (art. 22 ust. 1, 2 i 4 upgg)¹⁶⁴, zaś w odniesieniu do działalności wymienionej w art. 2 ust. 1 upgg (budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych; robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych; robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa; drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej; likwidacji obiektów, urządzeń oraz wskazanych wyżej instalacji) – zarządy województw. Dodatkowo, jeżeli przedmiot własności górniczej znajduje się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywanie

¹⁶² T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 60–61.

¹⁶³ Ocena tej regulacji jest jednak wątpliwa także z innego powodu. Przyjęcie jedynie literalnej wykładni przepisu, dającej podstawy do korzystania ze złóż kopalin objętych własnością górniczą, mogłoby sugerować możliwość korzystania z przedmiotu własności w formie dokonywania czynności prawnych o charakterze zobowiązującym, uprawniających do używania i/lub pobierania pożytków z przedmiotu tej własności. Zgodnie z doktryną cywilistyczną właściciel realizuje tu bowiem swoje uprawnienie do korzystania z rzeczy, a nie rozporządzania nią. Z uwagi na wyraźne brzmienie przepisu art. 12 ust. 1 *in fine* upgg jest to jednak wyłączone.

¹⁶⁴ Wykonywanie tych uprawnień może wymagać współdziałania szeregu organów władzy publicznej, wskazanych w art. 23 upgg.

uprawnień właścicielskich wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej (art. 12 ust. 3 upgg).

Równie złożone okazuje się zagadnienie uprawnień właścicielskich odnośnie do strategicznego zasobu naturalnego, jakim są zasoby przyrodnicze parków narodowych. Wynika to z dwóch czynników: wątpliwości interpretacyjnych związanych z rozumieniem samego pojęcia zasobów przyrodniczych parków narodowych, w tym niejednorodnego charakteru składających się na nie elementów, przez co nie wszystkie będą mogły stanowić przedmiot prawa własności w cywilnoprawnym (a nie tylko ekonomicznym) rozumieniu, ale także z niejednorodnej struktury właścicielskiej, ukształtowanej w odniesieniu do tych zasobów.

Przyjmując, że na pojęcie zasobów przyrodniczych parku narodowego składają się zasoby przyrody ożywionej i nieożywionej, należy stwierdzić, że jedynie część z nich może być teoretycznie uznana za przedmiot własności lub innego – odpowiadającego jej treści – prawa majątkowego do danego elementu przyrodniczego. O ile więc prawem własności mogą być objęte tworzące substrat parku nieruchomości gruntowe (w tym leśne), wraz ze stanowiącymi ich części składowe niektórymi twórami przyrody (jak siedliska przyrodnicze czy rośliny), o tyle trudno mówić o prawie własności sformułowanym względem żywych zasobów parku.

Park narodowy stanowi obszarową formę ochrony przyrody. Obejmuje on część powierzchni ziemskiej, na którą składają się poszczególne nieruchomości, niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem¹⁶⁵. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest przy tym celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, wobec czego utworzenie lub powiększenie obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie jej braku – w trybie wywłaszczenia na podstawie art. 112 i nast. ugn (art. 7 ust. 1 i 2 uop). Obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu określa stosowne rozporządzenie Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 uop). Sam park narodowy – jako państwowa osoba prawna (art. 8a ust. 1 uop) – z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego (art. 232 § 1 kc) nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali (art. 10 ust. 3 uop)¹⁶⁶. Nabycie to jest wolne od podatków i opłat; od tych ostatnich wolne są również odnośne wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie

¹⁶⁵ B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9, s. 69.

¹⁶⁶ Jeżeli jednak park narodowy jako użytkownik wieczysty włądł w dniu 1 stycznia 2019 r. gruntami zabudowanymi na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 139 ze zm.), to prawo to uległo z mocy prawa przekształceniu w prawo własności tych gruntów. Ponadto, na mocy art. 8 pkt 1 tej ustawy, parki narodowe zostały zwolnione z obowiązku uiszczenia stosownej opłaty przekształceniowej. Zob. P. Wancke, *Ustawa o przekształceniu*

(art. 10 ust. 3e uop). Nie ma też obowiązku wniesienia pierwszej opłaty, podobnie jak nieodpłatne jest nabycie własności posadowionych na tym obszarze budynków, innych urządzeń oraz lokali (art. 10 ust. 3f uop). Od parków narodowych nie pobiera się przy tym opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Fakt nabycia tego prawa przez park narodowy potwierdza wojewoda w drodze decyzji administracyjnej wydanej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic (art. 10 ust. 3b uop). Decyzja ta ma charakter jedynie deklaratoryjny, wobec wyraźnego zastrzeżenia prawodawcy o nabyciu użytkowania wieczystego z mocy samego prawa. Stanowi ona natomiast podstawę dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków (art. 10 ust. 3c uop).

Co więcej, parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa (art. 10 ust. 5 uop). W przypadku wykonania przez dyrektora parku narodowego prawa pierwokupu, nieruchomość Skarbu Państwa oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu na wniosek dyrektora parku narodowego (art. 10 ust. 5j uop). Dzięki zastrzeżeniu prawa pierwokupu możliwe staje się skuteczne uzupełnienie zasobu nieruchomości składających się na obszar parku narodowego, czyniąc ze Skarbu Państwa potencjalnego nabywcę wakujących nieruchomości, niezależnie od rodzaju zawieranej umowy przenoszącej własność. Rozwiązanie to należy uznać za prawidłowe, stanowi bowiem istotne narzędzie parku narodowego dla uzupełniania zasobów objętych obszarową ochroną, których skupienie w rękach jednego uprawnionego podmiotu jest korzystne dla efektywnej realizacji celów ochronnych¹⁶⁷.

Zasób nieruchomości objętych ochroną obszarową parku narodowego dodatkowo powiększany jest również dzięki regulacji art. 10 ust. 5k uop, wskazującej, że położone w granicach parku narodowego nieruchomości Skarbu Państwa zbędne jednostce organizacyjnej sprawującej trwały zarząd, w przypadku wygaśnięcia trwałego zarządu na rzecz jednostki organizacyjnej, na wniosek dyrektora parku narodowego oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu.

Uprawnienia właścicielskie względem zasobów przyrodniczych parku narodowego przypadają parkowi narodowemu jako państwowej osobie prawnej (art. 8a ust. 1 uop). To w jego kompetencjach leżą działania związane z wykonywaniem uprawnień majątkowych, w tym także wykonywanie działalności gospodarczej (jednak w granicach wynikających z ustawy o ochronie przyrody) czy udostępnianie obszaru parku na zasadach określonych w planach lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego (art. 8b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uop)¹⁶⁸. Organem parku narodowego wykonującym uprawnienia właścicielskie jest zaś jego dyrektor (art. 8c ust.

prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz, Warszawa 2018, s. 55.

¹⁶⁷ Więcej na temat prawa pierwokupu i innych form nabycia tytułu prawnego do nieruchomości położonych w parku narodowym piszemy w komentarzu do art. 4 pkt 1.

¹⁶⁸ W. Radecki, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim*, „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 11–12.

1 uop)¹⁶⁹. Natomiast administrowanie obszarami morskimi położonymi w granicach parku narodowego odbywa się na podstawie działu III Ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, wobec czego w zakresie, w jakim obszar parku pokrywa się z obszarem morskim Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji morskiej (zgodnie z art. 38 ust. 1 uom – minister właściwy do spraw gospodarki morskiej jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich jako terenowe organy administracji morskiej) wykonywać będą sprawy w zakresie ich właściwości rzeczowej, zwłaszcza w zakresie wskazanym w art. 42 ust. 2 uom. Rozwiązanie to nie powinno budzić zastrzeżeń, bowiem organy administracji morskiej w swojej działalności zobowiązane są do uwzględnienia ograniczeń wynikających z utworzenia parku narodowego¹⁷⁰.

Takie wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku próby określenia charakteru uprawnień przysługujących względem zwierząt będących elementem strategicznych zasobów określanych jako żywe zasoby wód morskich oraz tych ujmowanych jako część zasobów przyrodniczych parków narodowych. W przypadku obu tych zasobów cecha samoistności dóbr materialnych nie występuje: zwierzęta pozostające w stanie wolnym nie są na tyle wyodrębnione, by mogły podlegać obrotowi prawnemu.

Zwierzęta będące żywymi zasobami wód morskich uznanych za strategiczne zasoby naturalne stanowią element przyrodniczy, który – zgodnie z wyraźnymi deklaracjami prawodawcy – uznaje się za integralne części wody (na zasadzie podobnej do części składowej rzeczy w rozumieniu kodeksu cywilnego). Stąd też pozostają one (przed ich pozyskaniem) przedmiotem bezwzględного prawa majątkowego, podobnego do własności (gdyż nie są rzeczą, bo brak im cechy samoistności), przypadającego podmiotowi uprawnionemu do władania wodami. Jako że właścicielem wód obszarów morskich jest Skarb Państwa, własność zasobów żywych wód morskich także przypada państwu. Podstawą prawną tego twierdzenia są oceniane łącznie art. 13 ust. 1 upw i art. 1 ust. 3 urs¹⁷¹ w związku z art. 211 ust. 2 pw.

Z kolei w odniesieniu do zwierząt będących zasobami przyrodniczymi parków narodowych, zwierzynę łowną pozostającą w stanie wolnym, w tym także tę przebywającą w obszarze tego parku narodowego, w orzecznictwie uznaje się – wobec wyraźnej regulacji ustawowej – za objętą własnością państwa, stanowi bowiem mienie ogólnonarodowe (art. 2 upł). Z uwagi na szczególny charakter tego dobra, własność ta nie jest prawem własności w rozumieniu art. 140 kc, lecz szczególnym prawem

¹⁶⁹ Współcześnie jest on jednoznacznie kwalifikowany jako organ administracji – organ ochrony przyrody; ocenę jego wcześniejszego statusu prawnego formułują m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Parki narodowe w prawnym systemie ochrony przyrody*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012, s. 121 oraz M. Makuch, *Dyrektor parku narodowego jako organ ochrony przyrody*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.

¹⁷⁰ K. Gruszecki, *Komentarz do art. 10*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 55.

¹⁷¹ Wskazują one, że ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których uprawniony jest właściciel wody.

majątkowym o charakterze bezwzględnym. Prawo to wygasa natomiast, gdy zwierzyna przejdzie lub przeleci poza granice państwa. Ze względu na szczególne *ratio legis* regulacji umożliwiających objęcie niektórych zwierząt ochroną gatunkową, także i zwierzęta objęte tą ochroną należy uznać za przedmiot szczególnych praw majątkowych Skarbu Państwa¹⁷².

Z kolei zwierzęta w stanie wolnym niebędące zwierzyną łowną i nieobjęte ochroną gatunkową nie są przedmiotem żadnego prawa podmiotowego. Mają one wprawdzie status przedmiotów (dóbr) materialnych, nie wpisują się jednak – z uwagi na brak samoistności – w kategorię prawną rzeczy. W sensie uprawnień właścicielskich są one zatem niczyje¹⁷³. Zwierzęta w stanie wolnym, nie będąc rzeczami, lecz przedmiotami materialnymi (dobrami) niczymi, stają się przedmiotami prawa majątkowego dopiero z chwilą zawładnięcia nimi (żywymi lub martwymi) i objęcia ich w posiadanie samoistne¹⁷⁴.

W odniesieniu do wolno żyjących zwierząt nieobjętych ochroną gatunkową i niebędących zwierzyną łowną, a zaliczanych w skład żywych zasobów obu kategorii strategicznych zasobów naturalnych, należy także zauważyć, że na podstawie odrębnych przepisów (jak ustawy o rybołówstwie morskim, prawa łowieckiego czy ustawy o ochronie przyrody¹⁷⁵) mogą one stać się przedmiotem odrębnej własności podmiotu prywatnego wskutek wyodrębnienia ich ze środowiska (odłowy, wyłapania).

Ponadto możliwość uznania ich za rzeczy wyłączona jest dodatkowo wobec wyraźnej regulacji ustawy o ochronie zwierząt. Z uwagi na to, iż są to istoty żywe, zdolne do odczuwania cierpienia, podmioty uprawnione względem tych obiektów nie mogą być uznane za właścicieli w klasycznym rozumieniu tego terminu. Wskutek bowiem normatywnej dereifikacji cywilnoprawnego statusu zwierząt, majątkowe prawo podmiotowe o charakterze bezwzględnym i bezterminowym, przysługujące uprawnionemu w odniesieniu do zwierzęcia, jest jedynie prawem podobnym (analogicznym w swej treści) do prawa własności. Uwzględniając zatem konstytucyjne wyodrębnienie własności i innych praw majątkowych, należy przyjąć, że wykorzystywanie konstrukcji

¹⁷² M. Goettel, *Sytuacja prawna zwierząt w świetle przepisów kodeksu cywilnego o porzuceniu i zawłaszczeniu rzeczy*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. P. Machnikowski, J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 166.

¹⁷³ Podobnie zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 30 i nast.

¹⁷⁴ Uchwała SN z 12 kwietnia 1988 r., III CZP 22/88, OSNCP 1989/9, poz. 136; OSPiKA 1989/4, poz. 197; BSN 1988/4, s. 9.

¹⁷⁵ W razie objęcia ich formą ochrony w postaci parku narodowego lub rezerwatu przyrody – zasadniczo zakazane jest ich pozyskiwanie, z zastrzeżeniem odstępstw indywidualnych wprowadzanych odpowiednio przez ministra właściwego do spraw środowiska lub Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (art. 15 ust. 1 pkt 3 uop). W pozostałych wypadkach dziko żyjące zwierzęta nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być zabijane (pozyskiwane) jedynie w związku z realizacją zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody, prowadzeniem badań naukowych lub edukacją, racjonalną gospodarką, amatorskim połowem ryb, zbiorem na własne potrzeby, prowadzeniem akcji ratowniczej, bezpieczeństwem powszechnym, bezpieczeństwem sanitarnym i weterynaryjnym, ochroną życia i zdrowia ludzi, zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem (art. 125 uop).

prawa własności w stosunku do zwierząt jest wątpliwe¹⁷⁶. W konsekwencji, zgodnie z większościowym i ugruntowanym już stanowiskiem doktryny, będą one podmiotami uprawnionymi w zakresie tzw. prawa do zwierzęcia¹⁷⁷. Ożywione elementy strategicznych zasobów naturalnych stanowić będą zatem przedmiot swoistych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, niebędących prawem własności w rozumieniu kodeksu cywilnego, zasadniczo jednak odpowiadających zakresem treściowym temu prawu. Pewne odmienności wynikać będą z ograniczeń stanowiących konsekwencję szczególnego charakteru materialnego substratu tego typu praw majątkowych – dotyczą one zarówno możliwości korzystania z przedmiotu tych praw (w postaci zakazu znęcania się nad zwierzętami czy nakazu zapewnienia im właściwego traktowania¹⁷⁸, za wyjątkiem przypadków wskazanych w przepisach powszechnie obowiązujących), jak i niedopuszczalności niektórych form rozporządzania nimi (jak chociażby brak możliwości porzucenia przez Skarb Państwa z zamiarem wyzbycia się prawa do zwierzyny łownej żyjącej w stanie wolnym¹⁷⁹), w szczególności niedopuszczalności wyzbycia się tego typu prawa w drodze zniszczenia (unicestwienia obiektu własności) jego substratu (zabicia zwierzęcia, poza okolicznościami wskazanymi w ustawie, związanymi chociażby z połowem ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym czy prowadzeniem polowań na podstawie upł).

Przedstawione powyżej uwagi, sformułowane na podstawie normatywnych odniesień do poszczególnych zasobów naturalnych, suponują wniosek, że ustawowe odwołanie do kategorii własności zasobów naturalnych należy uznać za nieprawidłowe. Stanowi ono uproszczenie, mające odzwierciedlić uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie władztwa nad poszczególnymi zasobami objętymi kategorią strategicznych zasobów naturalnych¹⁸⁰.

Jedynym zaś zasobem, niebudzącym zasadniczych wątpliwości co do charakteru prawnego przysługującego względem niego uprawnienia, jest prawo własności lasów. Własność nie jest tu tylko potocznym, względnie ekonomicznym, określeniem podstawy dysponowania tym zasobem, lecz rzeczywistą podstawą prawną władania lasami. Obejmuje

¹⁷⁶ J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 16; R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 72.

¹⁷⁷ Zob. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Prawo rzeczowe. Tom II*, Kraków 1947, s. 6–7; M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 55; M. Goettel, *Sytuacja prawna zwierząt...*, s. 160; M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 136–137; P. Machnikowski, *Problem...*, s. 28; W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 46.

¹⁷⁸ Jak choćby wymóg humanitarnego traktowania (art. 5 uoz) czy zakaz znęcania się nad zwierzętami (art. 6 uoz).

¹⁷⁹ Wyłączenie to znajduje swe uzasadnienie w wyraźnym brzmieniu art. 2 upł, wskazującym, że zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa.

¹⁸⁰ Doktryna cywilistyczna dostrzega, że w języku prawnym i prawniczym dochodzi niekiedy do „pożyczania nazwy „własność”, co wynika głównie z braku terminów, które z równą prostotą oddawałyby istotę tych praw, a także dlatego, że prawa do dóbr stanowiących przedmiot omawianej „własności” do złudzenia przypominają prawo własności w jego techniczno-prawnym znaczeniu. Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 42 i nast.

ona bowiem nieruchomości leśne jako nieruchomości gruntowe w rozumieniu kodeksu cywilnego. Własność tych zasobów przypada Skarbowi Państwa, jednakże Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, będącemu wyposażoną w zdolność prawną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej¹⁸¹ (tzw. ułomną osobą prawną w rozumieniu art. 33¹ kc)¹⁸², powierzono zarząd tymi zasobami (art. 4 ust. 1 ul)¹⁸³. Co istotne, owo powierzenie nastąpiło tu z mocy samego prawa, wobec czego nie zachodzi konieczność podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych związanych z tą materią. W szczególności nie jest konieczne zawieranie jakiejkolwiek umowy o zarządzanie pomiędzy Skarbem Państwa a Lasami Państwowymi¹⁸⁴. W ramach sprawowanego zarządu *Lasy Państwowe* prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 ul).

In concreto, w stosunkach cywilnoprawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami leśnymi pozostającymi w zasobach Skarbu Państwa, reprezentują go jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, każda w zakresie swojej własności¹⁸⁵. W stosunkach tych występują: Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (art. 33 ust. 2 pkt 1 ul), dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (art. 34 pkt 1 ul) oraz nadleśniczowie (art. 35 pkt 1 ul). To te podmioty wykonują faktycznie uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przysługujące mu względem zasobów leśnych pozostających w jego zasobie.

W literaturze przedmiotu zauważa się jednak, że przyjęty podział kompetencyjny może stanowić źródło potencjalnych sporów. Z treści art. 21 ugn wynika bowiem, że

¹⁸¹ Podobnie zob. K. Tomaszewski, *Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – forma organizacyjno-prawna, w tym status LP*, online: <https://www.bedon.lasy.gov.pl/documents/17417425/29518279/PA%C5%83STWOWE+GOSPODARSTWO+LE%C5%9ANE+%E2%80%9ELASY+PA%C5%83STWOWE%E2%80%9D-+FORMA+ORGANIZACYJNO+%E2%80%93+20PRAWNA,%20%20w+tym+Status+LP.pdf/de9ee67f-55f8-4f93-ac3a-d1ea29a5d048>, s. 281–282 [dostęp: 22 kwietnia 2020].

¹⁸² Odmienne stanowisko, jak się zdaje błędne, przyjął M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 118 i nast. Brak bowiem przekonujących argumentów, które mogłyby uzasadnić przyjęcie, że prawodawca wprowadził do systemu jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawodawca dodatkowo odmawia przyznania zdolności prawnej, rozumianej jako możliwości bycia podmiotem praw lub obowiązków, powierzając im jednocześnie gospodarkę zasobami leśnymi Skarbu Państwa. Przyjmując tę argumentację, funkcjonowanie tego typu podmiotów w obrocie – nie dość, że niemożliwe – to również zupełnie pozbawione byłoby racjonalnego uzasadnienia.

¹⁸³ Od tej zasady prawodawca wprowadza trzy wyjątki, wyłączając spod zarządu Lasów Państwowych lasy będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, lasy wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także lasy pozostające w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. 2 ul). Co więcej, na podstawie regulacji ustawy o lasach dopuszcza się przeniesienie własności części nieruchomości leśnych, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki leśnej, w drodze przekazania (darowizny) na rzecz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 38b ul) czy oddanie nieruchomości przeznaczonych na drogi krajowe w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (art. 38a ust. 1 ul).

¹⁸⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 28.

¹⁸⁵ J. Bieluk, *Komentarz do art. 4*, [w:] J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.

nieruchomości pozostające w zarządzie Lasów Państwowych z chwilą wejścia w życie tej ustawy stały się zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (jako nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste), a zarząd nimi – zgodnie z zasadą przyjętą w tym akcie – przypada staroście wykonującemu zadania z zakresu administracji rządowej (art. 4 pkt 9 ugn). Brak wyraźnego unormowania wzajemnej pozycji tych organów władzy publicznej stanowić może istotny problem praktyczny¹⁸⁶.

Kompleksowość dokonanej analizy podmiotowego kręgu uprawnionych względem zasobów naturalnych uznanych za strategiczne wymaga jednak dodatkowego odniesienia do zagadnienia zakresu uprawnień właścicielskich dotyczących tych zasobów. Należy podkreślić, że publiczny charakter podmiotu uprawnionego nie może wpływać na ocenę wynikających z treści podmiotowego prawa własności uprawnień przysługujących właścicielowi. Opowiadając się za koncepcją jednolitego pojmowania prawa własności w całym systemie prawa krajowego, przyjąć trzeba, że także i na prawo własności publicznej składa się funkcjonalna wiązka uprawnień odnoszonych do zasobów naturalnych uznanych za strategiczne jako materialnych substratów tego prawa. Obejmuje ona w szczególności prawo do posiadania, korzystania i rozporządzania rzeczą. Uprawnienia te przypadają państwu, którego upodmiotowieniem w stosunkach cywilnoprawnych jest właśnie Skarb Państwa.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym analizy są odrębności dotyczące zakresu uprawnień właścicielskich, wynikających zarówno z samych regulacji, jak i szczególnego charakteru zasobów przyrodniczych. W przypadku bowiem złóż kopalin to sam prawodawca *prima facie* ograniczył zakres uprawnień właścicielskich, wskazując w art. 12 ust. 1 upgg na prawo korzystania z przedmiotu własności górniczej oraz możliwość rozporządzania nim jedynie w drodze ustanowienia użytkowania górniczego. Ograniczenie to – wobec nieuwzględnienia prawa do posiadania przedmiotu własności – należy uznać za pozorne. Z kolei uprawnienia właścicielskie podlegają również modyfikacjom w odniesieniu do zasobów żywych wód morskich oraz parków narodowych. Uzasadnione istotą tego zasobu wydaje się ograniczenie atrybutu korzystania z niego przez podmiot uprawniony. Polega ono przykładowo na ustawowym zakazie znęcania się nad zwierzętami czy nakazie zapewnienia im humanitarnego traktowania (art. 5 i 6 ust. 1a uoz), jak również na ograniczeniu w zakresie rozporządzania przedmiotem własności publicznej przejawiającym się m.in. w zakazie wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach (art. 10a uoz).

Powracając do głównego nurtu analizy komentowanej regulacji, należy zaznaczyć, że bezwzględny charakter prawa majątkowego przysługującego podmiotom uprawnionym względem poszczególnych zasobów naturalnych uznanych za strategiczne nie uzasadnia twierdzenia, że jest to prawo absolutne. Wręcz przeciwnie: w określonych ustawowo okolicznościach może ono doznać ograniczenia tak co do treści, jak

¹⁸⁶ K. Tomaszewski, *O systematycznej destrukcji prawa leśnego słów kilka*, „Przegląd Leśniczy” 2005, nr 3, s. 12 i nast.

i sposobu jego wykonywania¹⁸⁷. Komentowana regulacja ustawowa stanowi dobitny tego przykład. Daje bowiem podstawę dla wyłączenia zasobów naturalnych spod przekształceń własnościowych. Dotyczy to zarówno zasobów, które gospodarowane są przez Skarb Państwa *in casu* reprezentowany w stosunkach cywilnoprawnych przez *stationes fisci*, jak i tych oddanych odrębnym podmiotom na podstawie stosownych tytułów prawnych.

Status własnościowy poszczególnych zasobów naturalnych uznanych za strategiczne dla kraju wynika zasadniczo z odrębnych regulacji prawnych rangi ustawowej. Z tego też powodu sformułowania ustawowego, mówiącego o zasobach „stanowiących własność Skarbu Państwa”, nie można traktować w kategoriach podstawy dla jakichkolwiek ustawowych przekształceń własnościowych¹⁸⁸. Rolą omawianej regulacji jest tu więc nie tyle normatywne uporządkowanie sfery uprawnień właścicielskich w stosunku do zasobów naturalnych o szczególnym znaczeniu dla kraju, co wprowadzenie ograniczeń w dokonywaniu przekształceń własnościowych, odnoszących się jednak wyłącznie do tych zasobów, które pozostają już w zasobach właścicielskich Skarbu Państwa.

Samo pojęcie przekształceń własnościowych, którym prawodawca posłużył się w art. 2 uznchsznk, poddano względnie szerokiej wykładni orzeczniczej. W judykaturze przyjmuje się, że określenie to ma wieloznaczny, a zarazem nieostry charakter¹⁸⁹. Wobec tego może być ono wykładane w różny sposób. Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy możliwe są cztery warianty jego interpretacji. Po pierwsze, może być ono rozumiane jako zakaz wszczynania i prowadzenia procedury prywatyzacyjnej w takim rozumieniu, jak przyjęte w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁹⁰ oraz jako zakaz reprivatyzacji. Po drugie, może ono oznaczać niemożność dokonywania przez Skarb Państwa czynności prawnych prowadzących do przejścia prawa własności rzeczy stanowiących części strategicznych zasobów naturalnych kraju na inne podmioty. Po trzecie, może ono wykluczać jakiegokolwiek zmiany własnościowe strategicznych zasobów naturalnych kraju, nie tylko na podstawie czynności prawnych prowadzących do zmiany właściciela, lecz także na podstawie innych uregulowań, takich jak np. zasiedzenie. Po czwarte, można twierdzić, że w świetle art. 2 uznchsznk wykluczone są wszelkie zmiany własnościowe w wyniku dokonania czynności prawnej lub sądowej realizacji roszczenia, natomiast przepis ten nie wyłącza tych uregulowań, w wyniku których skutki w sferze stosunków własnościowych następują *ex lege*¹⁹¹.

Jak zauważa Sąd Najwyższy w wyżej przywołanym wyroku, ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie definiuje pojęcia przekształceń własnościowych. Za szeroką interpretacją tego zwrotu przemawia jednak

¹⁸⁷ Por. postanowienie SN z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 203/14, Lex nr 1656510.

¹⁸⁸ Zob. W. Radecki, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Prawo wodne z komentarzem*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 52.

¹⁸⁹ Wyrok SO w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., IX Ca 1858/19, Lex nr 2935650.

¹⁹⁰ Obecnie ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2181.

¹⁹¹ Wyrok SN z dnia 5 października 2007 r., I CSK 223/07, Lex nr 390591.

jego ogólna treść, sugerująca objęcie nim każdej zmiany własnościowej, bez względu na jej *podstawę*. Do przekształcenia własnościowego w tym ujęciu mogłoby dojść nie tylko w następstwie procesów prywatyzacyjnych lub reprivatyzacyjnych, lecz także zbycia na *podstawie* czynności prawnej, realizacji roszczeń przysługujących posiadaczowi samoistnemu (art. 231 kc) jak również z mocy prawa na skutek określonego zdarzenia prawnego. Na rzecz tak szerokiego ujęcia powołać można również wskazywany w niektórych orzeczeniach Sądu Najwyższego cel rozwiązania przyjętego w art. 2 *uznchsznk*, postrzegany jako zagwarantowanie stałości stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁹².

Przeciwko jednak takiej interpretacji przemawia – zdaniem Sądu Najwyższego – szereg odrębnych, ważkich argumentów¹⁹³. Dostrzec bowiem należy, że prace parlamentarne nad projektem ustawy z 2001 r. toczyły się równoległe z pracami nad projektem ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach¹⁹⁴, która ostatecznie nie weszła w życie na skutek odmowy podpisania przez Prezydenta RP. W uzasadnieniu projektu *uznchsznk* wskazano, że zmierza ona do uniknięcia poddania procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu, z których wiele przeszło na własność państwa w sposób krzywdzący dla dawnych właścicieli. W bezpośrednim związku z tym celem pozostawała treść art. 2 projektu ustawy z 2001 r., według którego wyszczególnione w projekcie zasoby naturalne, w tym lasy państwowe, nie miały podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze¹⁹⁵.

Bez względu na zmianę wyraźnego brzmienia art. 2 *uznchsznk* w porównaniu do projektu tego przepisu, do której doszło w toku prac legislacyjnych, kontekst ten nie może pozostać bez wpływu na jego interpretację. Daje on podstawę do przyjęcia, że ustanowiony zakaz odnosi się w głównej mierze do procesów transformacyjnych o charakterze strukturalnym, mogących wpływać na strukturę własnościową zasobów naturalnych istotnych z punktu widzenia społeczeństwa, uwzględniając przy tym sposób, w jaki Skarb Państwa uzyskał ich własność w przeszłości. Istotą tej regulacji jest zatem eliminacja lub ograniczenie sposobów gospodarowania własnością publiczną przez jej dysponenta, w zakresie, w jakim przedmiotem tej własności byłyby dobra państwowe o szczególnym znaczeniu.

Zdaniem Sądu Najwyższego, ten kierunek wykładni art. 2 *uznchsznk* zyskuje dodatkowe uzasadnienie po uwzględnieniu brzmienia art. 7 *uznchsznk*, pozostawionego bez zmian w zestawieniu z projektem. Wynikało z niego, że zasoby wymienione w art. 1 *uznchsznk* powinny pozostać własnością Skarbu Państwa, a roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców mają zostać zaspokojone wyłącznie przez rekompensaty pieniężne, wypłacane na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przepis art. 7

¹⁹² Wyrok SN z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, Lex nr 1298202; wyrok SN z dnia 26 czerwca 2015 r., I CSK 316/14, Lex nr 1751301.

¹⁹³ Uzasadnione jest szersze odwołanie się w dalszej części rozważań do argumentacji Sądu Najwyższego zaprezentowanej w cytowanym już wcześniej postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18.

¹⁹⁴ Druki sejmowe III kadencji nr 1360, nr 1455 i nr 2719.

¹⁹⁵ Druk sejmowy III kadencji nr 1455.

uznchsznk wyraża więc wolę prawodawcy, by przyszła realizacja żądań reprivatyzacyjnych miała postać pieniężnych rekompensat, a tym samym – aby odbyła się z zachowaniem zasobów uznanych za strategiczne, bez dokonywania w odniesieniu do nich zmian własnościowych¹⁹⁶.

Za nieprzypadkowy Sąd Najwyższy uznał fakt, że w art. 2 uznchsznk nie posłużono się określeniami typowymi dla jednostkowych aktów nabycia własności z woli dotychczasowego właściciela, takimi jak „zbycie”, „nabycie” lub „przeniesienie własności”, lecz zwrotem „przekształcenia własnościowe”. Jakkolwiek w języku ogólnym zakres znaczeniowy tego sformułowania może być odbierany jako szeroki, w języku prawnym miał on w czasie prowadzonych prac nad projektem i w dacie wejścia w życie uznchsznk jednoznaczne odniesienia w tytułach i treści licznych aktów prawnych, regulujących strukturalne procesy komercjalizacji i prywatyzacji majątku państwowego¹⁹⁷. Pojęcie to nie było natomiast i nie jest stosowane w języku prawnym, a także prawniczym, w odniesieniu do indywidualnych aktów nabycia własności nieruchomości, takich jak zasiedzenie lub realizacja roszczenia określonego w art. 231 kc.

Zaprezentowana argumentacja Sądu Najwyższego zasługuje na pełną aprobatę. Posiłkując się dalszymi stanowiskami jurydycznymi, trzeba ją jednak w pewnej mierze uzupełnić, chociażby o generalne zastrzeżenie Sądu Okręgowego w Olsztynie wskazujące, że nie można w różnych stanach faktycznych dokonywać takiej samej wykładni art. 2 uznchsznk¹⁹⁸. Wykładnia tego przepisu może być wprawdzie różna, lecz każdorazowo uwzględnić należy podstawowe założenie ustawodawcy, jakim jest niedokonywanie zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy ocenie stanu faktycznego objętego wyrokowaniem. Prawidłowy sposób rozumienia art. 2 uznchsznk wymaga zatem przyjęcia uniwersalnego modelu, którego istotą jest założenie, że z zastrzeżeniem ustawowo przewidzianych wyjątków przekształceń własnościowych dotyczących strategicznych zasobów naturalnych nie można dokonywać w drodze czynności prawnych, przy czym przepis ten jednocześnie nie wyłącza działania szczególnych instytucji prawa cywilnego, jak zasiedzenia (art. 172 i nast. kc) czy realizacji roszczenia samoistnego posiadacza gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, o przeniesienie na niego własności zajętej działki (art. 231 § 1 kc)¹⁹⁹. Wyłączenie przekształceń własnościowych odnosi się więc do części tylko zdarzeń

¹⁹⁶ Uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7–8, poz. 85.

¹⁹⁷ Jako przykład odniesienia Sąd Najwyższy wskazał między innymi ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. Nr 51, poz. 299, ustawę z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”, Dz. U. Nr 61, poz. 260, ustawę z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. Nr 16, poz. 69 i ustawę z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, Dz. U. Nr 98, poz. 473.

¹⁹⁸ Wyrok SO w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., IX Ca 1858/19.

¹⁹⁹ Wyrok SN z dnia 5 października 2007 r., I CSK 223/07.

prawnych, objętych kategorią czynności prawnych. W zakresie, w jakim ustawa szczególnie nie przewiduje dalszych wyjątków, wprowadzenie zakazu dokonywania przekształceń własnościowych skutkuje zatem kwalifikacją strategicznych zasobów naturalnych jako *res extra commercium* (przedmioty materialne wyjęte z obrotu).

Z uwagi na wyraźne zastrzeżenie ustawowe, z którego wynika, że strategiczne zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, podmiotowy zakres wyłączenia możliwości dokonywania tego typu przekształceń ma charakter powszechny. Poza bowiem wyjątkami przewidzianymi w przepisach szczególnych, skutkiem tego jest brak możliwości zmiany podmiotu uprawnionego (Skarbu Państwa) w drodze czynności prawnych, których drugą stroną są nie tylko osoby fizyczne, osoby prawne czy ułomne osoby prawne (art. 33¹ k.c.), ale i podmioty zaliczane do sfery władzy publicznej. Tym samym zasoby te względnie trwale stanowią własność państwową.

Norma prawna zawarta w komentowanej regulacji należy do kategorii norm bezwzględnie wiążących (*ius cogens*). Jej stosowanie nie może być zatem wyłączone ani ograniczone mocą woli stron dokonujących czynności prawnej. Taki charakter mocy wiążącej normy zawartej w art. 2 uznchsznk wynika zarówno z językowej analizy, jak i *ratio legis* regulacji oraz stabilizacyjnej funkcji tego przepisu.

Komentowany przepis – z uwagi na rangę zawartych w nim ustaleń – nie może być wykładany w oderwaniu od pozostałych norm ustawy. W szczególności winien być on interpretowany w powiązaniu z art. 3 uznchsznk (wskutek czego wyłączenie zbywalności zasobów może być uznane za negatywną formę gospodarowania nimi w interesie dobra ogólnego) i art. 4 uznchsznk (wobec czego łącznym skutkiem wprowadzenia zasadniczej niezbywalności zasobów będzie pozytywne oddziaływanie na proces utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych, użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju).

Co istotne, podstawą wprowadzenia wyjątków od zakazu przekształceń własnościowych zasobów uznanych za strategiczne może być jedynie norma prawna zawarta w akcie prawnym powszechnie obowiązującym rangi ustawowej. Tym samym zastrzeżenie odstępstwa w każdym innym akcie prawnym powszechnie obowiązującym, niezaliczanym jednak do kategorii ustaw, nie spełnia tych wymogów i wyłącza jego potencjalną skuteczność.

Diagnozowane w przepisach szczególnych odstępstwa stanowią klasyczny przykład wyjątku od ogólnej zasady niezbywalności strategicznych zasobów naturalnych. Są to bowiem regulacje wyjątkowe, odbiegające od pierwotnego celu wprowadzonego zakazu. Aktualizuje się zatem względem nich reguła *exceptiones non sunt extendae*, wskutek czego stosowana będzie reguła wykładni ścisłej, literalnej, opartej na dyrektywach językowych, z pominięciem ewentualnych racji celowościowych, mogących prowadzić do szerszego rozumienia znaczenia normy prawnej, stanowiącej wyjątek od ogólnej zasady²⁰⁰.

²⁰⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193 i nast.; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 248–249.

Strategiczne zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają zasadniczo przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem jednak przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Potencjalny zakres dopuszczonych odstępstw może obejmować zarówno definitywne przeniesienie prawa własności przysługującego względem poszczególnych zasobów strategicznych, jak i ich obciążenie. Ten kierunek wykładni ustanowionego wyjątku wynika z potrzeby zapewnienia zrównoważonego gospodarowania zasobami (art. 3 uznchsznk). Stosując rozumowanie *a maiori ad minus*, dopuszczalne wydaje się nie tylko zbycie strategicznego zasobu (jako forma realizacji *ius disponendi*), ale i obciążenie przysługującego Skarbowi Państwa bezwzględnego prawa majątkowego poprzez nadanie określonych uprawnień lub ich wiązki podmiotowi pozostającemu poza strukturą władzy publicznej, w tym także podmiotom prywatnym (obciążenie prawa jako realizacja *ius utendi*).

Pomimo przewidzianej możliwości formułowania ustawowych wyłączeń, z uwagi na obowiązywanie odrębnych przepisów ustawowych *a limine* niemożliwe będzie zbycie czy obciążenie uprawnień przysługujących do niektórych strategicznych zasobów naturalnych. Jak się wydaje, uwaga ta dotyczy w głównej mierze niedopuszczalności wyzbycia się przez Skarb Państwa własności wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych, śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych, w przypadku których ustawodawca *explicite* wskazał, że jako zasoby naturalne stanowią one własność Skarbu Państwa (art. 211 ust. 2 upw). Zmiana struktury właścicielskiej powodowałaby w tym zakresie niezgodność czynności prawnej z ustawą i jako taka byłaby nieważna (art. 58 § 1 kc). Z tego samego powodu wyłączenie od zakazu przekształceń własnościowych nie może odnieść skutku względem złóż kopalin objętych prawem własności górniczej (które zgodnie z art. 10 ust. 5 upgg stanowią własność Skarbu Państwa). Co do zasady dotyczy to także własności żywych zasobów wód morskich oraz parków narodowych objętych ochroną gatunkową, tak w drodze czynności prawnej, jak i innej czynności faktycznej²⁰¹.

W przypadku wód polskich obszarów morskich za przykład przekształceń własnościowych służą dopuszczalność udzielenia licencji lub specjalnego zezwolenia połowowego w ramach rybołówstwa komercyjnego (art. 8 ust. 1 urm), a w przypadku rybołówstwa niekomercyjnego – udzielenie pozwolenia na połowy organizmów morskich w celach prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych albo w celu kształcenia, w zakresie rybołówstwa morskiego (art. 84 ust. 1 urm), względnie pozwolenia na wykonywanie rybołówstwa rekreacyjnego (art. 90 ust. 1 pkt 1 urm).

Szczególnie liberalne podejście – pomimo jasnego *ratio legis* komentowanej regulacji – zauważalne jest w przypadku przekształceń własnościowych przewidzianych w odniesieniu do nieruchomości leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa. *Lex specialis* względem art. 2 uznchsznk stanowi ustawa o lasach, która nie statuuje bezwzględnego zakazu przekształceń własnościowych w odniesieniu do nieruchomości

²⁰¹ Ze względu na wyraźne zastrzeżenie prawodawcy, niemożliwe jest zawłaszczenie zwierzęcia objętego ochroną gatunkową (art. 15 ust. 1 pkt 3 i 5 uop, z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w planie ochrony lub planie zadań ochronnych dla parku narodowego, jak również odstępstw od zakazów obowiązujących w parku narodowym wprowadzonych na podstawie art. 15 ust. 3 i 4 uop).

leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa²⁰². Możliwość sprzedaży lasów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych przewiduje art. 38 ust. 1 ul. Wskazuje on, że – z zastrzeżeniem art. 40a ul²⁰³ – sprzedaż nieruchomości leśnej może następować w przypadkach:

1. zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach;
2. regulacji granicy polno-leśnej;
3. stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej;
4. zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze;
5. podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa²⁰⁴.

Wadliwość tego rozwiązania z punktu widzenia komentowanej regulacji dostrzeżono w literaturze. Stwierdza się w tym kontekście, że bardzo trudno jest

wyjaśnić wskazane przesłanki na gruncie ustawy z 6 lipca 2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz zawartego w niej zakazu przekształceń własnościowych lasów jako zasobu naturalnego, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawach szczególnych. Można zauważyć występującą tutaj sprzeczność. Ustawa ta chroni lasy w interesie publicznym jako dobro naturalne, natomiast ustawa o lasach dopuszcza we wspomnianym art. 38 ust. 1 pkt 5 sprzedaż nieruchomości z ważnych względów gospodarczych i społecznych, oczywiście o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Ustawa o lasach nie określa i nie wskazuje, jakimi wartościami oraz zasadami należałoby się kierować, aby zachować lasy jako dobro wspólne. Wręcz odwrotnie, przepis ten stwarza możliwość bardzo szerokiego rozumienia celu realizacji wartości społecznych i gospodarczych, a co za tym idzie – może otwierać pole do wykorzystywania nieruchomości leśnych w celach innych niż społeczne (np. budownictwa mieszkaniowego itp.)²⁰⁵.

Szeroką podstawę do oddziaływania na sferę własności lasów państwowych dają także odrębne przepisy ustawy o lasach. Umożliwiają one w szczególności obciążenie nieruchomości prawem rzeczowym – użytkowaniem wieczystym (art. 38d ust. 1 ul) lub użytkowaniem (art. 40 ust. 1 ul), jak również prawem obligacyjnym – dzierżawą (art. 39 ul) czy służebnością drogową lub przesyłu (art. 39a ust. 1–3 ul)²⁰⁶.

²⁰² Postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, Lex nr 2390747.

²⁰³ Regulacja ta odnosi się do nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokalami mieszkalnymi oraz do gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych Lasom Państwowym.

²⁰⁴ Więcej na ten temat piszemy w komentarzu do art. 4 pkt 1 uznchsznk.

²⁰⁵ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 299.

²⁰⁶ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2012, s. 154.

Wprowadzone regulacje nie dają zatem podstaw do traktowania lasów uznanych za strategiczny zasób naturalny jako *rei extra commercium*. Przeciwnie, przepisy ustawy o lasach nie wyłączają nieruchomości leśnych Skarbu Państwa z obrotu prawnego²⁰⁷.

Precyzyjne wyłączenie od zakazu dokonywania przekształceń własnościowych w odniesieniu do złóż kopalin, o których mowa w art. 1 pkt 4 uznchsznk, przewiduje prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z 12 ust. 1 upgg Skarb Państwa, z wyłączeniem innych osób, może korzystać – w granicach określonych przez ustawy – z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Ze względu zatem na wyraźne postanowienia ustawowe jest to jedyna forma obciążania prawa własności górniczej²⁰⁸.

Również w odniesieniu do zasobów przyrodniczych parków narodowych możliwe jest wskazanie ustawowych wyjątków od niedopuszczalności dokonywania przekształceń własnościowych w stosunku do strategicznych zasobów naturalnych. Jak wynika wprost z art. 19 ust. 1 pkt 2 ugn, sprzedaż nieruchomości, a także oddanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawa, jeżeli są one położone na obszarach parków narodowych – wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego²⁰⁹.

Art. 3

Art. 3. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego.

Komentarz

Norma prawna zawarta w art. 3 uznchsznk jest adresowana zarówno do władz publicznych jak i podmiotów korzystających ze środowiska. Ma ona charakter generalny w tym sensie, że odnosi się do wszystkich zadań organów ochrony środowiska dotyczących gospodarowania tymi zasobami (organizatorskich, wykonawczych, zobowiązująco-reglamentacyjnych oraz nadzorczo-kontrolnych²¹⁰), choć – jak się zdaje – wytyczne z niej wynikające mają zastosowanie przede wszystkim w związku z realizacją zadań o charakterze organizatorskim, tj. wyznaczaniem celów w polityce ochrony środowiska (od szczebla centralnego i ponadnarodowego po szczebel lokalny) oraz realizacją zadań

²⁰⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2016 r., IV CSK 251/15, Legalis nr 2300545.

²⁰⁸ Więcej na temat użytkowania górniczego zob. A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Prawa majątkowe...*, s. 75–86.

²⁰⁹ Jak wskazuje się w orzecznictwie, zwrot „wymaga porozumienia” oznacza, że brak porozumienia nie ma wpływu na skuteczność dokonywanej czynności prawnej. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2018 r., I ACa 894/16, Legalis nr 2241909.

²¹⁰ M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 82. Szerzej omawiamy je we wprowadzeniu do art. 4 uznchsznk.

o charakterze reglamentacyjnym. Natomiast w przypadku podmiotów gospodarujących strategicznymi zasobami naturalnymi winna ona stanowić wytyczną dla podejmowanych decyzji i działań faktycznych na każdym etapie korzystania z zasobu – od momentu pozyskania po etap usuwania odpadów²¹¹.

Spojrzenie na regulację prawną dotyczącą środowiska zarówno jako całości, jak i jego poszczególnych zasobów, w tym strategicznych zasobów naturalnych, pozwala zauważyć dwa podstawowe motywy ustanowienia regulacji prawnej. Pierwszy związany jest z literalnie pojmowaną ochroną, zachowaniem i niepogarszaniem zasobów. Drugi – z korzystaniem ze środowiska, czyli rozważnym (ostrożnym), zrównoważonym i racjonalnym czerpaniem z jego zasobów. Temu rozpięciu norm pomiędzy ochroną zasobów a gospodarowaniem nimi odpowiada ujęcie wynikające z przyjęcia w polskim prawodawstwie zasady zrównoważonego rozwoju, ujmowanej przez doktrynę albo jako klauzula generalna²¹² – dyrektywalna zasada prawa²¹³, albo jako zasada-wartość²¹⁴ o randzie zasady ustrojowej²¹⁵, odnoszona do wszystkich funkcji państwa²¹⁶, a także ujmowana jako zasada procesowa, wykorzystywana dopiero na etapie stosowania prawa²¹⁷. Polski ustawodawca, kierując się przesłanką dobra wspólnego, ustanowił bowiem zasadę zrównoważonego rozwoju jako fundamentalną zasadę gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju²¹⁸.

Celem tego komentarza nie jest szczegółowe omawianie rozumienia i ewolucji pojęcia zrównoważonego rozwoju na przestrzeni lat, ani próba jego definiowania, lecz potrzeba wykorzystania go jako zbioru dyrektyw działania określającego sposób gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z art. 3 uchwały i tylko w takim zakresie, jaki jest w tym celu niezbędny. Nie czujemy się także uprawnieni do podejmowania prób omawiania definicji ustawowej tego pojęcia. Wprost przeciwnie: popieramy pogląd, że ustawodawca zwykły nie jest uprawniony do wiążącego definiowania pojęć konstytucyjnych, ponieważ mają one charakter autonomiczny i nie

²¹¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, COM(2005) 670 final oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Komisji Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, COM(2019) 640 final, s. 7.

²¹² Wyrok TK z 17 października 2000, SK 5/99, OTK 2000/7, poz. 254.

²¹³ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 37; R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014, s. 11.

²¹⁴ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 271; P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, s. 151.

²¹⁵ Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002, s. 13; Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 65.

²¹⁶ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 456, z wyjątkiem zadań związanych ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności terytorium (tamże).

²¹⁷ B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 38 i nast.

²¹⁸ M. Łazor, *Leśne kompleksy...*, s. 446.

stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego²¹⁹, a tym samym – że pojęcie to nie powinno podlegać definiowaniu w drodze wiążącej wypowiedzi ustawodawcy zwykłego²²⁰.

Nie zmienia to faktu, że dyrektywalne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju, za którym się konsekwentnie opowiadamy²²¹, sprawia, iż wynikają z niej wytyczne, którymi winny kierować się organy administracji publicznej gospodarując strategicznymi zasobami naturalnymi. Dlatego podkreślić należy, że kluczowymi celami z niej wynikającymi są: dobrobyt (zaspokajanie potrzeb), sprawiedliwość (zarówno w wymiarze pokoleniowym, jak i międzypokoleniowym oraz międzynarodowym) i bezpieczeństwo²²². Celami drugiego stopnia, a jednocześnie środkami realizacji tych celów, są: rozwój i zapewnienie trwałości funkcji ekologicznych. Oznacza ona więc zharmonizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego ze środowiskiem w celu możliwie jak najdłuższego zachowania jego walorów²²³. Zawarta w art. 3 uznchsznk dyrektywa działania odnosi się m.in. do sprawiedliwości międzypokoleniowej, tj. potrzeby ochrony zasobów środowiska dla dobra przyszłych pokoleń. Wyodrębniona jako składowa zasady zrównoważonego rozwoju²²⁴, oznacza konieczność takiego gospodarowania zasobami, które utrzyma możliwość ich wykorzystywania przez przyszłe pokolenia²²⁵ – czyli zabezpieczenia zasobów podstawowych surowców odnawialnych i nieodnawialnych, w szczególności nośników energii, dla potrzeb przyszłego wzrostu gospodarczego²²⁶. W takim ujęciu stanowi ona także dyrektywę działania skierowaną do władz publicznych, rozwiniętą w art. 4 uznchsznk.

Jak sugeruje brzmienie art. 3 uznchsznk, dyrektywy wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju odnoszą się do „gospodarowania zasobami środowiska”. Czasownik „gospodarować” oznacza m.in. „zarządzać jakimiś zasobami i środkami, decydować o sposobie wykorzystania tego, co się ma”²²⁷; rzeczownik „gospodarowanie” oznaczać będzie zarządzanie zasobami i środkami oraz decydowanie o sposobie ich wykorzystania.

²¹⁹ Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A, 2003, nr 7, s. 76. W tym kontekście zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 3*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 52.

²²⁰ R. Mikosz, *Zagadnienia wstępne*, s. 24–25.

²²¹ A. Haładyj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, red. A. Graczyk, Wrocław 2007, s. 160.

²²² Por. również M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 127.

²²³ J. Śleszyński, *Wskaźniki trwałego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, nr 2.

²²⁴ Choć np. K. Kępka (*Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 37–75) uznaje ją za odrębną od zasady zrównoważonego rozwoju zasadę prawa.

²²⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35, s. 124; więcej zob. P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak, Warszawa 2015, s. ??; M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human Rights and the Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.

²²⁶ P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, s. 152.

²²⁷ E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN. Tom I*, Warszawa 2007, s. 205.

Zdaniem B. Rakoczego „gospodarowanie” oznacza więc pewien ciąg działań podejmowanych w określonej kolejności, określonym czasie i miejscu z zamiarem uzyskania określonego rezultatu²²⁸. Drugie ujęcie odnosi się do wykorzystywania tych zasobów dla celów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej²²⁹. Zdaniem D. Trzcińskiej „gospodarowane” odnosi się do prawidłowego zarządzania posiadanymi zasobami, dbania o ich nie pogorszenie oraz zachowanie ich substancji²³⁰. Uznajemy tym samym, że dyspozycja normy zawartej w art. 3 odnosi się do takiego wykorzystywania strategicznych zasobów naturalnych, które jest zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, a więc odnosi się do zarówno gospodarczego, jak i ochronnego wymiaru korzystania z zasobów. Za takim wnioskiem przemawia również fakt, że pojęcie gospodarowania zasobami środowiska pojawia się w definicji legalnej ochrony środowiska (art. 3 pkt 13 upoś): prawodawca powiązał gospodarowanie zasobami środowiska z zasadą zrównoważonego rozwoju, rozstrzygając, jakie działania służą ochronie środowiska²³¹.

Łącząc pojęcie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi z wytycznymi wynikającymi z zasady zrównoważonego rozwoju uznać należy, że będzie to gospodarowanie, które oznacza ciągłą i systematyczną dbałość o zarządzanie zasobem, „oparte na racjonalnym planowaniu”²³², uwzględniające jego ochronę i wykorzystanie w celach gospodarczych, w sposób „przynoszący pożądany pożytek społeczny, z wyłączeniem wszelkich objawów marnotrawstwa”²³³, nakierowany na zachowanie zasobów dla współczesnego i przyszłych pokoleń. Taka propozycja uwzględnia ducha komentowanej ustawy, bezpośrednio nawiązując do aksjologii, która legła u podstaw jej uchwalenia.

Brzmienie normy wyrażonej w art. 3 nakazuje gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju **w interesie dobra ogólnego**, co oznacza, że dyrektywalny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju uzyskał dodatkową kwalifikację: gospodarowanie zasobami powinno dokonywać się „w interesie dobra ogólnego”. W ten sposób sformułowany został nadrzędny cel działań (i zaniechań) adresowany władz publicznym i podmiotów korzystających ze strategicznych zasobów naturalnych, ulegający doprecyzowaniu w art. 4 uznchsznk („dla osiągnięcia celu określonego w art. 3...”). Jak bowiem pisał G. Radbruch:

²²⁸ B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 25.

²²⁹ Tamże.

²³⁰ D. Trzcińska, *Ochrona środowiska w Polsce – cele środowiskowe*, [w:] D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016, s. 31. *A contrario* „Usługi w zakresie opracowywania dokumentacji, prowadzenia badań niezbędnych do planowania i realizacji przedsięwzięć w środowisku morskim nie stanowią sensu stricto [sic!] działań służących kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska, bowiem mają jedynie pośredni i tylko potencjalny związek z ochroną środowiska”. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., I SA/Gd 575/16, LEX nr 2090651.

²³¹ B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 20.

²³² M. Pchałek, *Komentarz do art. 81*, s. 81.

²³³ J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, s. 12.

Wszyscy są zgodni, że prawo ma służyć dobru powszechnemu. Co do tego jednak, czym jest dobro powszechne, wiodą spór przeróżne poglądy na świat, poglądy na państwo i programy partyjne. Można dobro powszechne ujmować społecznie: jako dobro wszystkich albo przynajmniej możliwie wielu jednostek, jako dobro większości, masy. Można je tłumaczyć organicznie: jako dobro całości państwowej lub narodowej, która jest czymś więcej niż sumą jednostek. Można wreszcie dobro powszechne rozumieć instytucjonalnie, tzn. jako urzeczywistnianie wartości przedmiotowych nie tylko w interesie jednostek lub zbiorowości, lecz dla dobra samego²³⁴.

Prawodawca określił cel działania jako gospodarowanie w interesie dobra „ogólnego”. Zdaniem A. Kościa pojęcie to może być zamiennie używane z pojęciami takimi jak dobro ogólne, powszechne, publiczne, społeczne lub jako interes ogólny²³⁵; jego zdaniem dobro wspólne jest wartością zbiorową, wynikającą z natury człowieka i obejmującą doskonałość wielu osób, którą osiągają w życiu wspólnym i wzajemnym współdziałaniu poprzez korzystanie z instytucji społecznych²³⁶, a w ujęciu jurydycznym desygnat pojęcia dobra wspólnego w kontekście zasobów środowiska z całą pewnością wypełniają strategiczne zasoby naturalne²³⁷.

Takie ujęcie doskonale oddaje aksjologię leżącą u podstaw przyjęcia uznchsznk, łącząc się z kontekstem zapewnienia dostępności zasobów dla współczesnego i przyszłych pokoleń oraz zapewnienia ich należytej jakości – jako rodzaj współdziałania pomiędzy organami ochrony środowiska a podmiotami korzystającymi z tych zasobów za pośrednictwem „instytucji społecznych”, przez które rozumiemy w tym ujęciu, instytucje prawne ochrony środowiska określające sposoby korzystania z zasobów, którym prawodawca poświęcił art. 4 uznchsznk.

Art. 4

Art. 4. Dla osiągnięcia celu określonego w art. 3 właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek:

1. utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne;
2. użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

²³⁴ G. Radbruch, *O celu prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1937, nr 3, s. 325.

²³⁵ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001, s. 240.

²³⁶ Tamże. Przy tym ustaleniu chcielibyśmy pozostać, dostrzegając wielość ujęć i prób delimitacji pojęcia „dobro wspólne”, „dobro ogólne”, „interes publiczny” itp.

²³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2014 r., IV SA/Wa 2097/13, Legalis nr 1066142.

Komentarz

Adresatami norm zawartych w art. 4 uznchsznk są organy administracji w rozumieniu art. 3 pkt 14 lit. a upoś, które „występują w roli powiernika dobra, jakim jest środowisko, oraz podmiotu rozdzielającego korzyści i nakładającego ciężary, a następnie kontrolującego i podział korzyści, i rozkład ciężarów”²³⁸ oraz podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 3 pkt 14 lit. b upoś)²³⁹.

Działania podejmowane przez owe podmioty mają za zadanie realizację celu określonego w art. 3, tj. dobro ogółu, co sprawia, że zyskują one podbudowę aksjologiczną i muszą być oceniane przez pryzmat stopnia, w jakim cel ten został uwzględniony w planowanych działaniach oraz osiągnięty w konkretnych obszarach aktywności władz publicznych i nadzorowanych przez nie podmiotów korzystających ze środowiska i zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, mimo że ta, jako dyrektywa działania, wskazana została wyłącznie w odniesieniu do gospodarowania zasobem nieodnawialnym wyczerpywalnym – złożami kopalin. Przeciwnie wnioskowanie prowadziłoby *ab absurdum*, a łączna interpretacja art. 3 i 4 uznchsznk oznacza, że wszystkie działania dotyczące gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi wymagają uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Do takiego wniosku prowadzą nas także analizy konkretnych ustaw szczegółowych, regulujących gospodarowanie zasobami objętymi kategorią pojęciową strategicznych zasobów naturalnych: zarówno w ustawie Prawo wodne²⁴⁰, jak i ustawie o lasach²⁴¹ pojawia się odwołanie do gospodarowania tymi zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁴².

Organy administracji – jako adresaci tych norm – realizują zadania, które za M. Górskim można podzielić na cztery grupy: zadania o charakterze organizatorskim, zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym oraz zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym²⁴³.

²³⁸ B. Rakoczy, *Sprawiedliwość społeczna a gradacja prawa o środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 312.

²³⁹ Szczegółowy krąg podmiotów wykonujących uprawnienia właścicielskie wskazano w komentarzu do art. 2 uznchsznk.

²⁴⁰ Art. 1 upw Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

²⁴¹ Art. 7 ust. 1 ul. Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu.

²⁴² Konsekwencję prawodawcy w tym zakresie podkreśla M. Walas, *Organy i służby ochrony wód*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181309> [dostęp: 12maja 2020].

²⁴³ M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Gorski, Wyd. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 82. Nie jest to jedyna możliwa propozycja podziału zadań administracji publicznej w ochronie środowiska, ich przeglądu dokonała: M. Żurawik-Paszowska, *Rodzaje zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016, s. 41 i nast.

Choć funkcja planistyczna w procesie administrowania sprawami publicznymi ma charakter posiłkowy względem ogólnych funkcji administracji publicznej – kierowniczej, reglamentacyjnej, świadczącej i właścicielskiej²⁴⁴ – z uwagi na jego przedmiot i specyfikę odgrywa ona kluczową rolę w prawie ochrony środowiska. Zadania organizatorskie są realizowane za pośrednictwem aktów planowania ogólnego i aktów planowania specjalistycznego. Pierwszą grupę tworzą akty planistyczne regulujące całościowo i kompleksowo, w ramach zadań przyznanych danej jednostce administracyjnej, zagospodarowanie przestrzenne tej jednostki lub jej fragmentu, np.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, drugą zaś – akty określające sieci infrastrukturalne lub sieci terenów chronionych, np.: plany ochrony przyrody, plany sieci dróg²⁴⁵. Wprawdzie wśród zadań organizatorskich zadania związane z zagospodarowaniem przestrzeni mają największe znaczenie²⁴⁶, ale z uwagi na cel, dla którego zadania organizatorskie są omawiane w tym komentarzu ograniczamy się do aktów planowania specjalistycznego (więcej miejsca poświęcając jedynie faktowi istnienia wyodrębnionego przedmiotowo planowania ogólnego obszarów morskich).

Z perspektywy multicytrycznego porządku prawnego w ramach zadań organizatorskich uwzględniamy ponadto źródła prawa UE, w tym dyrektywy unijne, jak i dokumenty niemające bezpośredniej mocy normatywnej, wytyczające kierunki działania i kształtujące politykę prawodawczą, o charakterze ogólnym oraz wyspecjalizowanym²⁴⁷, zwłaszcza, że za objęciem zasobów naturalnych zakresem przedmiotowym unijnego prawa (ochrony) środowiska opowiada się doktryna²⁴⁸. Nie rozstrzygamy przy tym ani charakteru norm prawnych zawierających normy planowania (wewnętrzne/zewnętrzne), ani ich hierarchii w katalogu źródeł praw. Jak bowiem wskazuje J. Boć:

Ujęcie zupełnie akceptujące ten podział nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w prawie ustawowym ochronnym i wręcz jest z nim sprzeczne. Akty generalne planistyczne w wielu rodzajach uregulowań stanowią podstawy kształtowania sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Być może ustawodawca nie dał sobie tu rady z ochroną koncepcji zamkniętego porządku prawnego, a być może planowanie

²⁴⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 30–31.

²⁴⁵ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 84; I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2003, nr 1, s. 6.

²⁴⁶ M. Górski, *Zadania organizatorskie i bezpośrednio wykonawcze*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 47

²⁴⁷ M. Michalak, M. Górski, *Ochrona środowiska w prawie unijnym*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 47

²⁴⁸ Zob. I. Przybojewska, *Ochrona surowców energetycznych w unijnym i polskim porządku prawnym*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018, s. 55 i przywołaną tam literaturę przedmiotu.

w ochronie środowiska jest tak istotne, że wyznacza w określonych prawem warunkach sytuację prawną podmiotów administracji publicznej²⁴⁹.

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez różne podmioty, w szczególności przez organy administracji publicznej²⁵⁰. Zadania te obejmują przede wszystkim przyjmowanie dokumentów strategicznych (polityk, planów, programów oraz strategii, niezależnie od ich nazwy własnej²⁵¹) służących realizacji polityki ochrony środowiska rozumianej jako świadoma i celowa działalność państwa polegająca na racjonalnym użytkowaniu zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej przez ludzkość wiedzy teoretycznej i praktycznej²⁵². Na płaszczyźnie prawa ochrony środowiska renesans planowania²⁵³ nie zmierza do sterowania regulacyjnego, lecz służy przedstawieniu sytuacji,

²⁴⁹ J. Boć, *Przykłady prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 5*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 430. W tym zakresie odsyłamy czytelników m.in. do publikacji Z. Bukowskiego (*Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalny i lokalnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006; *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 245 i nast.), A. Barczak (*Planowanie w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008), J. Sommera (*Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2), J. Bocia (*Przykłady prawnych form działania...*, s. 431), W. Federczyka i B. Majchrzaka (*Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014), R. Stankiewicz (*Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014), J. Chmielewskiego (*Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędzenia lasów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10), J. Goździewicz-Biechońskiej (*Wykładnia norm planowych w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wstępne*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2), A. Haładaj (*Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018), M. Kamińskiego (*Typy aktów polityki administracyjnej w dziedzinie ochrony powietrza*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018, s. 261 i nast.), G. Czerwińskiego (*Charakter prawny programów ochrony środowiska*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Łódź 2018, s. 128 i nast.) oraz D. Dragan (*Akty planowania w prawie energetycznym*, [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020), którzy wypowiedzieli się na temat charakteru prawnego poszczególnych aktów planowania w ochronie środowiska.

²⁵⁰ M. Górski, *Zarządzanie sprawami...*, s. 82.

²⁵¹ A. Haładaj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 127–134.

²⁵² B. Poskrobko, *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 65.

²⁵³ Z. Duniewska, *Plany, strategie, programu i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, praca zbiorowa, Toruń 2005, s. 142.

analizie i uzgodnionym w nich interesom środowiskowym, pełniąc także funkcję informacyjną²⁵⁴.

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym polegają na wykonywaniu przez organy administracji publicznej działań mających bezpośredni wpływ na środowisko, zmierzających do zapobiegania negatywnym nań oddziaływaniom lub usuwania skutków jego zanieczyszczenia²⁵⁵. Zadania wykonawcze przyjmują na ogół formę działań niewładczych i wiążą się np. z koniecznością utrzymania brzegów rzek, zalesieniami czy działaniami ochronnymi w parkach narodowych.

Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne to takie zadania organów administracji, których celem jest kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów wpływających na środowisko lub z niego korzystających²⁵⁶. W prawie ochrony środowiska реглаmentacja stanowi zespół instrumentów administracyjnych zapewniających sprawiedliwość ekologiczną w korzystaniu ze środowiska²⁵⁷; jest także traktowana jako jedna z form ochrony interesu publicznego w prawie ochrony środowiska²⁵⁸. Wiąże się ona z władczym oddziaływaniem administracji publicznej (niekiedy szerzej – państwa) na sferę zachowań podmiotów prawa, w tym w szczególności podmiotów gospodarczych. Oddziaływanie to prowadzić ma do osiągnięcia doniosłych społecznie, normatywnie sformułowanych celów, kwalifikujących się ostatecznie w obrębie konstytucyjnych wartości dobra wspólnego²⁵⁹. Istotą реглаmentacji jest stosowanie określonych środków władczych (zakazów, nakazów, zezwoleń, pozwoleń, koncesji itp.) w celu egzekwowania określonych zachowań, ograniczeń, zasad czy norm (technicznych, jakościowych, bezpieczeństwa, itp.)²⁶⁰. Formami реглаmentacji są instrumenty mające postać aktów generalnych (zawierających zakazy lub nakazy), a także indywidualnych (decyzje administracyjne). Pod pojęciem instrumentów реглаmentacyjnych należy zatem rozumieć „te elementy regulacji, które określają – a właściwie konkretyzują – rzeczywisty zakres praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do przestrzegania zasad prawa”²⁶¹. Instrumenty реглаmentacyjne wykonywane są w drodze zadań przypisanych organom administracji publicznej²⁶². Obejmują one przede wszystkim uprawnienie bądź zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające

²⁵⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 156.

²⁵⁵ J. Trzewik, P. Zacharczuk, *Zadania wykonawcze*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009, s. 161.

²⁵⁶ J. Trzewik, P. Zacharczuk, *Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne w ochronie środowiska*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009, s. 169.

²⁵⁷ P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 703, P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 157.

²⁵⁸ M. Woźniak, *Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013, s. 51.

²⁵⁹ P. Wilczyński, *Cele реглаmentacji...*, s. 13.

²⁶⁰ M. Waliński, *Administracyjnoprawna реглаmentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 24.

²⁶¹ A. Barczak, *Zadania administracji samorządowej jako instrumenty реглаmentacji*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wiczorek, Łódź 2018, s. 66.

²⁶² Tamże.

ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form takiego korzystania²⁶³

Reglamentacja ma zapobiegać korzystaniu ze środowiska w sposób niezgodny z przeznaczeniem albo w sposób zgodny, ale zagrażający temu dobru (np. nadmierny)²⁶⁴. Ma ona charakter prewencyjno-ochronny, a nie represyjny i przyjmuje przede wszystkim (z perspektywy prawnych form działania) postać aktu administracyjnego²⁶⁵ – decyzji kształtującej prawa i obowiązki podmiotu, którego działalność ma określony wpływ na środowisko, lub ustalenie zakresu dozwolonego korzystania z dóbr środowiska, ograniczając go lub ustalając warunki, po spełnieniu których dostęp taki będzie dozwolony. Ze względu na ich przedmiot zadania zobowiązująco-reglamentacyjne można podzielić na dwie grupy: na reglamentację korzystania z zasobów środowiska oraz reglamentację emisji (wydawanie pozwoleń i decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska i dopuszczalne poziomy emisji)²⁶⁶. W tym komentarzu będziemy się koncentrować wyłącznie na tej pierwszej z grup.

Zadania o charakterze nadzorczo-kontrolnym polegają na badaniu stanu środowiska i kontroli przestrzegania przepisów o jego ochronie. W języku naturalnym kontrola oznacza „porównywanie stanu rzeczywistego z przyjętymi normami, wzorcami, wartościami, ze stanem pożądanym i ustalenie ewentualnych odchyłeń [...]”²⁶⁷. Zdaniem J. Starościaka kontrolą jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej²⁶⁸. W ramach kontroli wyróżnia się inspekcję, lustrację, rewizję i wizytację²⁶⁹, może ona także być określana jako atestacja, akredytacja, notyfikacja, autoryzacja, certyfikacja czy audyt²⁷⁰.

Nadzór określany jest natomiast jako badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola), połączone z możliwością pomocy i wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności z prawem, a w określonych przypadkach – zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi²⁷¹.

²⁶³ Tamże.

²⁶⁴ J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 82.

²⁶⁵ M. Górski, *Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 710.

²⁶⁶ A. Barczak, *Zadania administracji samorządowej...*, s. 76.

²⁶⁷ <https://sjp.pl/kontrola> [dostęp: 10 maja 2020].

²⁶⁸ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 212.

²⁶⁹ S. Wrzosek, *Kontrola nad administracją publiczną*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 42.

²⁷⁰ C. Kowalewski, *Pojęcia nadzoru i kontroli*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181302> [dostęp: 8 maja 2020].

²⁷¹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 229.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 upoś marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Działania kontrolne i nadzorcze zostały także przypisane administracji wodnej oraz jednostkom organizacyjnym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, a także odpowiednim służbom: służbie meteorologicznej i straży leśnej. Zasadniczą rolę w realizacji zadań kontrolno-nadzorczych odgrywa również Inspekcja Ochrony Środowiska²⁷². Uprawnienia kontrolne wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji, przy czym, uwzględniając zakres uprawnień kontrolnych i ich skutki, uznać należy, że w tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z kontrolą tylko z nazwy. Mimo to funkcja władczego działania mieści się w pojęciu nadzoru²⁷³.

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące wiążą się również ze stosowaniem odpowiedzialności administracyjnej. Sankcyjne decyzje zobowiązujące to decyzje uprawnionego organu nakładające sankcje w postaci dodatkowego obowiązku związanego z niewykonaniem lub nieprawidłowym wykonaniem uprzednio nałożonego obowiązku związanego z ochroną środowiska²⁷⁴. Zbliżony charakter mają sankcyjne decyzje wstrzymujące działalność prowadzoną z naruszeniem norm prawa oraz warunków pozwolenia lub innej decyzji albo planu, przybierające postać tymczasowego zakazu prowadzenia konkretnych działań niezgodnych z wymogami ochrony środowiska²⁷⁵.

Właściwe organy administracji publicznej i inne podmioty sprawujące zarząd nad strategicznymi zasobami naturalnymi wykonują zadania przyporządkowane do czterech powyżej omówionych grup stosownie do właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej; działania te są jednak doprecyzowane w treści art. 4 uznchsznk w relacji do dwóch kategorii zasobów: odnawialnych (art. 4 pkt 1) oraz złóż kopalin (art. 4 pkt 2).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 podmioty te są zobowiązane podejmować działania wobec „zasobów odnawialnych”. Do zasobów odnawialnych w myśl uznchsznk zaliczamy: lasy (art. pkt 3) oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych (art. 1 pkt 5), a także zasoby żywe polskich wód morskich wraz z pasem nadbrzeżnym (art. 1 pkt 2) oraz wody (art. 1 pkt 1)²⁷⁶. Zasoby odnawialne można ponadto podzielić według kryterium tempa reprodukcji, wyszczególniając te odnawialne w cyklu geologicznym, sekularnym (wielowiekowym), wieloletnim, rocznym, sezonowym, krótkookresowym (dni lub godziny). Dla przykładu: wody podziemne odnawiają się w cyklu sekularnym, lasy

²⁷² A. Haładyj, *Rodzaje zadań administracji w ochronie środowiska*, [w:] *Leksykon administratywisty*, red. S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała, Radom 2013, s. 327.

²⁷³ W. Radecki, D. Danecka, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 51.

²⁷⁴ J. Trzewik, P. Zacharczuk, *Sankcyjne decyzje zobowiązujące*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009, s. 175.

²⁷⁵ J. Trzewik, P. Zacharczuk, *Wstrzymanie użytkowania instalacji*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009, s. 177.

²⁷⁶ Zob. motyw 28 dyrektywy 2000/60/WE: „Wody powierzchniowe i wody podziemne są w zasadzie odnawialnymi zasobami naturalnymi”.

i zasoby żywe wód morskich w cyklu wieloletnim, a zasoby przyrodnicze parków narodowych mogą odnawiać się w cyklu rocznym, sezonowym lub krótkookresowym²⁷⁷.

Wobec tych rodzajów zasobów konieczne jest podejmowanie działań obejmujących ich utrzymanie, powiększanie i doskonalenie. „Utrzymanie” – forma rzeczownikowa czasownika „utrzymać” – ma wiele znaczeń, ale w interesującym nas sensie oznacza tyle, co „zachować w stanie niezmienionym, należyty”²⁷⁸. Powiększać to: „uczynić coś większym pod względem rozmiarów, ilości lub intensywności”²⁷⁹, a „doskonalić” to: „ulepszać, poprawiać”²⁸⁰. Z art. 4 pkt 1 uznchszkn płynie więc dyrektywa działań zachowawczych (zachować w stanie niezmienionym), a także modyfikujących, co obejmuje wytyczną zwiększania powierzchni zasobów odnawialnych oraz ulepszenia ich stanu.

Działania zachowawcze nie mogą jednak oznaczać konserwacji rozumianej jako ochrona pełna, tj. utrzymanie stanu naturalnego lub przywrócenie do stanu naturalnego danego zasobu. Współcześnie nie jest możliwe z uwagi na wymogi rozwoju społeczno-gospodarczego²⁸¹.

Działania zachowawcze są realizowane poprzez zakazy (np. obowiązujące w parku narodowym czy dotyczące połowu). Działania modyfikujące związane są przede wszystkim z powiększaniem powierzchni zasobów odnawialnych (np. zalesienia, prawo pierwokupu gruntów w parkach narodowych). Zachowaniu spójności tych działań służą także analogiczne regulacje ustawy o lasach, określającej (art. 1 pkt 1) zasady „zachowania, ochrony i powiększania” zasobów leśnych oraz w ustawie o ochronie przyrody (art. 2 ust. 1 uop), stanowiącej, że ochrona przyrody polega na „zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu” zasobów, tworów i składników przyrody.

Z uwagi na cykl odnawiania zasobów, wobec zasobów odnawiających się w cyklu sekularnym zasadne zdaje się przede wszystkim podejmowanie takich działań jak „utrzymanie/zachowanie”, a wobec pozostałych zasobów odnawialnych stanowiących strategiczne zasoby naturalne – także podejmowanie działań w zakresie ich powiększania i doskonalenia.

Omówienie zadań organów administracji w zakresie utrzymania, powiększania, doskonalenia oraz użytkowania strategicznych zasobów naturalnych wymaga w pierwszej kolejności wskazania organów właściwych do realizacji tych zadań, a następnie – omówienia konkretnych działań objętych dyspozycją normy art. 4 uznchszkn z podziałem na zadania organizatorskie, bezpośrednio wykonawcze, reglamentacyjno-zobowiązujące oraz nadzorczo-kontrolne; prezentacji tych zadań dokonamy dla każdego strategicznego zasobu naturalnego odrębnie.

²⁷⁷ E. Mazur, *Gospodarka a środowisko przyrodnicze. System: człowiek-środowisko*, Szczecin 2008, s. 124.

²⁷⁸ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/%20utrzymywa%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020]

²⁷⁹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/pow%C4%99ksza%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020]

²⁸⁰ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/doskonali%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020]

²⁸¹ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona krajobrazu*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Wrocław 2008, s. 246.

Art. 4 pkt 1: wody

Opisując zadania podejmowane wobec strategicznego zasobu naturalnego, który stanowią wody określone w art. 1 pkt 1 uznchsznk, wskazać należy organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 14 upw należą do nich: 1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Nie jest to katalog zamknięty. Poza organami wymienionymi w tym przepisie istnieje grupa organów, które także wykonują zadania z zakresu gospodarowania wodami, jednak nie stanowią one podstawowego zakresu ich obowiązków. Są to na przykład: dyrektor urzędu morskiego, dyrektor parku narodowego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska i organy Inspekcji Sanitarnej²⁸².

Zdaniem B. Rakoczego²⁸³ w upw dokonano wyodrębnienia kilku kategorii organów: organy administracji publicznej, które można byłoby nazwać organami administracji wodnej (jako grupa pierwsza), Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie oraz podmioty wykonujące pewne zadania publiczne, które nie są jednak *stricto* organami administracji publicznej, a które można określić mianem „władzy wodnej”. Na władzę wodną składają się także służby państwowe. Ustawodawca nie definiuje, co owo pojęcie normatywnie oznacza, poprzestając na wyliczeniu, jakie jednostki składają się na służby państwowe²⁸⁴. Są to: państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna, państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz państwowa służba hydrogeologiczna.

A. Zadania organizatorskie związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód. Zadania te odnośnie do zasobów naturalnych wyodrębnionych w art. 1 ust. 1 uznchsznk – wód podziemnych i powierzchniowych – zostały ujęte przede wszystkim w celach polityki w zakresie gospodarowania wodami, wyrażonych w Preambule do Ramowej Dyrektywy Wodnej²⁸⁵, zgodnie z którą woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie.

Celem RDW jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego w UE, w tym także w kontekście jakości wód²⁸⁶, co obejmuje zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, niezbędne między innymi dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód czy znacznej redukcji zanieczyszczenia

²⁸² M. Walas, *Organy i służby...*

²⁸³ B. Rakoczy, *Organy administracji publicznej*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/31> [dostęp: 26 marca 2020].

²⁸⁴ B. Rakoczy, *Służby państwowe*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/31> [dostęp: 26 marca 2020].

²⁸⁵ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. L 327, 22/12/2000, s. 1.

²⁸⁶ Motyw 19 do preambuły Dyrektywy 2000/60.

wód podziemnych (motyw 23), oraz osiągnięcie co najmniej dobrego stanu wód, co idealnie współgra z brzmieniem art. 4 pkt 1 uznchsznk. Zaznaczyć należy, że katalog działań zmierzających do ochrony wód nie jest zamknięty²⁸⁷. Przepisy RDW są uzupełniane przez akty o charakterze wykonawczym, jak dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych²⁸⁸, dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego²⁸⁹, dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG²⁹⁰, dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu²⁹¹, dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim²⁹², dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)²⁹³, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady²⁹⁴, a także porozumienia międzynarodowe oraz dokumenty związane z zapobieganiem zmianom klimatu i adaptacją do nich w kontekście gospodarki wodnej²⁹⁵.

Dyrektywy unijne określają cele działania na poziomie prawnym, ale i politycznym. Podlegają one operacjonalizacji poprzez akty polityki ochrony środowiska w zakresie gospodarowania wodami, na czele z Komunikatem „Plan ochrony zasobów wodnych Europy”²⁹⁶, precyzujące działania konieczne do osiągnięcia dobrego stanu wód i obejmują: lepsze użytkowanie gruntów, zapobieganie zanieczyszczeniu wód, większą efektywność wodną i odporność zasobów wodnych, a także lepsze zarządzanie gospodarką

²⁸⁷ K. Karpus, *Planowanie w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181284> [dostęp: 10 maja 2020].

²⁸⁸ Dz. Urz. WE L 135 z dnia 30 maja 1991, s. 40, ze zm.

²⁸⁹ Dz. Urz. WE L 375 z dnia 31 grudnia 1991, s. 1, ze zm.

²⁹⁰ Dz. Urz. UE L 64 z dnia 4 czerwca 2006, s. 37, ze zm.

²⁹¹ Dz. Urz. UE L 372 z dnia 27 grudnia 2006, s. 19 ze zm.

²⁹² Dz. Urz. UE L 288 z dnia 6 listopada 2007, s. 27.

²⁹³ Dz. Urz. UE L 164 z dnia 25 czerwca 2008, s. 19.

²⁹⁴ Dz. Urz. UE L 348 z dnia 24 grudnia 2008, s. 84 ze zm.

²⁹⁵ Poczynając od dokumentu: Biała Księga Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, Bruksela, dnia 1 kwietnia 2009, COM(2009) 147 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie z przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz, Bruksela COM(2012) 672 final.

²⁹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan ochrony zasobów wodnych Europy, Bruksela COM(2012) 673 final.

wodną. Dokument ten przyjęto z uwagi na fakt, że cel wyznaczony w RDW na 2015 r. został zrealizowany jedynie w odniesieniu do mniej niż połowy wód powierzchniowych Europy²⁹⁷.

Jeżeli chodzi o szczebel krajowy realizacji zadań organizatorskich, podkreślić należy, że przygotowany w 2016 r. projekt dokumentu pt. „Polityka wodna państwa do roku 2030” nie został wprowadzony w życie ze względu na brak niezbędnych przepisów w poprzedniej ustawie – Prawo wodne²⁹⁸. Nowa ustawa – Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. – nie przewiduje przyjmowania obowiązkowo takiego dokumentu strategicznego, ale zgodnie z art. 354 ust. 1 upw minister właściwy do spraw gospodarki wodnej kształtuje kierunki polityki wodnej państwa, uwzględniając kierunki rozwoju żeglugi śródlądowej.

W pozostałym zakresie organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami przyjmują cały szereg dokumentów strategicznych w gospodarce wodnej, do których należą: 1) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; 2) plany zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) plan przeciwdziałania skutkom suszy; 4) plany utrzymania wód; 5) wstępną ocenę ryzyka powodziowego; 6) mapy zagrożenia powodziowego; 7) mapy ryzyka powodziowego; 8) wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich; 9) zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; 10) zestaw celów środowiskowych dla wód morskich; 11) program monitoringu wód morskich; 12) program ochrony wód morskich (art. 315 upw).

Przyjmowanie tych dokumentów, a następnie ich realizacja, to elementy działania celowego – zgodnie z art. 316 upw planowanie w gospodarowaniu wodami służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu: 1) osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochronę, poprawę i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych, lądowych i terenów podmokłych; 2) poprawę stanu zasobów wodnych; 3) promowanie zrównoważonego korzystania z wód opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; 4) zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody; 5) poprawę ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałanie skutkom suszy; 6) osiągnięcie celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61.

Doktryna krytycznie oceniła wielość aktów planowania przyjmowanych na gruncie polskiego prawa wodnego, podkreślając zwłaszcza niewystarczające ich zintegrowanie oraz brak hierarchii²⁹⁹, z czym należy się zgodzić, zwłaszcza, że plany i programy w go-

²⁹⁷ <https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012>, EEA Report European waters — assessment of status and pressures, 8/2012, s. 8. W 2018 r. „around 40% of surface waters (rivers, lakes and transitional and coastal waters) are in good ecological status or potential, and only 38% are in good chemical status, The report »European waters – assessment of status and pressures 2018« is based on Water Framework Directive (WFD), River Basin Management Plans (RBMPs) information reported to the Commission by Member States and stored at the EEA in the Water Information System for Europe (WISE)” (tamże).

²⁹⁸ <https://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/materialy-informacyjne/programy/projekt-polityki-wodnej-panstwa-do-roku-2030> [dostęp: 31 marca 2020].

²⁹⁹ K. Karpus, *Planowanie w gospodarowaniu wodami*.

spodarce wodnej mają istotny wpływ na kształtowanie systemu działań odnoszących się do ilościowej ochrony wód³⁰⁰. Służą więc one wprost realizacji zadań związanych z utrzymaniem i doskonaleniem tego strategicznego zasobu odnawialnego w rozumieniu art. 4 uznchsznk.

B. *Zadania bezpośrednio wykonawcze związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód.* Zgodnie z art. 1 upw ustawa ta „reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i odnowę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”. Brzmienie art. 1 upw jest zbliżone do dyrektywy działania zawartej w art. 4 pkt 1 uznchsznk, w zakresie podejmowania działań dotyczących „kształtowania” zasobów wodnych oraz ich „odnowy” (co odpowiada „utrzymaniu” zasobu), a także „korzystania” z nich i „zarządzania” (co odpowiada doskonaleniu i powiększaniu tych zasobów).

Działania bezpośrednio wykonawcze należy podzielić na kilka grup: prawo pierwokupu, utrzymanie wód, realizacja przedsięwzięć, realizacja zadań ochronnych wynikających z przepisów o ochronie przyrody, zapewnienie ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy.

Podstawowym mechanizmem powiązany z powiększaniem zasobów odnawialnych wodnych wód powierzchniowych jest realizowane w trybie art. 217 upw prawo pierwokupu gruntów pokrytych śródlądowymi wodami stojącymi, przysługujące Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Oświadczenie o korzystaniu z tego prawa należy złożyć przed upływem miesiąca od daty, w której notariusz sporządzający umowę sprzedaży poinformuje o jej treści. Sprzedaż innej osobie (podmiotowi) może nastąpić, jeżeli starosta nie wykona prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez starostę zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Z chwilą złożenia oświadczenia nieruchomości staje się własnością Skarbu Państwa. Starosta wysyła sprzedającemu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą, a następnie publikuje je na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej starostwa powiatowego. Uważa się, że sprzedający zapoznał się z treścią oświadczenia starosty o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w BIP starostwa powiatowego.

Rozwiązania te, chroniące nabywający nieruchomości Skarb Państwa od skutków niedoręczenia informacji w formie listu poleconego, wspierają realizację obowiązku powiększania zasobów odnawialnych przewidzianą w art. 4 pkt 1 uznchsznk. Problematyczne może być jednak zakwalifikowanie jako gruntów pokrytych wodami stojącymi zagłębien terenu powstałych w wyniku działalności człowieka (basenów i oczek wodnych), wobec których prawo pierwokupu może być zrealizowane tylko wtedy, gdy

³⁰⁰ K. Szuma, J. Szuma, *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/10> [dostęp: 10 maja 2020].

grunty te przed ich powstaniem (w miejscu ich powstania) były pokryte śródlądowymi wodami stojącymi³⁰¹.

Wśród działań organizatorskich należy wskazać również obowiązki dotyczące utrzymania wód, realizowane przez właścicieli wód (art. 226 upw), spółki wodne oraz organy Wód Polskich, służące realizacji działań przewidzianych w dokumentach strategicznych, które stanowią plany utrzymania wód³⁰².

Utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych polega co do zasady na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych i ma na celu zapewnienie: 1) ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi, 2) spływu lodu oraz przeciwdziałania powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych, 3) warunków umożliwiających korzystanie z wód, w tym utrzymywania zwierciadła wody na poziomie umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń wodnych, obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń, 4) warunków eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych, 5) działania urządzeń wodnych, w szczególności ich odpowiedniego stanu technicznego i funkcjonalnego (art. 227 upw). Utrzymywanie wód jest realizowane przede wszystkim poprzez: 1) wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych; 2) usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych; 3) usuwanie drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych; 4) usuwanie ze śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka; 5) zasypywanie wyrw w brzegach i dnie śródlądowych wód powierzchniowych oraz ich zabudowę biologiczną; 6) udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu; 7) remont lub konserwację stanowiących własność właściciela wód: a) ubezpieczeń w obrębie urządzeń wodnych, b) budowli regulacyjnych; 8) rozbiórkę lub modyfikację tam bobrowych oraz zasypywanie nor bobrów lub nor innych zwierząt w brzegach śródlądowych wód powierzchniowych.

Działania bezpośrednio wykonawcze obejmują również realizowane przez zarządy zlewni działania ochronne zgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000, o których mowa w przepisach uop w odniesieniu do wód, do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie lub podmioty, którym powierzono wykonywanie uprawnień właścicielskich na podstawie przepisów upw (art. 240 ust. 4 pkt 12 upw). Organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wód

³⁰¹ W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu w nowym prawie wodnym*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018, nr 2, s. 19.

³⁰² Aktualnie obowiązują plany przyjęte pod rządami upw2001 na lata 2016–2021, nowe przyjmowane zaś będą w trybie art. 327 i nast. upw – jako akty prawa miejscowego – przez wojewodów, do dnia 22 grudnia 2021 r. (art. 557 upw). Te drugie powinny uwzględniać konieczność osiągania celów w gospodarce wodnej, zgodnie z wytycznymi sformułowanymi m.in. w: Grupa MGPP na zlecenie Ministerstwa Środowiska, *Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania*, Kraków 2018; P. Prus, Z. Popek, P. Pawlaczyk, *Dobre praktyki utrzymania rzek*, online: https://www.kp.org.pl/pdf/2017-08-01_dobre_praktyki_utrymania_rzek.pdf [dostęp: 31 maja 2020].

Polskich realizują także – samodzielnie lub współpracując z inwestorem – inwestycje z zakresu gospodarki wodnej związane z hydroenergetyką. Zarządy zlewni realizują również przedsięwzięcia związane z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych oraz współdziałają w tym zakresie z właściwymi organami i podmiotami (art. 240 ust. 4 pkt 9 upw), a ponadto podejmują działania bezpośrednio wykonawcze w zakresie zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy.

Osobne kategorie zadań bezpośrednio wykonawczych mogą być realizowane przez spółki wodne (art. 441 ust. 3 upw), które mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do: 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody; 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków; 3) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na zmeliorowanych gruntach; 4) ochrony przed powodzią; 5) odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych.

C. Działania reglamentacyjno-zobowiązujące związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód. W myśl art. 388 upw działania reglamentacyjno-zobowiązujące wiążą się z wydawaniem tzw. zgód wodnoprawnych, stanowiących nową instytucję prawa wodnego, łączących w sobie dotychczasowe pozwolenia wodnoprawne oraz oceny wodnoprawne i zgłoszenia, a także inne decyzje.

Kolejność wskazanych w przepisie instrumentów reglamentacji korzystania z wód wskazuje, że w nowej ustawie Prawo wodne nadal najważniejsze pozostaje pozwolenie wodnoprawne³⁰³. Jest ono rodzajem decyzji administracyjnej dotyczącej określonego sposobu korzystania z wód. Nie jest to decyzja jednolita i obejmuje szereg różnorodnych działań, które wiążą się z korzystaniem z wód³⁰⁴. Pozwolenie wodnoprawne ma charakter uprzedni w tym znaczeniu, że jego wydanie musi poprzedzać wydanie innych decyzji, ale do wydania pozwolenia wodnoprawnego może być wymagane także uprzednie uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Zgodnie z art. 389–390 upw pozwolenia wodnoprawne są wymagane na: 1) usługi wodne; 2) szczególne korzystanie z wód; 3) długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej; 4) rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych; 5) wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; 6) wykonanie urządzeń wodnych; 7) regulację wód, zabudowę potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych; 8) zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wód; 9) prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące oraz przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, przewodów w rurociągach osłonowych lub przepustów; 10) prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne oraz przez wały przeciwpowodziowe napowietrznych

³⁰³ A. Kaźmierska-Patryczna, *Reglamentacja korzystania z wód*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wierzchowski, Łódź 2018, s. 160.

³⁰⁴ B. Rakoczy, *Pozwolenie wodnoprawne i zgłoszenie wodnoprawne*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/36> [dostęp: 26 marca 2020].

linii energetycznych i telekomunikacyjnych, a także 11) lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią: a) nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, b) nowych obiektów budowlanych; 12) gromadzenie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenie na tych obszarach przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania.

Z perspektywy utrzymywania wód – strategicznego zasobu odnawialnego – ważne jest zwłaszcza zezwolenie na pobór wód: służy ono zachowaniu zasobności ilościowej naturalnego zasobu strategicznego, który stanowią wody podziemne. Jest to instrument, który „z założenia ma być warunkiem możliwości korzystania z zasobów wodnych i w największym stopniu chroni ich wielkość, ponieważ uniemożliwia pogarszanie się ich stanu”³⁰⁵. Drugim szczególnie istotnym instrumentem z zakresu zgód wodnoprawnych służącym utrzymaniu zasobów wodnych są przepisy regulujące konkurencyjność w dostępie do zasobów wodnych: zgodnie z art. 393 ust. 1 upw,

jeżeli o wydanie pozwolenia wodnoprawnego ubiega się kilka zakładów, których działalność wzajemnie się wyklucza z powodu stanu zasobów wodnych, pierwszeństwo w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego mają zakłady, które będą pobierać wodę w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, następnie zakłady, których korzystanie z wód przyczyni się do zwiększenia naturalnej lub sztucznej retencji wód lub poprawy stosunków biologicznych w środowisku wodnym, a w dalszej kolejności właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni innych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Zgłoszenia wodnoprawne uregulowane w art. 394 upw stanowią nową instytucję prawa wodnego, obejmując sprawy załatwiane w trybie milczącej zgody w rozumieniu przepisów kpa, i w istocie stanowią uproszczoną formę akcentacji przez organ administracji wodnej określonego prawem sposobu działania danego podmiotu³⁰⁶.

Konstrukcja jurydyczna oceny wodnoprawnej jest podobna – choć nie identyczna – do konstrukcji oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku tych drugich kluczowe znaczenie ma nie tyle wpływ na samo środowisko, ile na osiągnięcie celów środowiskowych³⁰⁷. Uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 upw, w zakresie: 1) korzystania z usług wodnych; 2) długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej; 3) piętrzenia wody podziemnej; 4) rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych; 5) wprowadzania do śródlądowych wód powierzchniowych substancji

³⁰⁵ K. Szuma, J. Szuma, *Wdrażanie ramowej dyrektywy...*

³⁰⁶ B. Rakoczy, *Pozwolenie wodnoprawne...*

³⁰⁷ B. Rakoczy, *Oceny wodnoprawne*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/37> [dostęp: 26 marca 2020].

hamujących rozwój glonów; 6) wykonania urządzeń wodnych; 7) regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych; 8) zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mającej wpływ na warunki przepływu wód; 9) robót i obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej; 10) działań, o których mowa w art. 227 ust. 3 – określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej³⁰⁸. Zgodnie z art. 426 upw ocenę wodnoprawną wydaje się, w drodze decyzji, na wniosek podmiotu planującego realizację inwestycji lub działania, o których mowa w art. 425, chyba że planowana inwestycja stanowi przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰⁹ – wówczas ocenę wodnoprawną zastępuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzją, przed wydaniem której przeprowadza się ponowną ocenę oddziaływania na środowisko (o ile taka ocena jest w przypadku danego przedsięwzięcia przeprowadzana). Dla zakwalifikowania ocen wodnoprawnych do instrumentów reglamentacyjno-zobowiązujących istotny jest fakt, że w przypadku, gdy planowana inwestycja lub działanie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, konieczne jest wykazanie że jej realizacja spełnia przesłanki mieszczące się w kategorii nadrzędnego interesu publicznego przy uwzględnieniu kryteriów dodatkowych. W przeciwnym razie taka inwestycja lub działanie nie mogą zostać zrealizowane (art. 68 ust. 1, 3 i 4 upw).

Sankcyjne decyzje zobowiązujące, mieszczące się w obszarze zadań reglamentacyjno-zobowiązujących, przewidziano wprost w art. 109 ust. 1 upw, w myśl którego organ Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie wyników kontroli stosowania programu działań, spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem lub stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem – przez podmioty prowadzące produkcję rolną – w zależności od zakresu i stopnia naruszenia wydaje z urzędu decyzję, w której może nakazać usunięcie w określonym terminie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli lub ustalić obowiązek uiszczenia stosownej opłaty. Wstrzymanie działalności polegającej na chowie lub hodowli zwierząt prowadzonej z naruszeniem norm prawa oraz warunków pozwolenia lub innej decyzji albo planu następuje, gdy podmiot nie posiada pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiada plan nawożenia azotem opracowany niezgodnie z wymogami prawa, a w wyznaczonym terminie nie usunął tych uchybień (art. 109a upw).

Pozostałe decyzje wstrzymujące związane są z doprowadzeniem przez zakład do zaniedbań (wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi) w zakresie gospodarki wodnej, w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich. Wówczas właściwy

³⁰⁸ Dz. U. 2019, poz. 1752.

³⁰⁹ T.j. Dz. U. 2020, poz. 283, dalej jako uuiś.

organ Wód Polskich wzywa zakład do usunięcia w określonym terminie stwierdzonych zaniedbań, a w przypadku bezskutecznego upływu terminu, jeżeli w zakładzie nadal utrzymuje się stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich, właściwy organ Wód Polskich wydaje decyzję o wstrzymaniu działalności zakładu lub jego części do czasu usunięcia zaniedbań (art. 343 upw).

Skutkiem działań kontrolnych może być także ustalenie, że woda w kąpielisku nie spełnia wymagań przypisanych prawem. Wówczas właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej zobowiązuje – w drodze decyzji – organizatora kąpieliska do ustalenia przyczyny zanieczyszczenia oraz podjęcia działań dla ochrony zdrowia ludzkiego i poprawy jakości wody (art. 346 upw) lub ogłasza decyzję o stałym zakazie kąpeli³¹⁰. Wprawdzie sankcje te nie są kierowane do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, lecz – na ogół – do organów gminy wykonujących zadania organizatorskie w ramach zapewnienia możliwości rekreacji, lecz z perspektywy omawianych zadań niewątpliwie stanowią one zadania o charakterze sankcyjnych decyzji wstrzymujących.

D. Instrumenty nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód. Jak wynika z art. 11 pkt 4 upw, kontrola gospodarowania wodami stanowi jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Instrumenty nadzorczo-kontrolne są przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie realizowane w kilku obszarach: w zakresie działań bezpośrednio wykonawczych obejmują działania nadzorcze organów Wód Polskich nad działalnością innych ich organów (np. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej nadzoruje planowanie i realizację zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala, zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 14 upw); wobec właścicieli gruntów zaangażowanych w realizację zadań z zakresu gospodarki wodnej (zgodnie z art. 203 upw organy Wód Polskich programują, planują i nadzorują wykonywanie urządzeń melioracji wodnych przez właścicieli gruntów), a przez starostę – wobec spółek wodnych. Uprawnieniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wobec organów Wód Polskich jest nadzór nad realizacją przez te ostatnie zadań w zakresie rybactwa śródlądowego, a w zakresie realizacji przez uprawnione podmioty praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego organy Wód Polskich sprawują nadzór i kontrolę nad realizacją udzielonych pozwoleń wodnoprawnych. Nadzór ministra nad Wodami Polskimi zmierza do zapewnienia skutecznego i efektywnego gospodarowania wodami i systemem gospodarczego korzystania z wód w celu ich ochrony³¹¹.

Zgodnie z art. 334 upw kontrola gospodarowaniu wodami dotyczy: 1) korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych; 2) przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy; 3) przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych; 4) wykonywania urządzeń wodnych; 5) utrzymywania

³¹⁰ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 97.

³¹¹ I. Dudkowiak, *Prawo wodne w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 2018, s. 18.

wód oraz urządzeń wodnych; 6) przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń; 7) przestrzegania warunków obowiązujących w strefach ochronnych i obszarach ochronnych; 8) stanu jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz wody w kąpieliskach i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli; 9) przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnie zagrożenia powodzią; 10) stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych; 11) ustawiania i utrzymywania stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i w wodach; 12) wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie; 13) usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej.

Organami uprawnionymi do wykonywania kontroli są: organy Wód Polskich, dyrektorzy urzędów morskich (w odniesieniu do pasa technicznego), minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska.

Działania kontrolne specyficznie uwarunkowane przedmiotowo posiada także Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, który zgodnie z art. 108 upw dokonuje kontroli: 1) stosowania programu działań; 2) spełnienia obowiązku posiadania planu nawożenia azotem; 3) stosowania nawozów zgodnie z planem nawożenia azotem wobec podmiotów prowadzących produkcję rolną, w tym chów i hodowlę zwierząt. Natomiast organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach kontroli urzędowej dokonują: 1) oceny jakości wody w kąpielisku; 2) klasyfikacji jakości wody w kąpielisku; 3) bieżącej oceny jakości wody w miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli.

Art. 4 pkt 1: wody morskie

W zakresie ochrony wód morskich wraz z pasem nadbrzeżnym oraz zasobów żywych wód i zasobów naturalnych dna i wnętrza ziemi w granicach tych obszarów właściwość przysługuje organom administracji morskiej, tj. – zgodnie z art. 38 uom – ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej oraz dyrektorom urzędów morskich, jako terenowym organom administracji morskiej. Analiza przepisów ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej pozwala uznać, że pewne kompetencje przysługują również innym organom, zwłaszcza organom Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz służbom, takim jak Państwowa Morska Służba Hydrograficzna. Kompetencje własnych w tym zakresie nie posiadają natomiast organy gmin nadmorskich „ze względu na charakter zagrożeń ekologicznych w strefie brzegowej”³¹².

Przed dokonaniem analiz dotyczących konkretnych rodzajów zadań realizowanych przez organy administracji morskiej i Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi

³¹² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 181.

Śródlądowej podkreślić należy, że do wód morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz wód przybrzeżnych, a także do dna morskiego i skały macierzystej, znajdujących się na obszarze morza terytorialnego, wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz wód przybrzeżnych stosuje się przepisy ustawy Prawo wodne dotyczące ochrony środowiska wód morskich, co implikuje konieczność łącznej interpretacji przepisów upw oraz uom w odniesieniu do realizacji zadań organów administracji wynikających z art. 4 pkt 1 uznchsznk³¹³.

Z uwagi na fakt, że w art. 4 pkt 1 uznchsznk uregulowano wytyczne działania wobec zasobów odnawialnych, nie koncentrujemy się na gospodarowaniu zasobami mineralnymi ani wód i pasma (pasa) nadbrzeżnego, ani dna i wnętrza ziemi.

A. Zadania organizatorskie związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi. Europejska polityka morska jest wielowymiarowa i wielosektorowa, dotyka wielu innych dziedzin gospodarki, a ponadto – przez fakt, że ekosystemy morskie i gospodarka morska mają zasięg ponadkrajowy i ponadunijny – wymaga współpracy międzynarodowej także z krajami spoza Unii Europejskiej³¹⁴. Zadania organizatorskie związane z utrzymaniem, powiększaniem i doskonaleniem tych zasobów wynikają przede wszystkim z dokumentów strategicznych UE oraz wiążącego Polskę prawa publicznego międzynarodowego i dotyczą przede wszystkim przyjęcia aktów polityki morskiej³¹⁵ oraz planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich jako zasadniczego mechanizmu determinującego skuteczne zarządzanie tymi zasobami. Obejmują one również aspekt zarządzania zasobami żywymi wód morskich, który szerzej określa Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPRyb.).

Zasadnicze zadania organizatorskie dla krajowych władz publicznych wynikają ze Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego³¹⁶, a ściślej mówiąc – z implementującej ją Planu Działań³¹⁷. Strategia zapewnia zintegrowane ramy, które umożliwią określe-

³¹³ Więcej zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Wpływ Ramowej Dyrektywy Wodnej na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32.

³¹⁴ D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Gdynia 2011, s. 179.

³¹⁵ Ową politykę rozumie się jako koncepcję stosowania przez państwa pozostających w jego dyspozycji środków oddziaływania politycznego, ekonomicznego, psychologicznego, ekologicznego oraz siłowego w sposób zezwalający na zapewnienie oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa oraz realizację własnych celów na ściśle określonych akwenach morskich. Zob. P. Mickiewicz, *Strategia morska Rzeczypospolitej Polskiej. Implikacje i uwarunkowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4, s. 148. Więcej zob. Z. Godecki, *Polityka prawa morskiego i polityka morska Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, nr 6, s. 93.

³¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, Bruksela COM(2009) 248 final.

³¹⁷ Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego: Plan Działania, Bruksela, SEC(2009) 712/2 – omówiony

nie potrzeb i dostosowanie ich do dostępnych zasobów³¹⁸. Z omawianej perspektywy istotne jest, że w Strategii – w ramach obszaru „ochrona morza” – wyodrębniono cele w zakresie czystości wód morskich oraz bogatej i zdrowej przyrody, a w ramach filaru „wzrost dobrobytu” – cele w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych oraz zapobiegania i zarządzania ryzykiem. Plan działania natomiast obejmuje następujące zagadnienia priorytetowe: (1) zmniejszenie ilości związków odżywczych w morzu do dopuszczalnych poziomów; (2) zachowanie naturalnych stref oraz różnorodności biologicznej, również w łowiskach; (3) ograniczenie stosowania i oddziaływania substancji niebezpiecznych; (4) stworzenie wzorcowych warunków ekologicznej żeglugi w regionie; (5) łagodzenie skutków zmiany klimatu i adaptacja do nich.

W zakresie określenia celów dla ochrony strategicznego zasobu naturalnego, który stanowią wody polskich obszarów morskich i ich zasoby żywe istotne znaczenie odgrywa także Komunikat Komisji „*Niebieski wzrost*”: *szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*³¹⁹, który – w odróżnieniu od powyższej Strategii – dedykowany jest nie tylko ochronie Bałtyku, wskazuje na najistotniejsze powiązania pomiędzy potrzebą tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w oparciu o zasoby oceanów, mórz i wybrzeży Europy a potrzebą ochronę różnorodności biologicznej i środowiska morskiego, zachowując w ten sposób funkcje pełnione przez zdrowe i odporne ekosystemy morskie i nadbrzeżne, a przez to stanowi przykład regionalnego wdrażania zintegrowanej polityki morskiej UE w regionie Morza Bałtyckiego³²⁰.

Kluczowym jednak aktem odnoszącym się do ochrony zasobów morskich, ze względu na charakter prawny i wyznaczone przezeń zadania organizatorskie dla władz publicznych w Polsce, jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r., ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), w której wprowadzono podejście ekosystemowe, aby łączne obciążenie dla środowiska związane z działalnością człowieka utrzymać na poziomach pozwalających osiągnąć do 2020 r. dobry stan środowiska. Uznano w niej (motyw 3 preambuły), że środowisko morskie jest cennym dziedzictwem, które należy chronić, zachować oraz – w miarę możliwości – odnawiać w sposób pozwalający w ostatecznym rozrachunku na utrzymanie różnorodności biologicznej oraz zachowanie zróżnicowanego i dynamicznego charakteru oceanów i mórz, które są czyste, zdrowe i urodzajne. Jedną z głównych przesłanek dyrektywy ramowej było ustanowienie minimalnych wymogów dla krajów

przez: P. Bielawska-Srock, *Ekoprawo w zwalczaniu zanieczyszczenia mórz na przykładzie Morza Bałtyckiego*, [w:] *Ekoprawo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.

³¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, p. 3.

³¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Niebieski wzrost*”: *szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich* Bruksela, COM(2012) 494 final.

³²⁰ D. Pyć, *Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu integracji w polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, z. 23, s. 44; zob. także M. Adamczak-Retecka, „*Błękitna polityka*” Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 2.

UE w zakresie opracowania strategii ochrony ekosystemu morskiego oraz zapewnienia zrównoważonego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze środowiskiem morskim³²¹.

Z dyrektywy 2008/56/WE wynika cenne dla naszych rozważań podejście zintegrowane, nakazujące łącznie traktować wody morskie, wody przybrzeżne, wraz z dnem morskim i podłożem, które „stanowią integralną część środowiska morskiego i jako takie powinny zostać objęte niniejszą dyrektywą” (motyw 12 preambuły), z zastrzeżeniem, że środki dotyczące zarządzania rybołówstwem w ramach WPRyb. mogą obejmować nawet całkowity zakaz połowów na niektórych obszarach, aby zapewnić integralność, strukturę i funkcjonowanie ekosystemów, które mają być utrzymane lub odtworzone, i – w razie potrzeby – aby chronić m.in. tarliska, wylęgarnie i żerowiska (motyw 39). W dyrektywie tej zaproponowano przyjęcie podejścia ekosystemowego, mającego na celu utrzymanie zbiorowej presji wszystkich działań w granicach poziomów odpowiadających osiągnięciu dobrego stanu środowiska oraz zachowania zdolności adaptacyjnej ekosystemów morskich do reagowania na zmiany antropogeniczne, jednocześnie przyczyniając się do zrównoważonego użytkowania zasobów i usług morskich przez obecne i przyszłe pokolenia³²².

Realizacja założeń owych dokumentów strategicznych z poziomu unijnego wymagała implementacji i realizacji zadań organizatorskich składających się na strategię morską, którą, zgodnie z art. 144 upw, stanowi następujący zespół działań: 1) opracowanie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich; 2) opracowanie zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; 3) opracowanie zestawu celów środowiskowych dla wód morskich i związanych z nimi wskaźników, zwanego dalej „zestawem celów środowiskowych dla wód morskich”; 4) opracowanie i wdrożenie programu monitoringu wód morskich; 5) opracowanie i wdrożenie programu ochrony wód morskich.

Wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich polskiej strefy Morza Bałtyckiego³²³ przyjęto jeszcze pod rządami upw2001 z *Aktualizacją wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich*³²⁴, przesłaną do Komisji w oparciu o Uchwałę Rady Ministrów³²⁵.

³²¹ M. Adamowicz, *Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, z. 23, s. 199.

³²² M. Adamczak-Retecka, *Cele morskiego planowania przestrzennego Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” 2019, nr 36, s. 99–100.

³²³ http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_A/wstepna_ocena_stanu_srodowiska_wod_morskich.pdf [dostęp: 10 kwietnia 2020].

³²⁴ http://rdsm.gios.gov.pl/images/aktualizacja_wstepnej_oceny_stanu_srodowiska_wod_morskich.pdf [dostęp: 13 maja 2020]

³²⁵ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich, M.P. 2019, poz. 230.

Zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich³²⁶ został przyjęty pod rządami upw2001, a następnie – na podstawie tej uchwały – przekazano KE projekt jego aktualizacji, stanowiący element aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich. Program monitoringu wód morskich³²⁷ został przygotowany przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów 3 czerwca 2015 r.³²⁸, natomiast krajowy program ochrony wód morskich uzgodniono z członkami Rady Ministrów 2 grudnia 2016 r. a następnie przyjęto w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r.³²⁹

Niejako równoległe do wymagań stawianych przez dyrektywę 2008/56/WE Polska przyjęła Politykę Morską RP do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.³³⁰, będącą zintegrowanym programem działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów morskich RP. W akcie tym ustanowiono cele w zakresie poprawy stanu środowiska morskiego oraz w zakresie ochrony środowiska morskiego i brzegów morskich w duchu zrównoważonego rozwoju, uwzględniając rozwój społeczno-gospodarczy terenów nadmorskich. Misją polityki morskiej RP jest maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów naturalnych mórz i oceanów³³¹. Warto podkreślić, iż nadmorskie położenie Rzeczypospolitej Polskiej uznano za dobro narodowe o strategicznym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego oraz dla pozycji Polski w regionie Morza Bałtyckiego, w Europie i na świecie³³².

Kluczową jednak rolę w zakresie aktywności organizatorskiej organów administracji publicznej wobec zasobów opisanych w art. 1 pkt 2 uznchszkn odgrywa planowanie przestrzenne obszarów morskich. Realizowane jest ono zgodnie z założeniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich³³³ i wprowadzającej obowiązek opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich najpóźniej do 31 marca 2021 r. Zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich obejmuje planowanie w zakresie działalności ludzkiej na morzu i ma stanowić narzędzie, za pomocą którego państwa członkowskie dążą do: wspierania zrównoważonego rozwoju sektora energii na morzu, transportu morskiego, sektora rybołówstwa i akwakultury, zachowania, ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, w tym odporności

³²⁶ Zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich przyjęty rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich, Dz. U. z 201 r. poz. 813.

³²⁷ [http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_D/program_monitoringu_wod_morskich_po_konsultacjach_spolecznych\(2\).pdf](http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_D/program_monitoringu_wod_morskich_po_konsultacjach_spolecznych(2).pdf) [dostęp: 10 kwietnia 2020].

³²⁸ Przyjęty przez Radę Ministrów 3 czerwca 2015 r.

³²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ochrony wód morskich, Dz. U. z 2017 r. poz. 2469.

³³⁰ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), RM-111–37–15.

³³¹ Tamże.

³³² D. Pyć, *Polska Błękitna...*, s. 36.

³³³ Dz. Urz. WE L z 28 sierpnia 2014 r., s. 13.

na zmianę klimatu, realizacji innych celów, takich jak propagowanie zrównoważonej turystyki i zrównoważone wydobycie surowców³³⁴.

Celem morskiego planowania przestrzennego jest projektowanie przestrzeni dla osiągnięcia równowagi w wykorzystaniu dostępu do obszarów morskich i ich zasobów. Zgodnie z założeniami zintegrowanej polityki morskiej UE nadrzędną rolę w planowaniu przestrzennym w obszarach morskich odgrywa podejście ekosystemowe³³⁵. W założeniu planowanie owo służy podejmowaniu właściwych decyzji, ułatwiając znajdowanie kompromisów pomiędzy konkurującymi rodzajami działalności człowieka oraz utrzymaniu równowagi interesów sektorowych, dzięki czemu zasoby morskie mogą być wykorzystywane w racjonalny sposób, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 37¹ uom planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oznacza proces, za pośrednictwem którego właściwe organy, o których mowa w art. 37e ust. 1, analizują i organizują wykorzystanie obszarów morskich, aby osiągnąć cele ekologiczne, gospodarcze i społeczne. Zgodnie z art. 37a ust. 2 i 4 uom kluczowe z perspektywy niniejszego komentarza elementy planu zagospodarowania przestrzennego są rozstrzygnięcia dotyczące: 1) przeznaczenia, w tym w funkcjach podstawowych, obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej; 2) zakazów lub ograniczeń korzystania z obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody; 3) rozmieszczenia inwestycji celu publicznego; 4) kierunków rozwoju transportu i infrastruktury technicznej; 5) obszarów i warunków: a) ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, b) uprawiania rybołówstwa i akwakultury, c) pozyskiwania energii odnawialnej, d) poszukiwania, rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż.

Wprowadzone do art. 37¹–37k uom regulacje zasadniczo mają przyczynić się do skutecznego zarządzania działaniami morskimi i do zrównoważonego wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych poprzez stworzenie ram spójnego, przejrzystego, zrównoważonego i opartego na dowodach procesu podejmowania decyzji³³⁶. Jest to zatem instrument zapewniający racjonalną organizację działań z zakresu planowania przestrzennego, wpływający także porządkujący na realizację zadań z innych sfer, jak choćby ochrony środowiska³³⁷, służy więc niewątpliwie utrzymaniu, powiększaniu

³³⁴ D. Trzcinińska, *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 38, s. 515.

³³⁵ D. Pyć, *Podejście ekosystemowe do morskiego planowania przestrzennego jako praktyka postępowania w zarządzaniu działalnością człowieka*, [w:] *Europeizacja prawa morskiego*, red. M. Adamowicz, J. Nawrot, Gdańsk 2016, s. 17.

³³⁶ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 172.

³³⁷ D. Trzcinińska, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 517. Więcej na ten temat zob. T. Bąkowski, *Wybrane problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z obowiązującego porządku prawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32; M. Matczak, M. Zaucha, *Planowanie morskie w Polsce. Zaawansowanie i kontekst międzynarodowy*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica” 2015, nr 78; D. Trzcinińska, *Kategoria dobra*

i doskonaleniu strategicznych zasobów naturalnych wymienionych w art. 1 pkt 2 uznchnsznk. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, z aktualną prognozą oddziaływania na środowisko, znajduje się aktualnie w procedurze uzgodnieniowej z właściwymi organami i ma zostać przyjęty w terminie przewidzianym w detektywie 2014/89/WE³³⁸.

W odniesieniu do sposobów realizacji zadań o charakterze organizatorskim wobec zasobów żywych wód polskich obszarów morskich podkreślić należy, że przestrzeń morską jest dobrem o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym, a zarazem stanowi miejsce ścierania się niejednokrotnie sprzecznych interesów³³⁹. Oznacza to, że zachowanie strategicznych zasobów naturalnych, do których należą zasoby żywe wód polskich obszarów morskich, może podlegać rygorom skutkującym ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie rybołówstwa, determinowanym przepisami prawa UE bezpośrednio obowiązującego, tj. rozporządzeniami unijnymi kreującymi Wspólną Politykę Rybołówstwa. Rozporządzenie 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb.), określające zasady prowadzenia połowów (limity połowowe) i wprowadzające zakazy połowów, bazuje na założeniu, że zasoby rybne to naturalne, odnawialne, ruchome i wspólne dobro, będące częścią naszego wspólnego dziedzictwa³⁴⁰. Celem WPRyb. jest zapewnienie w perspektywie długoterminowej zrównoważonego pod względem środowiskowym charakteru działań w sektorze rybołówstwa i akwakultury, a także spójnego zarządzania nimi z celami w postaci osiągania korzyści gospodarczych i społecznych oraz korzyści wynikających z zatrudnienia³⁴¹. Ponieważ „Stada niektórych gatunków ulegają znacznemu przetrzebieniu, a niektóre praktyki połowowe powodują przypadkowe połowy gatunków niedocelowych lub niszczą siedliska³⁴², już w końcu poprzedniego okresu programowania wskazywano konieczność ograniczenia floty rybackiej³⁴³ i wprowadzenie znacznie dalej idących ograniczeń połowowych.

wspólnego...; D. Trzcińska, *Ecosystem-based approach of public authorities towards economic spatial planning of marine areas in Poland*, [w:] *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018; D. Trzcińska, *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

³³⁸ Szczegółowe informacje dostępne na: <https://www.umgdy.gov.pl/?p=27458> [dostęp: 8 kwietnia 2020].

³³⁹ M. Adamczak-Retecka, *Cele morskiego planowania...*, s. 92.

³⁴⁰ Parlament Europejski, Wspólna Polityka Rybołówstwa: Powstanie i Rozwój, s. 1, online: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.3.1.pdf [dostęp: 8 kwietnia 2020].

³⁴¹ Więcej zob. A. Klimek, *Reforma Wspólnej Polityki Rybołówstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Społeczno-Ekonomicznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2014, nr 29.

³⁴² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, COM(2009) 248 wersja ostateczna.

³⁴³ T. Palmowski, *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego jako kolejny krok ku integracji bałtyckiej*, [w:] *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, red. S. Ciok, P. Migoń, Wrocław 2010, s. 366.

Zagadnienie zasobów żywych wód polskich obszarów morskich w zakresie zadań organizatorskich wiąże się z koniecznością przyjmowania planów wieloletnich. Zgodnie z art. 9 Rozporządzenia WPRyb. przyjmuje się plany wieloletnie oparte w pierwszym rzędzie na opiniach naukowych, technicznych i ekonomicznych, zawierające środki ochronne mające na celu odbudowę i zachowanie stad ryb powyżej poziomów umożliwiających uzyskanie maksymalnego podtrzymywalnego połowu. Co ważne, środki, które mają wejść w zakres planów wieloletnich, a także harmonogram ich wdrażania, są proporcjonalne do realizowanych zadań i celów oraz przewidywanych ram czasowych. Przed ujęciem środków w planach wieloletnich uwzględnia się ich prawdopodobne skutki ekonomiczne i społeczne. Plany te winny zawierać konkretne cele i środki ochronne oparte na podejściu ekosystemowym. Taki plan dla ochrony stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim przyjęto rozporządzeniem wykonawczym Komisji w lipcu 2016 r.³⁴⁴; wynikają z niego działania o charakterze zakazów oraz ograniczeń połowowych, omówione w ramach zadań o charakterze reglamentacyjnym.

Plan ten realizuje podejście ekosystemowe do zarządzania rybołówstwem, uwzględniając konieczność zapewnienia obecnym i przyszłym pokoleniom możliwości korzystania z towarów i usług związanych z żywymi zasobami wodnymi³⁴⁵, czym wpisuje się w cele FAO w zakresie planowania i rozwoju rybołówstwa oraz zarządzania nim w sposób „odpowiadający wielorakim potrzebom i oczekiwaniom społecznym, nie zagrażając przy tym możliwościom korzystania przez przyszłe pokolenia z pełnego zakresu towarów i usług związanych z ekosystemami morskimi”³⁴⁶. W ten sposób realizuje dyrektywę działania dotyczącą utrzymania zasobów żywych wód morskich płynącą z art. 4 pkt 1 unchsznk.

B. Zadania bezpośrednio wykonawcze związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi. Zadania bezpośrednio wykonawcze wiążą się przede wszystkim z utrzymaniem brzegu morskiego. Jednym z zasadniczych problemów dotyczących jego ochrony jest erozja brzegów i stopniowe cofanie się linii brzegowej (w niektórych miejscach wybrzeże cofa się o 1 m w skali roku³⁴⁷), co skutkuje zanikiem plaż i powstawaniem osuwisk na skarpach, stanowiąc nie tylko zagrożenie dla mieszkańców oraz bezpieczeństwa powodziowego³⁴⁸, ale także zmienia strukturę turystyki morskiej oraz – co najistotniejsze z omawianej perspektywy – cennego przyrodniczo środowiska strefy brzegowej. Jedną z przyczyn cofania się wybrzeża są zmiany

³⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 z dnia 6 lipca 2016 r. ustanawiające wieloletni plan w odniesieniu do stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2187/2005 i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1098/2007, Dz. Urz. UE L 191, s. 1 ze zm.

³⁴⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Rola WPRyb. we wprowadzaniu podejścia ekosystemowego do gospodarki morskiej, Bruksela, COM(2008) 187 final, s. 3.

³⁴⁶ FAO 2003. Podejście ekosystemowe do rybołówstwa. Wytyczne techniczne FAO na rzecz odpowiedzialnego rybołówstwa. Nr 4, supl. 2, Rzym, FAO, 112 s.

³⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 181.

³⁴⁸ Uchwała Rady Ministrów 33/2015 17 marca 2015 r. w sprawie polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 r., s. 35.

klimatyczne, utożsamiane z erozją wynikającą ze spiętrzeń sztormowych; środowisko nadmorskie jest zagrożone zniszczeniem także na skutek wzrostu poziomu morza oraz częstotliwości, z jaką występują silne sztormy. Na przekształcanie środowiska wybrzeża wpływa również rozwój turystyki, wymagający nowych terenów pod zabudowę³⁴⁹.

Zadania bezpośrednio wykonawcze w tym zakresie są wykonywane przez organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz organy administracji morskiej. Zgodnie z brzmieniem art. 228 upw organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie są odpowiedzialne za budowę, utrzymywanie i ochronę umocnień brzegowych oraz utrzymywanie wydmy i zalesień ochronnych w obrębie pasa technicznego, co służy ochronie zasobu strategicznego mieszczącego się w pojęciu pasma nadbrzeżnego w rozumieniu art. 1 pkt 2 uznchsznk.

Do zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym realizowanych przez organy administracji morskiej należą m.in. sprawy: ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa geologicznego i górniczego; prowadzenia prac podwodnych i wydobywania mienia z morza; budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym; użytkowania lasów będących własnością Skarbu Państwa położonych w pasie technicznym; budowy i utrzymania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do wybranych portów i przystani morskich; ochrona brzegów morskich w przystaniach plażowych.

Zadania bezpośrednio wykonawcze w zakresie prowadzenia i koordynowania prac geodezyjnych na polskich obszarach morskich oraz w pasie nadbrzeżnym, w portach i przystaniach morskich dla potrzeb bezpieczeństwa żeglugi i kartografii morskiej wykonuje, zgodnie z art. 41b ust. 1 pkt 2 uom, Państwowa Morska Służba Hydrograficzna.

Ochronę brzegu morskiego realizuje się w oparciu o przepisy ustawy o z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”³⁵⁰, która przewiduje wsparcie finansowe (ze środków budżetu państwa oraz środków pozabudżetowych) dla zadań wykonawczych w postaci: budowy, rozbudowy i utrzymywania systemu ochrony brzegów morskich przed erozją morską i powodzią od strony morza; zapewnienia minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego³⁵¹, monitorowania brzegów morskich, a także wykonywania czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego na całej długości polskiego wybrzeża; zapewnienia położenia brzegu morskiego po odwodnej stronie granicznej linii ochrony brzegu morskiego³⁵².

Zadania bezpośrednio wykonawcze w odniesieniu do zasobów żywych wód polskich obszarów morskich dotyczą zarybiania w celu utrzymania i odtwarzania zasobów

³⁴⁹ M. Szruba, *Ochrona brzegów morskich*, „Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne” 2017, nr 1, s. 60.

³⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 678.

³⁵¹ Określonych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego Dz. U. z 2017 r. poz. 2266.

³⁵² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 182.

ryb na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, realizowane jako zadanie ministra właściwego do spraw rybołówstwa (art. 98 urm). Minister właściwy do spraw rybołówstwa może w drodze umowy powierzyć wykonanie części lub całości zarybiania, o którym mowa w ust. 1, instytucji badawczemu albo instytucji naukowemu, który: 1) prowadził badania naukowe lub prace rozwojowe w zakresie zarybiania; 2) posiada warunki techniczno-organizacyjne niezbędne do prowadzenia zarybiania. W takiej umowie określa się w szczególności: 1) zakres powierzonych zadań; 2) sposób i termin realizacji powierzonych zadań; 3) warunki rozwiązania umowy, a dokonującym zarybiania przysługuje dotacja celowa na pokrycie kosztów wykonania tego zarybiania. Konstrukcja zarybiania zasobów morskich wpisuje się zarówno w kontekst sprawiedliwości międzypokoleniowej jako składową zasady zrównoważonego rozwoju³⁵³, ale także w pełni realizuje dyspozycję normy art. 4 pkt 1 komentowanej ustawy w zakresie doskonalenia zasobu odnawialnego, który stanowią zasoby żywe wód morskich, wpływając pozytywnie na liczebność gatunków, wielkość stad i ich zróżnicowanie genowe.

C. Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi. Zasadniczy instrument w omawianym obszarze stanowi pozwolenie na budowę sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń; reglamentacja w zakresie wydobywania zasobów mineralnych z dna morskiego, a także (w mniejszym stopniu, z uwagi na stosunkowo niewielki wpływ na stan strategicznych zasobów naturalnych) pozwolenie na przeszukiwanie wraków statków lub ich pozostałości (art. 35a uom). Dodatkowy instrument reglamentacyjny stanowi decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy portu zewnętrznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych³⁵⁴, stanowiąca kolejną specustawę w krajowym porządku prawnym.

Wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich wymaga uzyskania pozwolenia ustalającego ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania na tych obszarach, wydawane przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego. Wydania pozwolenia odmawia się m.in., gdy spowodowałoby to wystąpienie zagrożenia dla środowiska, zasobów morza lub zasobów podmorskich, w tym racjonalnej gospodarki złożami kopalin, bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego oraz znajdującego się pod nim wnętrza ziemi, a także realizacji tzw. funkcji podstawowych, czyli funkcji wiodących przeznaczenia obszaru wydzielonego w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, co służy realizacji normy art. 4 pkt 1 uznchsznk w zakresie utrzymania zasobu. Pozwolenia te dają ich adresatom prawo do korzystania z polskiego obszaru morskiego do celów określonych w pozwoleniu, a prawa z nich wynikające nie mogą być przenoszone

³⁵³ Por. s. 91.

³⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1924 ze zm.

na inne podmioty³⁵⁵. Co ciekawe, ustawodawca nie odniósł się do relacji pomiędzy omawianym pozwoleniem a decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach; już w 2010 r. sformułowano w nauce prawa pogląd – który w pełni popieramy – że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach winna poprzedzać wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich³⁵⁶.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 uom ustawa nie narusza przepisów prawa geologicznego i górniczego, co oznacza, że udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopaliny oraz wydobywanie kopaliny ze złóż dokonuje się w oparciu o przepisy upgg. Powtórzenie tej ogólnej normy pojawia się w art. 34 uom, zgodnie z którym „do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich stosuje się odpowiednie przepisy prawa geologicznego i górniczego oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu”, co sprawia, że regulacja dotycząca gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, co do zasady mieszczącymi się w art. 4 pkt 2 uoz, ma swoje odniesienia także do ochrony zasobów wód polskich obszarów morskich, pasma nadbrzeżnego i zasobów żywych wód. Co istotne, na straży tych strategicznych zasobów naturalnych o charakterze odnawialnym stoją przepisy określające wzajemną relację odnawialnych naturalnych zasobów strategicznych i działalności związanej z poszukiwaniem i rozpoznawaniem kopaliny oraz ich wydobywaniem ze złóż, a mianowicie ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, które winny określać obszary i warunki poszukiwania, rozpoznawania złóż kopaliny oraz wydobywania kopaliny ze złóż (art. 37a ust. 2 pkt 5 lit d uom) z uwzględnieniem funkcji podstawowych i funkcji dopuszczalnych, oraz obszarów i warunków ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, a także uprawiania rybołówstwa i akwakultury.

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące odnośnie do zasobów żywych wód polskich obszarów morskich przewidziano wprost we wspomnianym wyżej planie wieloletnim oraz skonkretyzowano w przepisach ustawy o rybołówstwie morskim. Należą do nich przede wszystkim indywidualne kwoty połowowe (kwoty przydziału) wynikające z limitów połowowych (art. 44–57a urm), udzielane w drodze licencji połowowych (art. 33–39 urm), specjalne zezwolenie połowowe na wykonywanie rybołówstwa komercyjnego (art. 40–43 urm) oraz pozwolenia na połów organizmów morskich na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w celach prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych albo w celu kształcenia (art. 84–88 urm) i pozwolenia na

³⁵⁵ M. Makowski, *Problemy prawne lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Morskie” 2011, nr 27, s. 251.

³⁵⁶ S. Urban, *Pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich a decyzja środowiskowa*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 3, s. 60. O czymś wprost przeciwnym świadczy wyrok NSA z dnia 8 marca 2018, II OSK 1235/16: „Chociaż ocena oddziaływania farmy wiatrowej na środowisko wymagała przeprowadzania szczegółowych badań **na późniejszym etapie realizacji inwestycji**, [podkreślenie – A.H., J.T.] nie zwalniało to jednak skarżącego z podania we wniosku informacji takich, które umożliwiłyby organowi podjęcie właściwego rozstrzygnięcia na etapie wydania opinii na podstawie art. 106 k.p.a.”.

wykonywanie rybołówstwa rekreacyjnego (art. 90–96 urm). Do zadań reglamentacyjnych należy także wydawanie zezwoleń na chów, hodowlę organizmów morskich, zarybianie, wprowadzanie i przenoszenie organizmów morskich (art. 97–99 urm).

Kolejną kategorię zadań reglamentacyjnych stanowi zezwolenie na wprowadzenie do obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej lub przenoszenie na tych obszarach organizmów morskich gatunków obcych lub gatunków niewystępujących miejscowo, określające gatunek organizmów morskich, który będzie wprowadzony lub przeniesiony, i wskazanie liczebności tych organizmów oraz miejsca, czasu i warunków ich wprowadzenia. Z jego udzieleniem wiąże się sankcyjna decyzja wstrzymująca; zgodnie z art. 99 ust. 9 pkt 2 urm właściwy minister cofa zezwolenie, jeżeli działalność nim objęta jest realizowana niezgodnie z zezwoleniem lub działalność ta stanowi zagrożenie trwałości lub równowagi środowiska morskiego, w szczególności przez negatywny wpływ na gatunki rodzime organizmów morskich, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Owe zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym stanowią instrumenty służące przede wszystkim utrzymaniu zasobów żywych wód morskich w rozumieniu art. 4 pkt 1 uznchsznk.

D. Zadania nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi. Obejmują one sprawowanie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach; nadzoru nad zapewnieniem ochrony przed powodzią od strony wód morskich, wykonywania kontroli w zakresie zgodności z wymaganiami, stwarzania przez wyrób zagrożenia oraz niezgodności formalnych, w odniesieniu do wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów wyposażenia morskiego, rekreacyjnych jednostek pływających i skuterów wodnych; nadzoru nad wprowadzonym do obrotu lub oddanym do użytku wyposażeniem morskim oraz rekreacyjnymi jednostkami pływającymi i skuterami wodnymi; kontroli paliwa żeglugowego dostarczanego na statki oraz paliwa żeglugowego używanego na statkach; nadzoru nad obszarami Natura 2000, wyznaczonymi na polskich obszarach morskich, i sporządzania projektów planów ochrony tych obszarów; kontroli podmiotów zarządzających portami morskimi w zakresie zapewnienia przez nie dostępności w porcie punktu bunkrowania skroplonego gazu ziemnego (LNG). Realizacja tych zadań sprzyja zachowaniu (utrzymaniu) zasobów pasma brzegowego, wód morskich i ich jakości, a także doskonalenia.

Zadania nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów wód polskich obszarów morskich realizowane są przez Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego, który m.in.: 1) sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o rybołówstwie morskim i o organizacji rynku rybnego, w tym: a) wykonuje kontrole, a także inspekcje, o których mowa w rozporządzeniu nr 1224/2009 oraz rozporządzeniu nr 1005/2008, b) w przypadku przywozu produktów rybołówstwa drogą morską – realizuje obowiązki państwa członkowskiego Unii Europejskiej, o których mowa w rozporządzeniu nr 1005/2008; 2) dokonuje oceny wagi

naruszeń przepisów WPRyb. w ramach wspólnotowego systemu kontroli; 3) nakłada kary pieniężne za naruszenia przepisów o rybołówstwie morskim oraz o organizacji rynku rybnego; 4) przyznaje punkty za poważne naruszenia; 5) poświadcza dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 404/2011; 6) poświadcza dokumenty, o których mowa w art. 14 ust. 5 lub 6; 7) wykonuje obowiązki państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zakresie: a) przyjęcia deklaracji, o której mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1005/2008, b) weryfikacji mocy silników zgodnie z art. 41 rozporządzenia nr 1224/2009 – za pośrednictwem inspektorów rybołówstwa morskiego. Zadania te odnoszą się do utrzymania zasobów żywych wód poprzez weryfikację uprawnień do wykonywania działalności objętą przepisami WPRyb.

Art. 4 pkt 1: lasy państwowe

Adresatem zadań związanych z gospodarowaniem zasobem odnawialnym, który stanowią „las państwowe” jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe reprezentujący Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia³⁵⁷, działające w sferze *imperium* poprzez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektor regionalnej dyrekcji lasów państwowych oraz (w zakresie działań bezpośrednio wykonawczych) – nadleśniczy, a także minister właściwy ds. środowiska (aktualnie: Minister Środowiska³⁵⁸) i starosta.

Zadania o charakterze organizatorskim i (zwłaszcza) bezpośrednio wykonawczym realizuje także dyrektor parku narodowego – w zakresie wynikającym z ustawy o lasach w stosunku do lasów wszystkich form własności, w zakresie ochrony i kształtowania ekosystemów leśnych zgodnie z planami ochrony w stosunku do lasów parków narodowych, oraz dyrektor Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej – poprzez wdrażanie w procedurach planistycznych zasad urządzania lasu, skierowanych na osiągnięcie celów wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego oraz monitorowanie stanów zasobów leśnych i stanu lasów³⁵⁹.

Zapewnienie efektywności zarządu sprawowanego przez Lasy Państwowe wymagało utworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, co uzasadniło powołanie Służby Leśnej. W jej skład włączono cztery kategorie pracowników Lasów Państwowych, wyodrębnionych na podstawie powierzonych im zadań określonych w ustawie o lasach³⁶⁰; w jej ramach powołano także Straż Leśną, która stanowi jedną z kategorii

³⁵⁷ M. Paradowski, M. Machoń, *Administracja leśna przykładem strukturalnej niejednorodności*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr 13, s. 150.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2019, poz. 945 ze zm.

³⁵⁹ M. Zębek, R. Dziembowski, *Prawne i organizacyjne aspekty gospodarowania zasobami leśnymi*, „Studia Prawno-Ustrojowe” 2014, nr 26, s. 368.

³⁶⁰ Zakres zadań służby leśnej omawia Z. Meducki, *Szkodnictwo leśne jako jedno z zagrożeń antropogenicznych w lasach. Przeciwdziałanie i zwalczanie przez służbę leśną*, [w:] *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Między teorią a praktyką*, red. J. Ciechanowicz-McLean, J. Olszewski, Rzeszów 2017.

pracowników współtworzących Służbę Leśną, zajmującą się zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego, ochroną przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia (art. 45 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 47 ust. 1 ul)³⁶¹.

A. Zadania organizatorskie związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów lasów państwowych. Na obszarze Unii Europejskiej działania dotyczące lasów i leśnictwa są wspierane od 1964 r., choć nie istnieją uregulowania w zakresie wspólnej polityki leśnej. Podejmowane przez Unię działania w sektorze leśnym wynikają ze stosowania innych polityk, zwłaszcza rolnej, środowiskowej, handlowej oraz współpracy na rzecz rozwoju. W ich ramach Unia Europejska zajmuje się promocją zrównoważonej gospodarki leśnej, koordynacją międzynarodowych zobowiązań związanych z leśnictwem, zwalczaniem zanieczyszczenia powietrza oraz koordynacją różnych działań mających wpływ na sektor leśny. Działania dotyczące sektora leśnego pozostają zazwyczaj przy tym w wyraźnej kompetencji każdego państwa członkowskiego i opierają się na zasadzie pomocniczości oraz zasadzie podziału odpowiedzialności pomiędzy Unią a państwami członkowskimi³⁶².

Pierwsza Strategia Leśna dla UE z 1998 r.³⁶³ założyła przyjęcie przez państwa członkowskie narodowych programów leśnych, których struktura, cele, zadania i środki pozostają w gestii poszczególnych krajów członkowskich. Równie istotny jak promocja zrównoważonej gospodarki leśnej z czasem stał się udział lasów w powstrzymaniu zmian klimatu i bioróżnorodności, do czego KE odniosła się w Komunikacie w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej³⁶⁴. Sformułowano w nim nowe zadania w zakresie zapobiegania zmianom klimatu w kontekście zatrzymania procesu wylesiania (utruty terenów zalesionych) najpóźniej do 2030 r., czemu służyć ma plan działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa³⁶⁵.

Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego³⁶⁶ z 2013 r. określiła europejskie ramy odniesienia służące opracowaniu strategii sektorowych mających

³⁶¹ A. Gerecka-Żołyńska, *Karnoprocesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 64.

³⁶² M. Geszprych, *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 115.

³⁶³ Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej UE, Dz. U. C 56 z 26 lutego 1999, str. 1.

³⁶⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej. Bruksela, COM(2008) 645 final.

³⁶⁵ Na temat zmian klimatu a lasów zob. szerzej: M. Gwiazdowicz, T. Kowalczewski, *Rola lasów w polityce klimatycznej*, „Studia BAS” 2012, nr 1, s. 55–84.

³⁶⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013) 659 final.

wpływ na lasy. Strategia zakłada spójne, holistyczne podejście do gospodarki leśnej, obejmuje wielorakie korzyści płynące z lasów, łączy wewnętrzne i zewnętrzne kwestie polityki leśnej i odnosi się do całego łańcucha wartości lasów. Jej cele dotyczące lasów na rok 2020 obejmują zagwarantowanie i wykazanie, że wszystkie lasy w UE są zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej oraz że zwiększono wkład UE w działania na rzecz promowania zrównoważonej gospodarki leśnej i ograniczania wylesiania na szczeblu globalnym, tym samym:

- przyczyniono się do wyważenia różnych funkcji lasu, sprostania oczekiwaniom oraz dostarczania podstawowych usług ekosystemowych;
- stworzono podstawy dla leśnictwa i całego łańcucha wartości w sektorze leśnym, aby mogły być konkurencyjnymi i zdolnymi do przetrwania strunami wnoszącymi wkład w gospodarkę opartą na biotechnologii.

Dokument ten zawiera także strategiczne wytyczne dla działań Komisji Europejskiej i państw członkowskich, doprecyzowane przez wieloletni *Plan na rzecz unijnych gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem*³⁶⁷, wskazujący działania niezbędne do odpowiedzi na wyzwania stojące przed europejskim sektorem leśnictwa. Ponieważ plan ten wygasa z końcem 2020 r., Rada zachęciła Komisję do przedstawienia nowej strategii leśnej na nadchodzące lata. Strategia ta jest wspomniana w komunikacie Komisji Europejskiej *Zielony Ład*, w którym lasy uznaje się za jeden z uprzywilejowanych obszarów działań zwalczających zmiany klimatu.

Jednocześnie zdecydowana większość zidentyfikowanych priorytetów znajduje odzwierciedlenie w unijnych aktach prawnych (rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach), regulujących funkcjonowanie obszarów polityki związanych z leśnictwem, wspieranych innymi instrumentami finansowymi (np. wspólna polityka rolna)³⁶⁸. Ze względu na powiązanie gospodarki leśnej z gospodarowaniem gruntami we wspólnej polityce rolnej (WPR) i w ramach rozwoju obszarów wiejskich, przewidziano instrumenty i środki na rzecz wspierania zielonej infrastruktury³⁶⁹. W tym kontekście istotne znaczenie wykazuje też Strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., określająca cele dotyczące powstrzymania utraty różnorodności biologicznej w UE do 2020 r. oraz ochrony, oceny i przywrócenia różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemu w UE do 2050 r.

Specyficzne umocowanie kwestii leśnictwa w porządku prawnym UE sprawia, że dokumenty bezpośrednio dotyczące leśnictwa oraz wynikające z nich postulaty i wytyczne nie są wiążące dla państw członkowskich, stanowiąc jedynie rekomendację i zachętę do podejmowania określonych kierunków działań związanych z utrzymaniem lasów, powiększaniem ich powierzchni oraz wzmocnieniem możliwości pełnienia przez

³⁶⁷ *Plan na rzecz unijnych gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem*, 20 września 2013 r. SWD(2013) 342 i 343 final.

³⁶⁸ A. Kaliszewski, *Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 2. Priorytety polityki leśnej w Europie*, „Leśne Prace Badawcze” 2018, nr 2, s. 178.

³⁶⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zielona infrastruktura — zwiększanie kapitału naturalnego Europy* COM(2013) 249 final.

nie funkcji ekosystemowych, koncentrując się więc na działaniach, które z perspektywy niniejszego komentarza stanowią przede wszystkim działania odnoszące się do utrzymania zasobu oraz jego powiększania.

Na poziomie krajowym utrzymaniu i poprawie strategicznego zasobu odnawialnego, który stanowią lasy, a zwłaszcza powiększania areалу upraw leśnych, służy (w założeniu) Polityka leśna państwa³⁷⁰. Jej przedmiot stanowią lasy we wszystkich formach własności. Określa ona cele i zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz związku leśnictwa ze społeczeństwem, innymi działami gospodarki narodowej i zarządzania oraz pozostałymi jednostkami organizacyjnymi współdziałającymi z leśnictwem; w ciągu minionych 20 lat Polityka leśna państwa nie została jednak uaktualniona i dostosowana do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, a także uwarunkowań międzynarodowych. Dokument nie uwzględnia m.in. faktu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, postępującego procesu globalizacji czy rozwoju polityki w zakresie ochrony przed zmianami klimatu³⁷¹. Brak jest w nim również odniesień do podjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z uczestnictwa w Ministerialnym Procesie Ochrony Lasów w Europie (Forest Europe)³⁷².

Realizacja unijnej Nowej strategii leśnej zakłada natomiast, że państwa członkowskie przyjmują „narodowe plany leśne”, czyli strategie działania w gospodarce leśnej. W Polsce umożliwia to znowelizowane brzmienie ustawy o lasach – art. 5b ul, zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska może podjąć działania zmierzające do opracowania narodowego programu leśnego jako „strategicznego programu rozwoju leśnictwa w Polsce”. Prace nad narodowym programem leśnym toczyły się w Instytucie Badawczym Leśnictwa w okresie od 18 czerwca 2013 r. do 8 grudnia 2015 r. Ich efektem są Rekomendacje do dalszych prac nad narodowym programem leśnym³⁷³, obejmujące łącznie 298 zaleceń³⁷⁴, którym jednak nie nadano dalszego biegu; w szczególności nie przyjęto Programu jako dokumentu strategicznego zastępującego nieaktualną Politykę leśną państwa.

W związku z dezaktualizacją Polityki leśnej państwa i brakiem narodowego programu leśnego, realizacja zadań Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe dokonuje się w oparciu o regionalne programy operacyjne polityki leśnej państwa, przyjmowane dla poszczególnych regionalnych dyrekcji lasów państwowych, ale

³⁷⁰ Polityka leśna państwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r., online: https://www.katowice.lasy.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=506deebb-988d-4665-bcd9-148f66ee02&groupId=26676 [dostęp: 21 kwietnia 2020].

³⁷¹ K. Karpus, *Akty planowania w polityce ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] K. Karpus, *Wybrane problemy prawa leśnego*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369222945/14> [dostęp: 14 lipca 2020].

³⁷² A. Kaliszewski, W. Gil, *Cele i priorytety „Polityki leśnej państwa” w świetle porozumień procesu Forest Europe (dawniej MCPFE)*, „Sylwan” 2017, nr 8, s. 649.

³⁷³ K. Rykowski, *Materiały z prac nad Narodowym Programem Leśnym, Synteza. Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, online: <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf> [dostęp: 10 kwietnia 2020].

³⁷⁴ W. Radecki, *Art. 5(b)*, [w:] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz. Wyd. II*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587739735/537175> [dostęp: 10 kwietnia 2020].

zasadniczą rolę w formułowaniu celów działania dla leśnictwa w kontekście powiększania i utrzymania zasobów leśnych odgrywa Krajowy Program Zwiększania Lesistości. Jest to dokument z 1995 r., zaktualizowany w 2003, 2009 i 2014 r., zakładający zwiększanie lesistości przede wszystkim poprzez zalesianie gruntów rolnych, z perspektywy komentowanego artykułu stanowiący instrument organizatorski, służący wdrożeniu dyspozycji „powiększania” zasobów naturalnych. Celem programu jest zapewnienie warunków osiągnięcia przyjętego poziomu lesistości, ustalenie priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz wykorzystanie ich do optymalnego rozmieszczenia zalesień, a także opracowanie odpowiednich instrumentów realizacyjnych. Stanowi on strategię działania³⁷⁵, z której wynikają konkretne zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, omówione poniżej; warto wspomnieć, że poziom i skuteczność jego realizacji doktryna ocenia bardzo nisko³⁷⁶.

Na poziomie lokalnym zasadniczą rolę w zakresie zadań o charakterze organizatorskim odgrywają plany urzędzenia lasu. Stanowią one podstawowy instrument służący realizacji art. 4 pkt 1 uznchsznk, ponieważ – zgodnie z art. 14 ust. 1 ul – powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urzędzenia lasu. W doktrynie podkreśla się, że plany te muszą uwzględniać ochronę wszystkich składników środowiska i cele z zakresu: zachowania i ochrony lasów, ochrony gleb, wód powierzchniowych czy ochrony przyrody³⁷⁷.

Przepisy ustawy o lasach statuuja dwa podstawowe rodzaje tych planów: plany urzędzenia lasów, sporządzane dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 19 ust. 1 ul), oraz uproszczone plany urzędzenia lasów tworzone – co do zasady – dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (np. lasów należących do osób fizycznych czy wspólnot gruntowych), jak również dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 19 ust. 2 ul). W sytuacji, gdy las jest rozdrobniony, ma powierzchnię do 10 ha i wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zamiast przyjmowania planu, zadania bezpośrednio wykonawcze określa nadleśniczy na podstawie inwentaryzacji lasów (art. 19 ust. 3 i 4 ul). Z uwagi na przedmiot naszych zainteresowań wyłączamy z analiz kwestie dotyczące uproszczonych planów urzędzenia lasów, koncentrując się na lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, stanowiących strategiczny zasób naturalny.

³⁷⁵ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 89.

³⁷⁶ A. Kaliszewski, *Krajowy program zwiększania lesistości – stan i trudności realizacji z perspektywy lokalnej*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie” 2016, nr 5, s. 14; J. Kazak, Sz. Szewrański, M. Świąder, *Realizacja krajowego programu zwiększania lesistości w kontekście struktury własności gruntów*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 1, s. 339; J. Malczyk, J. Świeżak, *Krajowy Program Zwiększania Lesistości w systemie lokalnego planowania przestrzennego w Polsce*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2018, nr 3, s. 300. Dane statystyczne dotyczące powierzchni lasów w Polsce za poszczególne lata publikuje Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, online: <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow> [dostęp: 14 kwietnia 2020].

³⁷⁷ J. Chmielewski, *Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 1, s. 119.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ul plan urządzenia lasu to „podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”, uznawany w literaturze przedmiotu za szczególny plan zagospodarowania przestrzennego³⁷⁸. Jest on sporządzany na zlecenie i koszt Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Ma on uwzględniać przyrodnicze i ekonomiczne warunki gospodarki leśnej oraz cele i zasady gospodarki leśnej oraz sposoby ich realizacji.

Pod względem treści plan urządzenia lasu jest klasycznym aktem planowania: składa się z części opisowej, zawierającej analizę gospodarki leśnej w okresie poprzedzającym, oraz omówienie aktualnego stanu lasu objętego planem³⁷⁹. Obejmuje on czynności planistyczno-prognostyczne, w ramach których opracowywany jest plan ochrony przyrody oraz określone są: cele i zasady trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz przewidywane sposoby ich realizacji; etat cięć; zadania obejmujące pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów średnich klas wieku; zadania dotyczące zalesień i odnowień; zadania kierunkowe w zakresie ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej; zadania kierunkowe w zakresie gospodarki łowieckiej; zadania kierunkowe w zakresie ubocznego użytkowania lasu; potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczące turystyki i rekreacji, w nawiązaniu do wielkości zadań gospodarczych oraz stanu infrastruktury technicznej istniejącej w urządzanym lesie³⁸⁰.

B. Zadania bezpośrednio wykonawcze związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów lasów państwowych. Kluczowym instrumentem służącym powiększaniu zasobów leśnych jest instytucja pierwokupu, przyjmująca postać prawa pierwokupu i wykupu. Z dniem 30 kwietnia 2016 r. do polskiego porządku prawnego ustawodawca wprowadził dwie ustawy: ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸¹, dokonał także nowelizacji ustawy o lasach, 1 maja 2016 r. minął bowiem okres przejściowy, w którym istniała ograniczona możliwość nabywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gruntów rolnych i leśnych przez cudzoziemców. W literaturze przedmiotu wskazano, że zmiany te stanowią odpowiedź na obawy, iż grunty w Polsce będą przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów, co w odniesieniu do niepaństwowych gruntów leśnych mogłoby utrudnić Skarbowi Państwa wywiązywanie się z obowiązku powiększania areału lasów narodowych³⁸² i stanowi powrót do uzasadnień, dla których uchwalono uznchsznk.

³⁷⁸ L. Klat-Wertelecka, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015, s. 109.

³⁷⁹ K. Karpus, *Plan urządzenia lasu*, [w:], *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369222945/206047> [dostęp: 17 kwietnia 2020].

³⁸⁰ J. Chmielewski, *Z problematyki aktów planistycznych...*, s. 58.

³⁸¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 869.

³⁸² M. Kozłowski, *Prawo pierwokupu i prawo wykupu w świetle ustawy o lasach*, online: <https://sip.lex.pl/#/publication/151310197> [dostęp: 20 marca 2020].

Prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, wobec gruntu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁸³.

Prawo wykupu natomiast obejmuje lasy, grunty przeznaczone do zalesienia lub inne grunty albo nieruchomości, stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa (art. 37 ust. 1 ul), w szczególności, gdy las lub grunt przeznaczony do zalesienia znajduje się w bezpośredniej przyległości do gruntu pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych albo gdy znosi się współwłasność lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innego gruntu lub nieruchomości lub dokonuje regulacji przebiegu granicy polno-leśnej.

Zbliżone cele w zakresie ochrony strategicznych zasobów naturalnych można osiągnąć również za pośrednictwem wymiany gruntów. O ile powiększanie zasobów leśnych zgodnie z dyrektywą płynącą z art. 4 pkt 1 uznchsznk realizowane jest poprzez zalesienia gruntów, o tyle wymiana gruntów służy przede wszystkim utrzymaniu i poprawie zasobów leśnych. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami rysują się dwa rodzaje zamiany: (a) zamiana nieruchomości między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami (art. 14 ust. 3 ugn); (b) zamiana nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych (art. 15 ust. 1 ugn). Zgodnie z brzmieniem art. 38e ul w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami gospodarki leśnej lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Lasów Państwowych mogą być przedmiotem zamiany na lasy, grunty i inne nieruchomości po ich wycenie przez osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości. Z analizy art. 38e ustawy o lasach można wywnioskować następujące warunki dokonania zamiany lasów: 1) uzasadnienie dokonania zamiany z punktu widzenia potrzeb i celów gospodarki leśnej; 2) dokonanie wyceny lasów, gruntów i innych nieruchomości przez uprawnione podmioty; 3) uzyskanie zgody dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektora Generalnego. Powyższe warunki muszą zostać spełnione łącznie³⁸⁴. Tym samym dopuszczalność zawarcia umowy zamiany uzależniona jest od zasadności potrzeb i celów gospodarki leśnej; kryteria te stanowią również podstawę oceny owej zasadności. Oczywiście naruszenie tych reguł nie powoduje nieważności umowy zamiany, ale rodzi odpowiedzialność po stronie organów Skarbu Państwa³⁸⁵. Jak wynika z postanowienia

³⁸³ Zob. s. 77.

³⁸⁴ M. Czech, K. Zapolska, *Kilka uwag dotyczących zamiany nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpius, Toruń 2014, s. 128.

³⁸⁵ B. Rakoczy, *Art. 38(e)*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587295924/93364> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

NSA z 2011 r., przepis art. 38e ul nie zawiera regulacji materialnoprawnej, z której wynikałoby uprawnienie jednostki do żądania potwierdzenia przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora generalnego Lasów Państwowych, że spełnione zostały ustawowe warunki zamiany gruntów leśnych oraz uprawnienie do żądania zawarcia umowy zamiany. Tym samym jednostka nie może domagać się potwierdzenia takiego uprawnienia w formie decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę na zamianę gruntów³⁸⁶.

Zadania bezpośrednio wykonawcze w zakresie utrzymania zasobów leśnych Lasów Państwowych wiążą się także z ograniczeniami sprzedaży gruntów Skarbu Państwa pokrytych lasem. Zgodnie z art. 38 ul sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, z zastrzeżeniem art. 40a, może następować w przypadkach: 1) zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach; 2) regulacji granicy polno-leśnej; 3) stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej; 4) zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze; 5) podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że sprzedaż gruntu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w tym przepisie. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy dopuszczalność zawarcia umowy sprzedaży jest uzależniona od tego, czy grunty, budynki i budowle są przydatne (lub nie) gospodarce leśnej. Ta ostatnia odgrywa zatem rolę motywu, od zaistnienia którego prawodawca uzależnia zawarcie umowy; tym samym obrót nieruchomościami zależy od przydatności nieruchomości leśnej dla gospodarki leśnej³⁸⁷. Kwestia przydatności dla gospodarki leśnej ma charakter ocenny i należy do kompetencji nadleśniczego. Wśród kryteriów owej oceny nie wskazano wprawdzie wprost przesłanki „utrzymania” zasobów leśnych (co wynika z art. 4 pkt 1 uznchsznk), lecz powołano się przede wszystkim na cechę „nieprzydatności” – *a contrario* grunt leśny przydatny do produkcji leśnej to zatem taki grunt, który służy utrzymaniu zasobów leśnych.

Abstrahując od możliwości wykupu i wymiany gruntów leśnych, zasadniczą kategorię zadań bezpośrednio wykonawczych wobec lasów państwowych będących strategicznymi zasobami naturalnymi stanowi zalesianie. Polega ono na obejmowaniu uprawą leśną gruntów dotychczas nieleśnych³⁸⁸, ale w doktrynie podniesiono, że pojęcie zalesiania gruntów w rozumieniu ustawy o lasach ma szerszy zakres niż w języku naturalnym³⁸⁹. Obejmuje bowiem nie tylko prowadzenie upraw leśnych, ale również zagospodarowanie w postaci urządzeń związanych z gospodarką leśną, stąd postulat

³⁸⁶ Postanowienie NSA z 4 lutego 2011 r., II OSK 120/11, LEX nr 1071179.

³⁸⁷ B. Rakoczy, *Wykonywanie prawa własności. Cywilnoprawne aspekty gospodarki leśnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369439975/26> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

³⁸⁸ E. Więcko (red.), *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, Warszawa 1996, s. 573.

³⁸⁹ M. Zalewski, *Zalesianie gruntu rolnego. Aspekty prawne*, „Prawo i Środowisko” 2000, nr 2, s. 45.

rozdzielenia zalesiania *sensu stricto* i *sensu largo*³⁹⁰. Z uwagi na to, że zalesianie – jako zadanie bezpośrednio wykonawcze – ma służyć utrzymaniu, powiększaniu i doskonaleniu zasobów lasów państwowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 uznchsznk, koncentrujemy się na zalesianiu *sensu stricto*, obejmującym wyłącznie prowadzenie upraw leśnych.

Do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzystające do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności: grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych; lotne piaski i wydmy piaszczyste; strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska; hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie (art. 14 ul). Sposób realizacji zadań bezpośrednio wykonawczych w zakresie zalesiania, w tym wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji, wynika z Krajowego Programu Zwiększania Leśności i planów urzędzenia lasu, i jest adresowany do nadleśniczych w odniesieniu do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych, przy czym grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁹¹.

Kolejną grupę zadań bezpośrednio wykonawczych stanowi podejmowanie działań zmierzających do ochrony lasu przed organizmami szkodliwymi. Każdy właściciel lasu jest zobowiązany do zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających się organizmów szkodliwych, a w razie ich wystąpienia w stopniu zagrażającym trwałości lasów, art. 10 ul nakazuje wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych. W lasach stanowiących własność Skarbu Państwa zabiegi takie wykonuje nadleśniczy, a gdy trzeba je podjąć na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw, zarządzenie w tej kwestii wydaje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. W innych lasach wykonanie takich zabiegów zarządza starosta na koszt właściwych nadleśnictw w drodze czynności materialno-technicznej³⁹².

Działania o charakterze bezpośrednio wykonawczym obejmują również czynności faktyczne, związane z oznaczeniem lasów tablicami typu „zakaz wstępu”³⁹³.

Ostatnią kategorię zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym mogą stanowić zadania powierzone dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000, co wynika z art. 5a ul. Zadania takie są przekazywane w drodze porozumienia i mogą obejmować zabiegi ochronne i pielęgnacyjne z zakresu ochrony czynnej, określone w tym planie dla konkretnego obszaru Natura 2000.

C. Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów lasów państwowych. Zasadniczo zmiana przeznaczenia

³⁹⁰ Tamże.

³⁹¹ E. Zębek, R. Dziembowski, *Prawne i organizacyjne aspekty...*, s. 377.

³⁹² J. Chmielewski, *Z problematyki form działania administracji leśnej. Przyczynek do studium administracyjnoprawnego*, [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017, s. 1107.

³⁹³ L. Klat-Wertelecka, *Administracyjnoprawne instrumenty...*, s. 115.

gruntów na cele nieleśne stanowi przedmiot regulacji ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako instrument jakościowej ochrony gruntów leśnych³⁹⁴ (i w domyśle: pokrywających je lasów). Decyzja w sprawie zmiany przeznaczenia tych gruntów stanowi formę realizacji zadań reglamentacyjnych w zakresie utrzymania zasobów Lasów Państwowych.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 uogrl ochrona gruntów leśnych polega na: 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; 3) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Zgodnie z art. 7 uogrl przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody Ministra Środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – także opinii dyrektora parku narodowego.

Ograniczenia w przeznaczaniu lasów na cele nieleśne stanowią kwintesencję utrzymania zasobu odnawialnego, który stanowią lasy państwowe, koresponduje także z zasadą zachowania lasów wyrażoną w art. 7 ust. 1 pkt 1 ul. Zachowanie lasów w wymiarze jurydycznym oznacza bowiem, że należy utrzymywać zarówno stan ilościowy, jak i jakościowy lasów³⁹⁵.

Przepisy ustawy o lasach wyposażają organy administracji leśnej w kompetencje wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, do których należą decyzje uznające lasy za ochronne (lasy szczególnie chronione). Zgodnie z art. 16 ust. 1 ul minister właściwy do spraw środowiska w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w drodze decyzji uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zaopiniowany przez radę gminy. Doktryna postuluje odstępianie od formy decyzji administracyjnej i zastąpienie jej zarządzeniem właściwego organu, tj. aktem o charakterze wewnętrznym, co dotyka kluczowego w omawianym zakresie zagadnienia – oceny, czy zadania zobowiązujące i reglamentacyjne mogą być stosowane w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Uwzględniając argumentację J. Chmielewskiego, wskazującego na fakt, że są to działania dokonywane w gruncie rzeczy w wewnętrznej sferze administracji³⁹⁶,

³⁹⁴ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki ochrony oraz zwiększania powierzchni gruntów leśnych*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018, s. 209.

³⁹⁵ B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna*, Warszawa 2018; B. Rakoczy, *Wykonywanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369439975/13> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

³⁹⁶ J. Chmielewski, *Z problematyki form działania...*, s. 1110.

uznajemy, że na gruncie ustawy o lasach, poza powyższym przypadkiem, nie można wyodrębnić takich zadań wobec gruntów pokrytych lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.

D. Zadania nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów lasów państwowych. Nadzór w prawie leśnym ma dwa aspekty: ustrojowy (w płaszczyźnie organizacyjnej pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania z zakresu gospodarki leśnej), o charakterze nadzoru wewnętrznego, oraz materialny, skierowany na zewnątrz, wobec podmiotów znajdujących się poza systemem organów administracji publicznej³⁹⁷. Ten drugi jest działalnością aktywną, polegającą na możliwości władczego wkraczania w działalność właścicieli lasów w celu jej korygowania³⁹⁸, i obejmuje wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących wykonanie właścicielom lasów zadań hodowlanych, zabiegów zwalczających i ochronnych czy zatwierdzanie planów urzędniowych, a także podejmowanie działań wspierających właścicieli i zapewniających wykonanie cięższych na nich zadań oraz obowiązków wynikających z ustawy o lasach za pomocą instrumentów prawnych i ekonomiczno-finansowych³⁹⁹. Dotyczy jednak wyłącznie lasów prywatnych, stąd nie stanowi przedmiotu dalszych analiz. Kompetencje nadzorcze w tym zakresie posiada starosta⁴⁰⁰.

Nadzór wewnętrzny wiąże się z faktem, że lasami na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Zgodnie z art. 22 ust. 4 ul minister środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ponieważ Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych realizuje on zadania nadzorcze w stosunku do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym (art. 33 ust. 3 ul). Analogiczne uprawnienia posiada dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w stosunku do działalności nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym (art. 34 pkt 2c ul).

Art. 4 pkt 1: parki narodowe

Ostatnim zasobem odnawialnym, do którego odnosi się dyrektywa utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobu, są zasoby przyrodnicze parków narodowych. Jak

³⁹⁷ L. Klat-Wertelecka, *Administracyjnoprawne instrumenty...*, s. 104.

³⁹⁸ M. Geszprych, *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno-prawna*, Warszawa 2016, s. 235.

³⁹⁹ M. Geszprych, *Treść zadań nadzorczych w gospodarce leśnej lasów prywatnych*, [w:] *Poradnik dla właścicieli lasów*, red. P. Gołos, Sękocin Stary 2011, s. 55.

⁴⁰⁰ Więcej zob. A. Barczak, *Pozycja prawna starosty w sferze ochrony lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015, s. 122–132.

wspomnieliśmy, pojęcie to obejmuje bioróżnorodność na terenie parku, w tym lasy na gruntach Skarbu Państwa znajdujące się w zarządzie parku narodowego.

Park narodowy stanowi najwyższą formę konserwatorskiej ochrony przyrody⁴⁰¹. Parki narodowe pełnią funkcję ochronną we właściwy, holistyczny sposób⁴⁰², a ich zasoby przyrodnicze stanowią zasadniczy przedmiot ochrony i uzasadnienie dla ustanowienia tej formy obszarowej ochrony przyrody. Zgodnie z art. 8 uop park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej oraz walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Oznacza to, że w kategorii strategicznych zasobów naturalnych obejmujących „zasoby przyrodnicze” nie będą się mieścić walory krajobrazowe ani powierzchnia ziemi i gleba, co ma znaczenie zwłaszcza w kontekście roli parków narodowych w koncepcji usług ekosystemowych⁴⁰³. Taki stan rzeczy rodzi postulat *de lege ferenda* rozszerzenia pojęcia zasobów przyrodniczych parków narodowych na „przedmiot ochrony” w parku narodowym tak, by objąć wszystkie chronione w nim wartości, mające wszak – jako strategiczne zasoby naturalne – „wartość bezwzględna”⁴⁰⁴.

Zgodnie z art. 91 uop organami w zakresie ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska wykonujący swe zadania przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody; Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; wojewoda; regionalny dyrektor ochrony środowiska; marszałek województwa; dyrektor parku narodowego; starosta; wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z uwagi na zakres naszych zainteresowań koncentrujemy się tylko na zadaniach przypisanych w stosunku do zasobów przyrodniczych parków narodowych dyrektorowi parku narodowego⁴⁰⁵ (zgodnie z art. 94 uop wykonuje on zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego) i ministrowi środowiska.

A. Zadania organizatorskie związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów przyrodniczych parków narodowych. Analizując zadania organizatorskie służące ochronie zasobów przyrodniczych parków narodowych, warto zaprezentować szersze ujęcie tego zagadnienia, odnoszące się do utrzymania i ochrony różnorodności biologicznej. Ochrona bioróżnorodności jest bowiem najważniejszym

⁴⁰¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 39.

⁴⁰² L. Borkowski, P. Chmielewski, *Ekonomiczno-prawna analiza racjonalności regulacji dotyczących powiększania obszarów parków narodowych w Polsce – zarys problematyki*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 2, s. 149.

⁴⁰³ Więcej w tym kontekście zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 81 i 87.

⁴⁰⁴ P. Szczyba, A. Szewczyk, *Rachunkowość w uycenie wartości lasu w parkach narodowych – współczesne dylematy*, „Acta Scientiarum Polonorum. Silvarum Colendarum Ratio et Industria Lignaria” 2015, nr 14, s. 163.

⁴⁰⁵ Współcześnie jest on jednoznacznie kwalifikowany jako organ administracji – organ ochrony przyrody; ocenę jego wcześniejszego statusu prawnego formuluje m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Parki narodowe...*, s. 121.

celem w ochronie przyrody⁴⁰⁶, co jest o tyle istotne, że poznanie rzeczywistych celów ochrony przyrody wytycza jednocześnie ogólny kierunek budowania podstaw aksjologicznych prawa regulującego korzystanie z jej zasobów⁴⁰⁷. Co więcej, zachowanie różnorodności biologicznej uznaje się współcześnie za najistotniejszy cel i najpoważniejsze wyzwanie współczesnej ochrony przyrody⁴⁰⁸, a wręcz za nowy, wyższy etap jej rozwoju⁴⁰⁹.

Strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.⁴¹⁰ stanowi integralną część strategii Europa 2020, w szczególności inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”⁴¹¹. Ponieważ w UE wiele ekosystemów i ich funkcji uległo degradacji, głównie w wyniku rozdrobnienia gruntów, cel 2. Strategii dotyczy przede wszystkim utrzymania i wzmocnienia funkcji ekosystemów i odbudowy zdegradowanych ekosystemów (co najmniej 15% do 2020 r.), m.in. poprzez wprowadzenie zielonej infrastruktury do planowania przestrzennego. Jej realizacji służy przyjęty w 2015 r. Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020⁴¹², opracowany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na podstawie art. 111 ust. 1 uop i zatwierdzony przez Radę Ministrów na podstawie art. 111 ust. 2 uop.

Zarówno Strategia, jak i Program, koncentrując się na ochronie różnorodności biologicznej i zasadach jej zrównoważonego użytkowania, odnoszą się także do „zasobów przyrodniczych parków narodowych”. Różnorodność biologiczna obejmuje bowiem zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, a także zróżnicowanie ekosystemów (art. 5 pkt 16 uop), a więc bezsprzecznie mieści się w pojęciu przyrody i jej ochrony⁴¹³.

Realizacja programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej stanowi – wraz z planem działań – sposób realizacji celów w ochronie przyrody (art. 3 pkt 4 uop), podobnie jak opracowywanie i realizacja ustaleń planów ochrony

⁴⁰⁶ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 91.

⁴⁰⁷ P. Korzeniowski, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 693.

⁴⁰⁸ E. Symonides, *Ocena stanu różnorodności biologicznej*, „Studia BAS” 2008, nr 10, s. 33; podobnie twierdzi W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 49 i J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 24.

⁴⁰⁹ M. Gwiazdowicz, *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje*, „Studia BAS” 2008, nr 10, s. 10.

⁴¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela COM(2011) 244 final.

⁴¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela COM(2011) 21 final.

⁴¹² Przyjęty uchwałą nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020, M.P. 2015, poz. 1207.

⁴¹³ Więcej o relacjach zakresowych pojęć różnorodności biologicznej i przyrody pisze A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 30–36.

dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych (art. 3 pkt 3 uop).

Doktryna podkreśla, że uop nie określa bliżej ani treści, ani roli, ani pozycji Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej⁴¹⁴, określając jej charakter prawny jako „dokument o charakterze programowo-strategicznym”⁴¹⁵, który stanowi rozwinięcie celów w zakresie ochrony przyrody⁴¹⁶. Jako swój nadrzędny cel Program wskazuje poprawę stanu różnorodności biologicznej i jej pełniejsze powiązanie z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Jednym z jego celów jest zachowanie i przywracanie populacji zagrożonych gatunków i siedlisk, co obejmować może m.in. ochronę zasobów przyrodniczych w parkach narodowych. Podkreślono w nim również znaczenie planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych, w tym parków narodowych, wskazując na potrzebę ich tworzenia jako skutecznych narzędzi ochrony zasobów nimi objętych.

W literaturze przedmiotu jednogłośnie podkreśla się, że właściwa ochrona przyrody wymaga podejmowania działań o charakterze planowym⁴¹⁷, co pomóc może w utrzymywaniu i doskonaleniu zasobów przyrodniczych parków narodowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 uzhchsznk. Głównym instrumentem prawnym służącym temu celowi są opracowane na podstawie art. 18 ust. 1 uop plany ochrony dla parków narodowych, określające zasady postępowania na ich terenie. Jednocześnie determinują one postanowienia aktów planowania przestrzennego, uchwalone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹⁸. Projekt planu ochrony sporządza dla parku narodowego dyrektor parku narodowego, zapewniając możliwość udziału społeczeństwa⁴¹⁹, w postępowaniu, którego przedmiotem jest stworzenie projektu. Następnie podlega on zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin i jest ustanawiany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego ds. środowiska. Plan sporządza się na okres 20 lat. Zawiera on: cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji; identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków; wskazanie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej; określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań; wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania; wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza; ustalenia do studiów uwarunkowań

⁴¹⁴ Tamże, s. 167.

⁴¹⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 619.

⁴¹⁶ Tamże, s. 167.

⁴¹⁷ K. Gruszecki, *Art. 57*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751451/548891> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

⁴¹⁸ K. Gruszecki, *Art. 18*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751401/548841> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

⁴¹⁹ Więcej: A. Haładyj, *Udział społeczeństwa..., passim*.

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Kolejną kategorię aktów planowania odnoszących się do zasobów przyrodniczych parków narodowych stanowią programy ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów, przyjmowane w trybie art. 57 uop przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Programy te zawierają: opis sposobów prowadzenia działań ochronnych zmierzających do odbudowy populacji zagrożonych wyginięciem gatunków; określenie czasu i miejsca wykonania działań ochronnych; wskazanie odpowiedzialnego za wykonanie działań ochronnych; informacje o kosztach i źródłach finansowania. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, ile takich programów powinno być opracowanych – ich liczba i rodzaj zależą więc od aktualnych potrzeb. W przepisie nie określono również, w jakiej formie powinny być one wprowadzone, dlatego też nie mają one charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego, lecz stanowią kolejny akt planowania, wyznaczający kierunki ochrony poszczególnych gatunków i dostarczający informacje o sposobach działań podejmowanych w tym celu⁴²⁰.

B. Zadania bezpośrednio wykonawcze związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów przyrodniczych parków narodowych. Obejmują one przede wszystkim zadania przypisane dyrektorowi parku narodowego, który realizuje ustalenia planu ochrony, wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania jego obszarów (art. 8a uop), realizowane przez służbę parku narodowego. Zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochroną przyrody na terenie parku narodowego wykonuje Służba Parku Narodowego, stanowiąca formację pomocniczą dyrektora parku w zakresie realizacji powierzonych mu zadań⁴²¹. W omawianym zakresie do zadań Służby Parku Narodowego należy: 1) realizacja ustaleń planów ochrony i zadań ochronnych; 2) informowanie i promocja w zakresie ochroną przyrody, w tym prowadzenie muzeum przyrodniczego, ośrodków informacji i edukacji oraz publikowanie materiałów informacyjnych i promocyjnych; 3) prowadzenie badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochroną przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej; 4) utrzymywanie w należyтым stanie infrastruktury technicznej zarządzanej przez park narodowy; 5) udostępnianie parku narodowego do celów naukowych, edukacyjnych, rekreacyjnych, turystycznych i sportowych.

Drugą kategorię zadań bezpośrednio wykonawczych stanowią: realizacja prawa pierwokupu i wywłaszczenie, służące realizacji idei powiększenia zasobów przyrodniczych

⁴²⁰ K. Gruszecki, *Art. 57...*

⁴²¹ D. Trzcińska, *Dyrektor parku narodowego*, [w:] D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016, s. 163.

parków narodowych. Nie ulega wątpliwości, że zwiększenie powierzchni parku narodowego stwarza prawdopodobieństwo skuteczniejszej ochrony zasobów przyrodniczych na poziomie ekosystemowym, obejmującym zróżnicowane systemy ekologiczne, występujące na danym obszarze⁴²². Oprócz zwiększenia efektywności ochrony gatunkowej, istotna jest również sprawniejsza ochrona siedlisk zwierząt, w tym wielu gatunków rzadkich i prawnie chronionych⁴²³.

W przypadku prawa pierwokupu realizowanego w trybie art. 10 uop, przysługuje ono parkowi narodowemu na rzecz Skarbu Państwa tylko w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego. Przed nowelizacją przepisów uop⁴²⁴ w doktrynie podnoszono, że prawo pierwokupu dotyczy każdej umowy przenoszącej własność⁴²⁵. Aktualnie brzmienie przepisów jednoznacznie wskazuje wyłącznie na umowę sprzedaży. Jest to o tyle interesujące, że nie obejmuje nabycia nieruchomości w drodze jednostronnej czynności prawnej; analogiczne uprawnienie przysługuje – jak już zauważaliśmy – Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez nadleśniczego w odniesieniu do gruntów leśnych.

Prawo pierwokupu może być wykonane w ciągu miesiąca od dnia otrzymania przez dyrektora parku narodowego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży (ust. 5a uop). Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści tej umowy (ust. 5b uop); dyrektor parku narodowego wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie u notariusza oświadczenia w formie aktu notarialnego, o którym mowa w ust. 5b uop. Co ważne, czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu skutkuje nieważnością tej czynności (at. 10 ust. 5h uop). Mechanizmem wzmacniającym realizację normy zawartej w art. 4 pkt 1 uochns z 2011 jest ponadto wyrażona w art. 10 ust. 5i uop norma stanowiąca, 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 (ust. 5i uop), co doktryna ocenia pozytywnie jako mechanizm wzmocnienia prawa pierwokupu⁴²⁶.

Co ważne, dysponowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, znajdującymi się w granicach parku narodowego, stanowiło przedmiot wypowiedzi prawodawcy, który wskazywał przesłanki umożliwiające zbycie nieruchomości, tzn. zgodę ministra środowiska na dokonanie czynności rozporządzającej wydawanej w oparciu o ocenę zasadności rozporządzenia nieruchomością⁴²⁷. Aktualnie zostały

⁴²² W. Goetel, *Parki narodowe w Polsce*, [w:] *Ochrona przyrody*, red. W. Szafer, Kraków 1959, s. 273.

⁴²³ L. Borkowski, P. Chmielewski, *Ekonomiczno-prawna analiza...*, s. 132.

⁴²⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U z 2011 r. nr 224, poz. 1337.

⁴²⁵ B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 72.

⁴²⁶ D. Lebowa, *Prawo pierwokupu w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szaleska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 250.

⁴²⁷ O czym pisała D. Lebowa, *Postępowanie w przedmiocie rozporządzenia nieruchomościami przez park narodowy*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 190–197.

one uchylone⁴²⁸ i jedynym wymogiem formalnym jest przeprowadzenie przetargu umożliwiającego zbycie nieruchomości po najwyższej cenie. Rozumiejąc *ratio legis* wprowadzenia ogólnych zasad zarządzania mieniem państwowym⁴²⁹ i zakwalifikowanie parków narodowych do kategorii państwowych osób prawnych prowadzących samodzielnie gospodarkę finansową⁴³⁰, przyjęte rozwiązanie oceniamy mimo to negatywnie z perspektywy potrzeby konieczności utrzymania zasobów przyrodniczych parków narodowych. Ocena zasadności rozporządzania nieruchomością, formułowana nie tylko z perspektywy możliwych do uzyskania przychodów, lecz jej przydatności dla celów ochronnych parku narodowego, mogła bowiem stanowić skuteczny mechanizm utrzymania powierzchni parków narodowych, a tym samym – utrzymania ich zasobów przyrodniczych zgodnie z dyspozycją normy art. 4 pkt 1 uznchsznk.

Wywłaszczenie stanowi instytucję wspierającą powiększanie zasobów odnawialnych, obejmujących zasoby przyrodnicze parków narodowych, lecz – jak trafnie wskazano w literaturze przedmiotu – chodzi tu jedynie o aspekty obszarowe, a nie ochronne⁴³¹, nie służy więc ona realizacji zadań związanych z „doskonaleniem” stanu tych zasobów. Zgodnie z art. 7 ust. 2 uop utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia. Oznacza to, że utworzenie lub powiększenie istniejącego parku narodowego stanowi cel publiczny i jest możliwe jedynie wtedy, gdy właściciel nieruchomości nie wyrazi zgody na włączenie jego nieruchomości w całości lub w części do obszaru parku narodowego i dokonuje się na zasadach określonych w ugn, zgodnie z którą wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli niezbędne prawa nie mogą zostać nabyta w drodze umowy. Oznacza to, że możliwy jest konsensualny tryb nabycia nieruchomości⁴³², a zdaniem B. Rakoczego – że w razie wyrażenia zgody nie następuje przejście prawa własności skutkujące jej odjęciem, lecz ograniczenie prawa własności⁴³³.

C. Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów przyrodniczych parków narodowych. Zasadniczy rodzaj zadania reglamentacyjnego realizowanego przez organy administracji publicznej w omawianym zakresie stanowiło do niedawna ustanawianie formy ochronnej, tj. tworzenie

⁴²⁸ Przez ustawę z dnia 10 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. z 2016 r. poz. 2260.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1302.

⁴³⁰ Krytykę braku samodzielności finansowej parków narodowych podnosiła Najwyższa Izba Kontroli: *Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Krakowie, czerwiec 2006 r, wraz z omówieniem przez Ł. Ciołek, D. Pyrzanowska, *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 123–124.

⁴³¹ B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 71.

⁴³² S. Pawłowski, *Współczesne standardy wywłaszczania nieruchomości*, [w:] *Standardy współczesnej administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa-Łódź 2019, s. 78.

⁴³³ B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 72.

parku narodowego. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym kompetencję do utworzenia nowego parku narodowego nadano organom władzy ustawodawczej, co następuje poprzez przyjęcie przez Sejm ustawy; jedynie określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Zadania reglamentacyjne obejmują również ustanawianie ochrony gatunkowej w drodze rozporządzenia.

Na zadania zobowiązująco-reglamentacyjne składają się współcześnie przed wszystkim zezwolenie na odstępstwo od zakazów obowiązujących na terenie parku narodowego oraz współudział Ministra Środowiska w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, przyjmującej postać uzgodnienia treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji liniowej celu publicznego przebiegającej przez obszar parku narodowego. Zakazy te stanowią sedno reżimu ochronnego ustanowionego dla parku narodowego, tworząc reżim prawny ochrony *sensu stricto*⁴³⁴ parku narodowego. W. Radecki dzieli owe zakazy na⁴³⁵: bezwzględne (tj. takie, od których prawodawca wyjątków nie przewiduje); zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom ochronnym; zakazy względne, które mogą być uchylane w planie ochrony lub zadaniach ochronnych; zakazy względne, które mogą zostać uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych, a także zakazy względne, które mogą zostać uchylone przez zgodę właściwego organu. Te ostatnie stanowią sedno zadań reglamentacyjno-zobowiązujących w odniesieniu do utrzymania zasobów przyrodniczych parków narodowych. Są one wylistowane w sposób kazuistyczny, ale jednocześnie odstępstwo od zakazów ma charakter decyzji podejmowanej w warunkach uznania administracyjnego⁴³⁶.

Zakazy względne są możliwe do uchylenia w procedurze odstępstwa wydanego przez ministra właściwego ds. środowiska, jeżeli jest to uzasadnione: 1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego, i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego; lub 2) potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 upoś. Wydanie zezwolenia na odstępstwo następuje w drodze decyzji administracyjnej, w której wskazuje się warunki realizacji tego odstępstwa wynikające z potrzeb ochrony przyrody. W przypadku inwestycji liniowych celu publicznego lub inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, przewidzianych do realizacji w ramach przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zezwolenie zastępuje się uzgodnieniem warunków realizacji

⁴³⁴ A. Habuda, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014, s. 51.

⁴³⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 148.

⁴³⁶ A. Kaźmierska-Parzyżna, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 178.

przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1a lub 1b uuiś, z ministrem właściwym do spraw środowiska.

Oba te instrumenty wyczerpują katalog zadań o charakterze reglamentacyjno-zobowiązującym dla zasobów przyrodniczych parków narodowych. Pozostałe kategorie zezwoleń przewidzianych w uop nie odnoszą się do zasobów parków narodowych, bądź odnoszą się do nich, ale w wyniku zbiegu przepisów ustępują regulacjom wynikającym wprost z uop w zakresie zakazów bezwzględnych lub względnych albo planów zadań ochronnych.

D. Zadania nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów przyrodniczych parków narodowych. Zgodnie z art. 9 uop nadzór nad działalnością parków narodowych – obejmujący m.in. kontrolę realizacji zadań parków narodowych w zakresie zadań organizatorskich organizacyjnych, oraz reglamentacyjno-zobowiązujących – sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

Zadania kontrolne obejmują prowadzenie monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej, zorganizowanego w ramach państwowego monitoringu środowiska przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Monitoring przyrodniczy polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania UE, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody. Doktryna podkreśla jednak, że monitoring przyrodniczy *per se* nie stanowi instrumentu prawnego ochrony przyrody, lecz działania, których skutkiem jest dopiero podejmowanie działań kontrolnych⁴³⁷. Ów monitoring można zaliczyć także do zadań bezpośrednio wykonawczych.

Określone zadania w zakresie funkcji kontrolnych pełni także Straż Parku. Jej działalność dotyczy ochrony przyrody, badań naukowych, działalności edukacyjnej (omówionej przy okazji zadań bezpośrednio wykonawczych) oraz ochrony mienia oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń na terenie parku narodowego⁴³⁸. Uprawnienia Straży Parku podzielić można na uprawnienia do legitymowania, uprawnienia ściśle procesowe i uprawnienia kontrolne⁴³⁹. Mówiąc bardziej szczegółowo, są to m.in. uprawnienia do: 1) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; 2) kontroli dowodów wniesienia opłat za wstęp do parku; 3) zatrzymywania i przekazywania policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez nie przestępstwa lub wykroczenia; 4) zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz

⁴³⁷ M. Roliński, *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 119.

⁴³⁸ D.A. Pyrzanowska, Ł. Ciołek, *Straż Parku jako jednostka realizująca zadania z zakresu ochrony przyrody w parkach narodowych*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012, s. 70.

⁴³⁹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 448.

przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; 5) przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; 6) zabezpieczenia za pokwitowaniem – jako dowodów rzeczowych – przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia; 7) kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody pochodzących z obszaru parku narodowego i obrotu nimi; 8) kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy (art. 108 ust. 5 upg).

Art. 4 pkt 2

Wobec zasobów nieodnawialnych wyczerpywalnych prawodawca przewidział podejmowanie działań zmierzających do „użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Nakazuje to uwzględnianie przy podejmowaniu decyzji eksploatacyjnych przyszłości możliwości substytucji zasobów nieodnawialnych odnawialnymi, a w przypadku kopalin energetycznych – także zastępowanie ich innymi źródłami energii. U podstaw takiej koncepcji leży fakt, że kopaliny są nieodnawialnym elementem przyrodniczym, ich ochrona powinna się więc koncentrować na zastępowaniu innymi elementami⁴⁴⁰, czym nawiązuje się do aspektu sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Działania te są jednak dopuszczalne tylko jeśli podstawa do ich podejmowania wynika z obowiązujących przepisów prawa⁴⁴¹. Drugi aspekt użytkowania złóż zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wiąże się z efektywnością wykorzystania złóż kopalin, tj. wydobywaniu ich jedynie w stopniu minimalnym, niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania gospodarki⁴⁴². Wynika stąd konieczność „racjonalnej gospodarki złożem kopalin”, o jakiej mowa w art. 26b upgg, co w rozumieniu tych przepisów oznacza m.in. odniesienie do właściwości górniczych (np. technologicznych) możliwego sposobu udostępnienia i eksploatacji złoża czy czynników związanych ze sferą ekonomiki gospodarowania złożem – zarówno w czasie teraźniejszym, jak i w przewidywalnej przyszłości⁴⁴³. Oznacza to także konieczność gospodarowania wydobytym zasobem w sposób racjonalny i oszczędny⁴⁴⁴, wykorzystywaniu kopalin towarzyszących⁴⁴⁵, zapobieganiu

⁴⁴⁰ Z. Bukowski, *Komentarz do art. 126*, [w:] Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 263.

⁴⁴¹ R. Mikosz, *Własność zasobów geologicznych*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 77.

⁴⁴² Z. Bukowski, *Komentarz do art. 126*, s. 263.

⁴⁴³ Wyrok NSA z 13 stycznia 2015, II GSK 1841/13, CBOSA.

⁴⁴⁴ F. Pankau, *Polityka ekologiczna i zarządzanie środowiskiem*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 297.

⁴⁴⁵ Ustawodawca nie definiuje pojęcia kopalin towarzyszących. Można jednak przyjąć, że są to kopaliny, które występują w niewielkiej ilości w stosunku do kopaliny, która występuje w danym złożu jako wiodąca.

marnotrawstwu surowca (np. w transporcie) oraz walce z nielegalnym pozyskiwaniem kopalin, a także na wprowadzaniu nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, opartych m.in. na analizie cyklu życia i ekoprojektowaniu. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo: „Złoża kopalin, ze względu na swój ograniczony i nieodnawialny charakter, podlegają ochronie, która koncentruje się na kwestii ich **racjonalnego i kompleksowego** [podkreślenie – A.H., J.T.] wykorzystania”⁴⁴⁶.

Mimo to, choć adresatami jednoznacznej dyrektywy nakazującej podejmowanie działań, których celem jest gospodarowanie złożami kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, są organy administracji publicznej, treść przywołanej regulacji w zakresie „użytkowania” kopalin jest niefortunna: organy te nie użytkują owych złóż, lecz za pomocą przewidzianych prawnie instrumentów sprawują nadzór nad ich wykorzystywaniem przez podmioty korzystające ze środowiska⁴⁴⁷. Oznacza to, że w odniesieniu do złóż kopalin zasadniczą rolę odgrywać będą zadania reglamentacyjno-zobowiązujące oraz nadzorczo-kontrolne, przy mniejszym zaangażowaniu organów administracji w realizację zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym.

Szczegółowe wytyczne mieszczące się w pojęciu użytkowania złóż kopalin wynikają z art. 126 upoś, ulokowanego w przepisach o ochronie jakościowej i ilościowej zasobów środowiska, zgodnie z którym

Eksplorację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny, a podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze.

Zadania te adresowane są do organów administracji geologicznej – ministra właściwego do spraw środowiska oraz marszałków województw i starostów (art. 156 upgg) – ale zadania administracji geologicznej wykonują oni przy pomocy odpowiednio:

Wydobywanie kopalin towarzyszących nie leży w zasadzie w kręgu zainteresowania przedsiębiorcy. Jednakże jeżeli już doszło do rozpoczęcia wydobywania kopalin, to zasadne jest, aby przy okazji wydobywania kopalin wiodących wydobywać również te występujące w znacznie mniejszych ilościach. Kompleksowe wykorzystywanie kopalin oznacza także sytuację, gdy złożo zostanie wyeksploatowane do samego końca, a granice będą wyznaczały nie względy ekonomiczne, lecz fizyczne – tak twierdzi Z. Bukowski, *Komentarz do art. 126*, s. 263. Jak trafnie zauważa A. Lipiński (*Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 267), nie da się wykluczyć, że wydobywanie określonego nagromadzenia wspomnianych minerałów przyniesie w przyszłości możliwość uzyskania korzyści gospodarczej (w związku z czym uważa on, że każde naturalne nagromadzenie minerałów należy traktować jako złożo), a racjonalne postępowanie z tak wydobytym zasobem konieczne jest ze względu na odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń.

⁴⁴⁶ Wýrok WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r., II SA/GI 886/10, LEX nr 752985.

⁴⁴⁷ R. Mikosz, *Własność zasobów geologicznych...*, s. 77.

Głównego Geologa Kraju, geologa wojewódzkiego, geologa powiatowego, a ponadto wyspecjalizowanych organów nadzoru górniczego, do których – zgodnie z art. 165 ust. 1 upgg – należą: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Osobnym adresatem zdań sformułowanych w upgg jest Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla⁴⁴⁸. Ponadto art. 162 upgg powołuje państwową służbę geologiczną, czyli Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, a także określa jej kompetencje.

A. Zadania organizatorskie związane z obowiązkiem użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Szczegółowe wytyczne związane z użytkowaniem złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju określono na poziomie unijnym poprzez przyjęcie dokumentów zakładających wprowadzenie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz efektywne korzystanie z zasobów, a uzupełniono w najnowszych dokumentach, tj. komunikacie „Europejski Zielony Ład”. Hasło „gospodarka o obiegu zamkniętym”⁴⁴⁹ pojawiło się po raz pierwszy w opublikowanym w roku 2014 komunikacie Komisji Europejskiej, ustanawiającym strategię gospodarki odpadami, o tytule „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”⁴⁵⁰. Koncepcja GOZ to strategia rozwoju, oparta na innowacyjności technologicznej, społecznej i organizacyjnej, zakładająca wzrost gospodarczy bez zwiększania konsumpcji zasobów, głęboką przemianę łańcuchów produkcji i nawyków konsumpcyjnych oraz przekształcenie systemów przemysłowych na poziomie systemowym⁴⁵¹. W ujęciu teoretycznym GOZ łączy się z takimi nurtami jak zielona ekonomia czy zrównoważony rozwój⁴⁵². Pojęcie GOZ traktować należy jako programowe – zawierające cel do którego dążymy, czyli obieg zamknięty surowców naturalnych⁴⁵³ – a więc bezpośrednio odnoszące się do zmiany paradygmatu wykorzystania zasobów nieodnawialnych.

Na poziomie krajowym polityka w zakresie gospodarowania zasobami nieodnawialnymi kopalin o znaczeniu energetycznym stanowi częściowo obszar regulowany w prawie energetycznym i polityce energetycznej państwa, a w pozostałym zakresie – w strategii tematycznej Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (BEiŚ), której cel 2. i 4. utrzymano w mocy⁴⁵⁴. Ten ostatni zakres winien stanowić obszar aktów planowania

⁴⁴⁸ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa...*

⁴⁴⁹ W języku ang. *circular economy*, dalej jako „GOZ”.

⁴⁵⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy, COM(2014) 398 final.

⁴⁵¹ Tamże.

⁴⁵² T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 36.

⁴⁵³ Z. Bukowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 45.

⁴⁵⁴ Pozostałe zostały uchylone w związku z przyjęciem Polityki ekologicznej państwa do 2030 r., więcej zob. <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-strategia-rozwoju-w-obszarze-srodowiska-i-gospodarki-wodnej/> [dostęp: 21 kwietnia 2020].

w odniesieniu do kopalin stanowiących surowce inne niż energetyczne, co obejmuje projekt polityki surowcowej państwa oraz plan: „Surowce dla Przemysłu. Plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych”⁴⁵⁵.

Najogólniejsze dokumenty programowe przyjmowane na szczeblu centralnym, dotyczące zadań organizatorskich wobec zasobów nieodnawialnych, to m.in. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁴⁵⁶ (SOR). Jest to nowa średniookresowa strategia rozwoju kraju, przyjmowana na zasadach określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁵⁷. Traktując o zasobach nieodnawialnych, w SOR wskazano jedynie na konieczność przyjęcia dokumentów dotyczących gospodarowania surowcami nieenergetycznymi w postaci polityki surowcowej, z uwagi na trwające (i do dziś niezakończone) prace nad nową polityką energetyczną państwa do 2050 r.; założono także osiągnięcie do 2030 r. celu w postaci delimitacji złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie im ochrony racjonalnego użytkowania i dostępu do złóż, a także wsparcie innowacyjności w eksploatacji, przeróbce oraz wykorzystaniu zasobu z surowca wtórnego obiegu, z zasobu tworzonych przez odpady użytkowe i produkcyjne oraz antropogeniczne złoża wtórne⁴⁵⁸.

Jeżeli chodzi o akty planowania odnoszące się bezpośrednio do zasobów kopalin, działania państwa w obszarze gospodarowania nimi prowadzono z wykorzystaniem podziału na surowce energetyczne i pozostałe (nieenergetyczne). Jak trafnie dostrzeżono w SOR, o ile dla surowców energetycznych istnieją strategie działania (polityka energetyczna państwa), o tyle dla pozostałych zasobów nieodnawialnych takich dokumentów planistycznych brakowało. W 2016 r. roku powołano pełnomocnika rządu ds. polityki surowcowej⁴⁵⁹ oraz Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Surowcowej Państwa, których aktywność miała na celu określenie katalogu działań na rzecz zapewnienia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy uwzględnieniu koncepcji GOZ) oraz zapewnienie synergii działań w obszarze polityki surowcowej⁴⁶⁰. Co więcej, uznano konieczność powrotu do koncepcji stworzenia polityki surowcowej⁴⁶¹, której przyjęcia zaniechano, mimo że upgg ustanowiła „przyczółki dla

⁴⁵⁵ Surowce dla Przemysłu. Plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży surowców nieenergetycznych, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 15 lutego 2017, [http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB6RB6H/\\$FILE/i26415-o1_1.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB6RB6H/$FILE/i26415-o1_1.pdf) [dostęp: 21 kwietnia 2020].

⁴⁵⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.

⁴⁵⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, dalej jako uzppr.

⁴⁵⁸ SOR, kierunek interwencji 6: zarządzanie zasobami geologicznymi, s. 350.

⁴⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, Dz. U. z 2016 r. poz. 685 ze zm.

⁴⁶⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.

⁴⁶¹ Polityka surowcowa to długofalowa polityka publiczna prowadzona na poziomie krajowym, która ma zapewnić dostęp przedsiębiorstw wytwórczych do niezbędnych dla ich działalności surowców po cenie umożliwiającej im konkurencyjność, przy jednoczesnym dbaniu o stan środowiska przyrodniczego i społecznego na każdym etapie cyklu surowcowego oraz bieżące i długookresowe bezpieczeństwo gospodarcze

jej opracowania”⁴⁶². Koncepcja ta, mimo przygotowania projektu, nie doczekała się realizacji. Doktryna negatywnie ocenia ten stan rzeczy, podkreślając że brak określenia przewidywanego zapotrzebowania na kopaliny uniemożliwia zdefiniowanie potrzeb ich ochrony w zakresie wynikającym z 125 upoś i zasady zrównoważonego rozwoju⁴⁶³.

Choć mimo upływu lat polityka surowcowa nie została przyjęta, w Ministerstwie Rozwoju w 2017 r. przyjęto dokument „Surowce dla Przemysłu: Plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych”⁴⁶⁴, który ma umożliwić trwały rozwój polskiego przemysłu poprzez zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego, tj. podaż takiej ilości surowców mineralnych w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu. W omawianym planie odniesiono się do koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, poddając analizie cały cykl życia surowców, obejmujący: eksplorację, wydobywanie, przetwórstwo, odzysk i substytucję surowców mineralnych. Jednym z zasadniczych działań, przewidzianych przez plan działań z perspektywy komentowanych przepisów, jest prawne zdefiniowanie pojęcia złóż strategicznych lub określenie przesłanek kwalifikujących to pojęcie (Działanie 33.). Założono konieczność podziału na różne klasy/kategorie złóż strategicznych (wymagające najwyższej, wysokiej i zwykłej ochrony), skutkujące wprowadzeniem obowiązku sporządzania (lub odpowiedniej zmiany) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których znajdują się złoża kopaliny strategicznych wraz z obszarem oddziaływania, a także wprowadzenie obowiązkowego uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla takich złóż celem ich ochrony przez wprowadzenie w planach miejscowych zakazu zabudowy terenów, na których znajdują się złoża strategiczne lub nawet poprzez przymusowe wywłaszczenie albo dzierżawę, wraz z określeniem zasad rekompensat za uznanie danych złóż za strategiczne. Z działaniem tym wiąże się wymóg stworzenia wykazu złóż strategicznych, aby jak najszybciej umożliwić ich ochronę. Założenia te, choć ambitne i skuteczne z perspektywy zapewnienia dostępności złóż, wymagają znaczących nakładów finansowych (stworzenie wykazu, wypłata rekompensat, środki na odszkodowania z tytułu wywłaszczeń) oraz prawnych (zwłaszcza w kontekście potencjalnych wywłaszczeń oraz wprowadzenia obowiązku ustanawiania planów miejscowych dla tych terenów w określonym terminie pod rygorem sankcji wobec gmin).

Przy tej okazji warto ponownie podkreślić, że pojęcie zasobów (kopaliny, surowców) strategicznych na gruncie poszczególnych nauk ma odmienne znaczenie od przyjętego w tym komentarzu pojęcia strategicznych zasobów naturalnych⁴⁶⁵. W języku

kraju; zob. J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski – rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Kraków 2015, s. 5.

⁴⁶² K. Szamałek, *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935–2018*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106, s. 191.

⁴⁶³ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopaliny*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 141.

⁴⁶⁴ Surowce dla Przemysłu

⁴⁶⁵ Wspominaliśmy o tym na s. 000.

naturalnym za surowce strategiczne uznaje się te, które są ważne dla gospodarki kraju, ze szczególnym uwzględnieniem ich znaczenia dla obronności, a równocześnie deficytowe i niemające swoich substytutów⁴⁶⁶. W naukach prawnych za „kopaliny strategiczne” uznano zasoby kopalin stanowiących własność górnictw⁴⁶⁷. Natomiast z perspektywy podaży na surowce, wyodrębnia się surowce kluczowe, strategiczne oraz krytyczne. Surowce kluczowe oznaczają surowce o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa, a więc takie, których trwała podaż musi być zapewniona⁴⁶⁸. Są to zarówno surowce, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak też ważne surowce deficytowe. Surowce strategiczne w ujęciu podażowym to surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. w 90 proc.) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskiwania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe), a które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa krajowego (w tym krajowej infrastruktury energetycznej), w szczególności dla rozwoju innowacyjnych technologii. Natomiast surowce krytyczne to takie surowce kluczowe lub strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych, są obciążone albo dużym ryzykiem, albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania (np. ze względu na uwarunkowania planistyczne, protesty społeczne), możliwości ich substytucji są zaś niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej⁴⁶⁹. Jednocześnie doktryna podnosi, że choć złoża kopalin w rozumieniu uznacza kwalifikuje się jako strategiczne, to brak jest podstaw normatywnych pozwalających na zaliczenie którychkolwiek złóż do kategorii strategicznych, ponieważ pojęcie to ma wyłącznie charakter potoczny⁴⁷⁰. Mimo to można naszym zdaniem założyć, że uznanie surowców za strategiczne w rozumieniu podażowym – podobnie jak wskazanie konkretnych surowców mineralnych w aktach polityki administracyjnej – sprawia, że stają się one strategicznymi zasobami naturalnymi w rozumieniu komentowanej ustawy.

Wymienione w Planie działań kategorie działań dotyczą zasobów mineralnych innych niż energetyczne, których zagospodarowanie stanowi częściowo przedmiot BEiŚ, a w kwestiach szczegółowych – stanowi przedmiot Polityki energetycznej państwa. Zasadniczy cel BEiŚ stanowi ułatwienie „zielonego” (sprzyjającego środowisku) wzrostu gospodarczego w Polsce poprzez zapewnienie dostępu do energii (bezpieczeństwa energetycznego) i do nowoczesnych, w tym innowacyjnych, technologii,

⁴⁶⁶ B. Radwanek-Bąk, *Określenie surowców kluczowych dla polskiej gospodarki*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2016, nr 96, s. 244.

⁴⁶⁷ G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania...*, s. 174.

⁴⁶⁸ Podział i omówienie za: K. Galos, *Surowce kluczowe, strategiczne i krytyczne*, „Polityka Surowcowa” 2019, nr 4, s. 6.

⁴⁶⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykazu surowców krytycznych dla UE 2017, COM(2017) 490 final.

⁴⁷⁰ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne...*, s. 132.

a także wyeliminowanie barier administracyjnych utrudniających „zielony” wzrost w perspektywie do 2020 r. Konceptyjnie BEiŚ koresponduje z celami rozwojowymi określanymi na poziomie unijnym, ujętymi przede wszystkim w dokumencie „Europa 2020”⁴⁷¹, zwłaszcza w zakresie pakietu klimatyczno-energetycznego. Początkowa kompleksowość tej strategii widoczna była w jej celach, obejmujących zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska⁴⁷², zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię⁴⁷³ oraz poprawę stanu środowiska⁴⁷⁴. Wytyczne te pozostają w zgodzie z zasadą racjonalnej gospodarki zasobami kopalin, stoją natomiast w sprzeczności z ochroną pozostałych elementów środowiska naturalnego, gdyż działalność wydobywcza zawsze niesie za sobą negatywny wpływ na jakość środowiska⁴⁷⁵. Aktualnie, w związku z uchyceniem jej celu 1. („Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska”) i Celu 3. („Poprawa stanu środowiska”), w BEiŚ pozostały wyłącznie cele i priorytety dotyczące zapewnienia gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię, wraz z kierunkami interwencji i zadaniami w obszarze energetyki i środowiska. Kwestie gospodarowania zasobami kopalin (uchylony cel 1. BEiŚ) stały się natomiast przedmiotem polityki ekologicznej państwa do 2030 r. (PEP 2030), o której poniżej.

Cele bezpieczeństwa energetycznego w BEiŚ należy rozumieć nie tylko jako zróżnicowanie źródeł dostaw nośników energii oraz zapewnienie pewności ich dostaw po akceptowalnej dla społeczeństwa i gospodarki cenie, ale także jako optymalne wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych, przy jednoczesnym zastosowaniu nowych technologii i aktywnym uczestnictwie w międzynarodowych inicjatywach dotyczących środowiska i energetyki, w których Polska powinna dążyć do uwzględnienia w przygotowywanych rozwiązaniach specyfiki polskiej gospodarki, w szczególności posiadanej bazy paliwowej⁴⁷⁶. Lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii to także dążenie do najbardziej efektywnego energetycznie wykorzystania pozyskanych surowców. Służą temu kierunki interwencji: „Poprawa efektywności energetycznej”

⁴⁷¹ Komunikat Komisji Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu COM(2010) 2020 final.

⁴⁷² Będzie ono realizowane przez działania obejmujące: racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalin, gospodarowanie wodami dla ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody, zachowanie bogactwa i różnorodności biologicznej, w tym wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, uporządkowanie zarządzania przestrzenią.

⁴⁷³ Realizacja tego celu obejmuje: lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii i poprawę efektywności energetycznej, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw importowanych surowców energetycznych, modernizację sektora elektroenergetyki zawodowej, w tym przygotowania do energetyki jądrowej, rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii oraz umacnianie pozycji odbiorcy, wzrost znaczenia rozproszonych, odnawialnych źródeł energii, rozwój energetyczny obszarów podmiejskich i wiejskich.

⁴⁷⁴ Cel ten będzie realizowany przez: zapewnienie społeczeństwu i gospodarce dostępu do czystej wody, racjonalne gospodarowanie odpadami, ochronę powietrza, w tym ograniczenia oddziaływania energetyki, wspieranie nowych i promocję polskich technologii energetycznych, promocję zachowań ekologicznych i tworzenie „zielonych” miejsc pracy.

⁴⁷⁵ M. Goss, *Model nadzoru nad sektorem ropy i gazu*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/55> [dostęp: 25 kwietnia 2020].

⁴⁷⁶ BEiŚ, cel 2., s. 38.

„Modernizacja sektora elektroenergetyki zawodowej” oraz „Rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii”. Lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii to również identyfikowanie nowych możliwości energetycznego wykorzystania dostępnych zasobów dzięki nowym technologiom, jak np. zgazowanie (ewentualnie podziemne) węgla, jego przerób na paliwa ciekłe lub gazowe, energetyczne wykorzystywanie odpadów, obszar rolnictwa energetycznego, w dalszej perspektywie możliwe gospodarcze zastosowanie wychwyconego dwutlenku węgla oraz rozwój pojazdów elektrycznych czy ogniw paliwowych. Zagadnienia te opisano w kierunkach interwencji „Wspieranie nowych i promocja polskich technologii energetycznych”⁴⁷⁷. Co ważne, stanowią one dużo bardziej adekwatne cele, niż założenia Polityki energetycznej państwa do roku 2030⁴⁷⁸. Sformułowano w niej następujące priorytety polityki energetycznej: 1) poprawa efektywności energetycznej; 2) wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii; 3) dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej; 4) rozwój wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw; 5) rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii; 6) ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Polityka energetyczna jest ujmowana jako odrębna kategoria polityki administracyjnej, której adresatami są przede wszystkim organy administracji publicznej⁴⁷⁹. Jej przyjęcie w 2009 r. oceniano bardzo pozytywnie⁴⁸⁰; współcześnie krytyka wynika m.in. z faktu, że ani Polityka energetyczna państwa do roku 2030, ani BEiŚ nie określają strategii w zakresie ochrony złóż kopalin. Nie czyni tego także PEP 2030. Zdaniem I. Przybojewskiej w Polsce wykształcił się więc tylko taki model ochrony surowców energetycznych, który zmierza do zapewnienia możliwości przyszłej ich eksploatacji⁴⁸¹.

Polityka ekologiczna państwa do 2030 r. – przyjęta w 2019 r.⁴⁸² – stanowi strategię sektorową w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jest jedną z podstaw prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce, a także jedną z dziewięciu strategii, będących fundamentem zarządzania rozwojem kraju. Jej cel główny, czyli rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców, przeniesiono wprost z SOR.

Cel szczegółowy II: Środowisko i gospodarka. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, wyrażony w PEP 2030, ma objąć następujące kierunki

⁴⁷⁷ Tamże, s. 39.

⁴⁷⁸ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Ministerstwo Gospodarki, 2009, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r. w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”, M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

⁴⁷⁹ M. Domagała, *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 200; M. Waligórski, *Polityka energetyczna jako sui generis polityka prawa*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 818.

⁴⁸⁰ K. Żmijewski, *Analiza „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”*, „Studia BAS” 2010, nr 1, s. 78.

⁴⁸¹ I. Przybojewska, *Ochrona surowców energetycznych...*, s. 63. Ewolucję projektów Polityki energetycznej państwa do 2050 r. i ich ocenę prezentuje M. Szywała, *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 r.*, „Securitologia” 2016, nr 2.

⁴⁸² Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, M.P. 2019, poz. 794.

interwencji: 1) zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, w tym ochrona i poprawa stanu różnorodności biologicznej i krajobrazu; 2) wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej; 3) gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym; 4) zarządzanie zasobami geologicznymi poprzez opracowanie i wdrożenie polityki surowcowej państwa; 5) wspieranie wdrażania ekoinnowacji oraz upowszechnianie najlepszych dostępnych technik BAT⁴⁸³, ale wskaźniki jego skuteczności dotyczą tylko zasobów odnawialnych (wody, lasy, różnorodność biologiczna) oraz zmian w zakresie gospodarowania odpadami i nowych technologii środowiskowych⁴⁸⁴, nie odnosząc się w żaden sposób do efektywnego korzystania z zasobów nieodnawialnych i ich zastępowania. W PEP 2030 do złóż kopalin odnosi się niestety jedynie kierunek interwencji: „Zarządzanie zasobami geologicznymi poprzez opracowanie i wdrożenie polityki surowcowej państwa”, obejmujący budowę sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami surowców mineralnych, w tym surowców wtórnych, co w założeniu twórców strategii wymaga opracowania Polityki Surowcowej Państwa jako spójnej strategii krajowej, analizującej wszelkie aspekty tego sektora oraz wskazującej najistotniejsze problemy i potrzeby w tym zakresie⁴⁸⁵.

Refleksja nad zadaniami organizatorskimi z poziomu centralnego uwidacznia brak wspólności celów i programowania rozwiązań umożliwiających skuteczną ochronę zasobów złóż kopalin. W części brakuje także aktualnych aktów polityki (zwłaszcza w zakresie polityki energetycznej państwa i polityki surowcowej) determinujących wykonywanie innych zadań przez administrację publiczną w obszarze racjonalnego gospodarowania złożami kopalin zgodnie z dyspozycją normy art. 5 ust. 2 uchwalonej.

Dyrektywa użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju obejmuje także etap wykonywania działalności regulowanej upgg. Instrumentem, który można uznać za służący jej realizacji, stanowiąc jednocześnie zadanie organizatorskie, będzie z całą pewnością miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁸⁶.

Ochrona surowców rozumiana jako konieczność zabezpieczenia możliwości ich przyszłej eksploatacji w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej treścią w planie zagospodarowania przestrzennego określa się obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin, zaś w studium – zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 2 upoś – uwzględnia się obszary występowania złóż kopalin, a także obecne i przyszłe potrzeby w zakresie ich eksploatacji⁴⁸⁷. W założeniu plan miejscowy (w przypadku zaś

⁴⁸³ PEP 2030, s. 63.

⁴⁸⁴ Tamże, s. 61.

⁴⁸⁵ Tamże, s. 74.

⁴⁸⁶ M. Rosegnal, *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalin*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 337.

⁴⁸⁷ Więcej zob. D. Trela, M. Kruś, *Aktualne problemy dotyczące ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w studium*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017 r., s. 173 i nast.; D. Trela, M. Kruś,

jego braku – co najmniej studium) zapobiega więc zagospodarowaniu terenu, które uniemożliwi ewentualną decyzję o eksploatacji danego złoża⁴⁸⁸. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie jednak wyrażano obawę, czy organy właściwe w sprawie sporządzenia planu miejscowego są w stanie ocenić potrzeby związane z gospodarką złóżami kopalin, zwłaszcza z punktu widzenia interesu o charakterze ponadlokalnym⁴⁸⁹. Stąd wynika krytyka tego rozwiązania przez doktrynę⁴⁹⁰. Trudności w stworzeniu planów miejscowych uwzględniających ochronę kopalin, umożliwiającą ich przyszłe wydobywanie, skutkują bowiem znacznym ograniczeniem możliwości racjonalnego i długofalowego sterowania polityką energetyczną państwa, sprzyjają procesowi zabudowywania złóż i godzą w zasadę racjonalnego wykorzystania złóż kopalin⁴⁹¹. W rezultacie wymagania prawa ochrony środowiska (art. 72 pkt 1–2 upoś) niejednokrotnie pozostają martwą literą prawa⁴⁹², choć znowelizowane brzmienie upgg wprowadza w tym zakresie nowe rozwiązania dyscyplinujące, tzn. zarządzenie zastępcze wojewody zmieniające studium, a ponadto kary finansowe (100 zł za każdy dzień zwłoki) dla wojewody, który zaniechał jego wydania (art. 96 ust. 1 i 4 upgg).

B. Zadania bezpośrednio wykonawcze związane z obowiązkiem użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na konstrukcję użytkowania górniczego, zadania te stanowią stosunkowo niewielką przedmiotowo grupę zadań, realizowanych zwłaszcza przez państwową służbę geologiczną. PIG – PNB wykonuje następujące zadania państwa w zakresie geologii: 1) inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska; 2) prowadzi centralne archiwum geologiczne; 3) gromadzi, udostępnia, przetwarza i archiwizuje informację geologiczną; 4) prowadzi bazy danych geologicznych; 5) sporządza krajowy bilans zasobów kopalin; 6) przygotowuje materiały na potrzeby przeprowadzenia postępowania przetargowego w celu udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji

Obowiązek ujawniania w studium, planie miejscowym oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa udokumentowanych złóż kopalin i wpływ tej regulacji na pozycje konkurujących o prawo do zagospodarowania przestrzeni przedsiębiorców, [w:] Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015; M. Kruś, Wymóg racjonalności w gospodarowaniu zasobami złóż kopalin przy podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych przez organy gminy, [w:] Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku, red. M. Szewczyk, Poznań 2017, s. 123 i nast.

⁴⁸⁸ M. Kruś, *Dysfunkcjonalność systemu ochrony złóż kopalin*, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018, s. 13.

⁴⁸⁹ A. Lipiński, *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopalin*, [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2008, s. 105.

⁴⁹⁰ A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 262.

⁴⁹¹ M. Goss, *Model nadzoru...*

⁴⁹² A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego...*, s. 262.

na wydobywanie węglowodorów ze złoża; 7) koordynuje i wykonuje prace z zakresu kartografii geologicznej oraz wykonuje prace pilotażowe z tego zakresu; 8) prowadzi rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla; 9) koordynuje zadania z zakresu ochrony georóżnorodności oraz geologii środowiskowej; 10) rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne; 11) dokonuje sprawdzenia prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz podejmuje inne czynności pomocnicze na podstawie odrębnego upoważnienia właściwego organu administracji geologicznej⁴⁹³.

C. Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące związane z obowiązkiem użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Sposób korzystania z przedmiotu własności górniczej przysługującej Skarbowi Państwa określają instrumenty kontrolne i nadzorcze oraz reglamentacyjne, ograniczające wolność działalności gospodarczej. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że koncesje w prawie geologicznym i górniczym – inaczej niż pozostałe koncesje – stanowią narzędzie nadzoru nad tą działalnością, określające sposób wykonywania uprawnień wynikających z prawa do przestrzeni, nie zaś ich źródło⁴⁹⁴. Patrząc jednak na koncesjonowanie dzielnosci regulowanej prawem geologicznym i górniczym przez pryzmat zadań organów administracji publicznej, niewątpliwie uznać należy, że wszystkie decyzje koncesyjne przewidziane w przepisach upgg mieszczą się w kategorii zadań reglamentacyjnych.

Przez koncesję rozumieć należy akt stosowania normy prawa administracyjnego uprawniający jego adresata do podjęcia prowadzenia działalności, która z jego perspektywy jest działalnością gospodarczą, ale równocześnie – z punktu widzenia interesu publicznego – jest też działalnością publicznie użyteczną, wiążącą się z zaspokajaniem potrzeb społecznych⁴⁹⁵. Jako zezwolenie na określone korzystanie z zasobów wnętrza ziemi⁴⁹⁶ stanowi najważniejszy instrument zarządzania zasobami złóż kopalin⁴⁹⁷, będąc jednocześnie podstawową instytucją prawną, umożliwiającą państwu nadzór nad działalnością gospodarczą, istotną ze względu na ważny interes publiczny⁴⁹⁸. Koncesje regulowane prawem geologicznym i górniczym są decyzjami określającymi dozwolony

⁴⁹³ Więcej zob. T. Janicki, *100 lat Państwowego Instytutu Geologicznego – dla gospodarki, nauki i edukacji*, „Przegląd Geologiczny” 2019, nr 6.

⁴⁹⁴ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 84. Podobnie twierdzą również G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania...*, s. 159, choć jednocześnie zaliczają koncesje do instrumentów reglamentacyjnych (tamże, s. 173). Ku temu stanowisku zdaje się skłaniać także G. Klimek, *Art. 21*, [w:], *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587680728/478168> [dostęp: 25 kwietnia 2020].

⁴⁹⁵ Ciechanowicz-McLean J., *Zasady koncesjonowania w prawie polskim na przykładzie gazu łupkowego*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. P.J. Suwaj, J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 789.

⁴⁹⁶ G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania...*, s. 190.

⁴⁹⁷ K. Kiczka, *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski K. Pokryszka, K. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 220.

⁴⁹⁸ E. Przeszło, H. Wolska, *Koncesje w prawie geologicznym i górniczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 6, s. 36.

sposób korzystania środowiska⁴⁹⁹, przy czym od klasycznych zezwoleń różni je kwestia związania. O ile bowiem zezwolenia mają charakter związany, co skutkuje istnieniem prawa podmiotowego ubiegającego się o wydanie pozwolenia (zezwolenia), jeśli spełnia ustawowo określone warunki, o tyle koncesja jest postacią aktu administracyjnego uznaniowego, w przypadku którego realizacja wszystkich warunków przez ubiegającego się o wydanie koncesji nie gwarantuje pozytywnego rozstrzygnięcia toczącego się postępowania administracyjnego o jej udzielenie⁵⁰⁰. Dostrzegając uznaniowość postępowania w sprawie udzielenia koncepcji i braku prawa podmiotowego do jej przyznania, przywołać jednak należy stanowisko Sądu Najwyższego, który podkreślił, że udzielona koncesja to „swoiste publicznoprawne uprawnienie” (odpowiednio uwarunkowane i sprzężone z różnymi obowiązkami)⁵⁰¹, a więc – że nadaje również uprawnienia i może być uważana za źródło praw podmiotowych⁵⁰².

Zgodnie z art. 30 ust. 1 upgg koncesja określa: 1) rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności; 2) przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; 3) czas obowiązywania koncesji; 4) termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. Ponadto może ona także precyzować inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, w tym również minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem (analogiczny jest zakres koncesji obejmujących poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża).

W związku z dyrektywą użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, uznajemy, że potrzeba ochrony środowiska oraz racjonalnego gospodarowania kopalinami należą do podstawowych kryteriów przyznania koncesji uwzględnianych przez organ koncesyjny w postępowaniu o udzielenie koncesji w prawie geologicznym i górnictwym. Mieszczą się one bowiem w klauzuli bezpieczeństwa oraz interesu w zakresie gospodarki surowcami, które powinny być rozpatrywane z punktu widzenia ważnego interesu publicznego⁵⁰³. Podkreślić przy tym należy, że ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw wprowadziła przepis, że interes publiczny związany z bezpieczeństwem państwa obejmuje również interes surowcowy państwa. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu przedmiotowego wskazał, że „interes surowcowy państwa ma zatem uwzględniać bezpieczeństwo państwa, a zwłaszcza jego bezpieczeństwo gospodarcze – obecne, jak i te przyszłe”. Dodać należy, że organy koncesyjne biorą z urzędu pod uwagę zaistnienie tej przesłanki⁵⁰⁴, co służy wypełnieniu normy art. 4 pkt 2 uznchsznk.

⁴⁹⁹ G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania...*, s. 158.

⁵⁰⁰ A. Barczak, *Zadania administracji samorządowej...*, s. 72.

⁵⁰¹ Zob. wyrok SN z 8 maja 1998 r., III ARN 34/98, OSNP 1999/5, poz. 15.

⁵⁰² Inaczej uważa A. Lipiński, „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwym, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2014, nr 2, s. 8.

⁵⁰³ E. Przeszło, H. Wolska, *Koncesje w prawie geologicznym...*, s. 36.

⁵⁰⁴ Tamże.

Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny nie upoważnia jej adresata do rozpoczęcia określonej nią działalności. W tym celu konieczne jest uzyskanie decyzji w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (wyjątkiem są koncesje wydawane przez starostów; przedsiębiorca prowadzący na ich podstawie działalność jest zwolniony z obowiązku sporządzenia i zatwierdzenia takiego planu)⁵⁰⁵. Ów plan – będący pochodzącym od przedsiębiorcy aktem planowania⁵⁰⁶ – stanowi sformalizowany dokument, dający podstawę do prawidłowego funkcjonowania zakładu górniczego, a także innych działań, do których na gruncie prawa geologicznego i górniczego stosuje się przepisy o ruchu zakładu górniczego. Zatwierdzany jest on w drodze decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego. Ponieważ plan ruchu zakładu górniczego musi być zgodny z koncesją, a także miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jest on wtórny wobec tych do aktów jako akcesoryjne narzędzie konkretyzujące uprawnienia przedsiębiorcy wynikające z powyższych dokumentów⁵⁰⁷. W doktrynie podkreśla się, że decyzja zatwierdzająca plan ruchu stanowi niezależne od koncesji ograniczenie swobody działalności przedsiębiorcy, będące przykładem podwójnej reglamentacji⁵⁰⁸. Zatwierdzony plan ruchu może być postrzegany jako jeden z wyznaczników dozwolonego zachowania przedsiębiorcy. Obok koncesji, planu zagospodarowania terenu górniczego i projektu zagospodarowania złoża, określa zasady wydobywania kopaliny pod kątem bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a tym samym stanowi reglamentacyjny instrument w zakresie użytkowania złóż kopaliny, zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju⁵⁰⁹.

Druga kategoria zadań reglamentacyjnych obejmuje decyzje inwestycyjne dotyczące fazy wydobywania węglowodorów ze złóż. Zgodnie z art. 49z upgg rozpoczęcie fazy wydobywania wymaga uzyskania wydawanej na wniosek decyzji inwestycyjnej, określającej: 1) sposób wydobywania węglowodorów ze złoża; 2) granice obszaru górniczego i terenu górniczego; 3) termin rozpoczęcia wydobywania węglowodorów ze złoża; 4) minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem. Decyzja inwestycyjna może określać: 1) warunki włączania wód do górotworu; a ponadto 2) inne wymagania dotyczące zamierzonego wydobywania węglowodorów ze złoża, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego, racjonalnej gospodarki złożem lub ochrony środowiska.

Kolejną decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, stanowi zatwierdzenie projektu robót geologicznych. Poszukiwanie (rozpoznawanie) większości złóż kopaliny objętych własnością górniczą wymaga

⁵⁰⁵ A. Lipiński, *Z problematyki nielegalnego...*, s. 260.

⁵⁰⁶ M. Szalewska, *Komentarz do art. 108*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587680881/478321> [dostęp: 25 kwietnia 2020].

⁵⁰⁷ G. Radecki, *Wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016, s. 244.

⁵⁰⁸ M. Goss, *Model nadzoru...*

⁵⁰⁹ G. Radecki, *Wykonywanie działalności regulowanej...*, s. 246.

koncesji, ale w pozostałych sytuacjach przesłanką podjęcia wspomnianej działalności jest zatwierdzenie tzw. projektu robót geologicznych (art. 80 upgg). Co prawda obydwie te decyzje pełnią dokładnie takie same funkcje i podejmowane są wedle zbliżonych zasad, ale ta druga nie podlega reżimowi koncesjonowania i zaliczana jest do instrumentów reglamentacyjnych w prawie geologicznym i górniczym⁵¹⁰, bezspornie stanowiąc łagodniejszą niż koncesja formę reglamentacji działalności geologicznej i górniczej⁵¹¹.

Na tych przykładach nie kończy się bynajmniej reglamentacja działalności polegającej na użytkowaniu złóż kopalin. W obszarze tym mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem nadregulacji, które często przybiera postać zbyt intensywnej reglamentacji⁵¹². W zakresie użytkowania złóż kopalin – poza samym wymogiem uzyskania właściwej koncesji – istnieje szereg innych ograniczeń administracyjnoprawnych (np. decyzja o pozytywnym zakwalifikowaniu, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenie wodnoprawne, przyjęcie planu gospodarowania odpadami, pozwolenie na budowę), których omówienie wykracza jednak poza zakres tego komentarza.

W ramach zadań o charakterze zobowiązującym podkreślić należy wielość obowiązków, które mogą zostać nałożone na podmiot użytkujący złoża kopalin. Należą do nich przede wszystkim sankcyjne decyzje zobowiązujące, przewidziane w art. 37 ust. 1 upgg. Zgodnie z nim, w przypadku, gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności te dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, względnie nie wykonuje innych przewidzianych przez przepisy upgg obowiązków, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również wskazać sposób usunięcia naruszeń. W przypadku, gdy przedsiębiorca nie wykonał tego postanowienia, organ koncesyjny może bez odszkodowania cofnąć koncesję, a w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych – cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres.

W doktrynie wskazuje się, że „naruszeniem wymagań ustawy” jest nie tylko każde naruszenie wymagań prawa geologicznego i górniczego (bądź koncesji), lecz także wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych oraz wymagań, które wynikają z innych decyzji podejmowanych na podstawie komentowanej ustawy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” jako wprowadzeniu do powyższego wyliczenia naruszeń ustawy (koncesji) świadczy o tym, że wyliczenie to ma charakter wyłącznie przykładowy. Niemniej jednak wprost wymienione w tym przepisie przesłanki cofnięcia lub ograniczenia koncesji należy uznać za naruszenia najistotniejsze⁵¹³.

⁵¹⁰ G. Dobrowolski, G. Radecki, *Reglamentacja podejmowania...*, s. 178.

⁵¹¹ A. Rabiega-Przyłęcka, *Reglamentacja korzystania ze złoża kopaliny*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wiczorek, Łódź 2018, s. 156.

⁵¹² M. Goss, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/5> [dostęp: 25 kwietnia 2020].

⁵¹³ J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady koncesjonowania...*, s. 796.

Drugą kategorię zadań zobowiązujących stanowią sankcyjne decyzje wstrzymujące lub likwidacyjne. Zgodnie z art. 129 ust. 6 upgg w uzasadnionych przypadkach właściwy organ nadzoru górniczego może – w drodze decyzji – nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, a w przypadku bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego na likwidację właściwy organ nadzoru górniczego wszczyna postępowanie egzekucyjne.

D. Zadania nadzorczo-kontrolne związane z obowiązkiem użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zadania tego rodzaju w kontekście zasobów nieodnawialnych wiążą się z jednej strony z kontrolą i nadzorem górniczym wobec przedsiębiorców, z drugiej – z kontrolą miejsc nielegalnego wydobycia zasobów nieodnawialnych. Jak wynika z danych zgromadzonych przez PIB-PIG, nielegalne wydobycie kruszyw naturalnych w latach 2009–2015 wynosiło średnio ponad 56 mln ton⁵¹⁴. Plaga dzikiego górnictwa kopalin skalnych (zwłaszcza kruszyw) z reguły towarzyszy inwestycjom budowlanym, których realizacja wymaga znaczących ilości materiałów budowlanych⁵¹⁵.

W ramach nadzoru materialnego wobec przedsiębiorców wyróżnia się nadzór prewencyjny w ramach postępowania koncesyjnego oraz nadzór weryfikacyjny w toku działalności koncesjonariusza, sprawowany na podstawie i w zakresie wynikającym z przepisów prawa⁵¹⁶. Ten drugi sprawowany jest wedle kryteriów zgodności działalności z ustawą i wynikającymi z niej konkretnymi obowiązkami w zakresie ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, zgodności działalności z koncesją i zatwierdzonym projektem robót geologicznych. Ponadto nadzór weryfikacyjny na etapie wydobywania kopaliny obejmuje zgodność działalności przedsiębiorcy z zatwierdzonym planem ruchu zakładu górniczego, zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, ratownictwa górniczego⁵¹⁷. Upgg nie określa natomiast zasad prowadzenia nadzoru prewencyjnego. Kompetencje te można wyinterpretować dopiero w ramach procesu wykładni przepisów⁵¹⁸.

Zgodnie z art. 168 upgg organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie: 1) bezpieczeństwa i higieny pracy; 2) bezpieczeństwa pożarowego; 3) ratownictwa górniczego; 4) gospodarki

⁵¹⁴ K. Andrzejewska-Kubrak, A. Gabryś-Godlewska, O. Kozłowska, M. Sołomacha, I. Walentek, *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w Polsce. Referat wygłoszony podczas konferencji 16–18 listopada 2016, Zakopane: XXVI Konferencja „Aktualia i Perspektywy Gospodarki Surowcami Mineralnymi”*, online: http://geoportal.pgi.gov.pl/css/srodowiskowa/images/aktualnosc/problem_niekonces_eksploatacji_kopalin.pptx [dostęp: 25 kwietnia 2020]. Więcej: I. Walentek, K. Sołomacha, K. Olejniczak, *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin okruchowych w Polsce*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2016, nr 1.

⁵¹⁵ A. Lipiński, *Planowanie przestrzenne...*, s. 141.

⁵¹⁶ M. Goss, *Nadzór w materialny nad działalnością wydobywczą jako instrument ochrony wybranych publicznych praw podmiotowych*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne. Tom II*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 582.

⁵¹⁷ M. Goss, *Nadzór prewencyjny*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/319125> [dostęp: 10 maja 2020].

⁵¹⁸ Tamże.

złożami kopalin w procesie ich wydobywania; 5) ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie; 6) zapobiegania szkodom; 7) budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Ponadto wykonują one zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Przedmiot i zakres działań kontrolno-nadzorczych obejmuje sprawowanie nadzoru i kontroli nad: 1) podmiotami zawodowo trudniącymi się ratownictwem górniczym, w zakresie przestrzegania przez nie przepisów dotyczących ratownictwa górniczego; 2) podmiotami wykonującymi w zakresie swej działalności zawodowej czynności powierzone im w ruchu zakładu górniczego; 3) wykonywaniem robót geologicznych; 4) szkoleniem osób wykonujących czynności w ruchu zakładu górniczego lub wykonujących roboty geologiczne; 5) sporządzaniem operatu ewidencyjnego.

Art. 5

Art. 5. 1.

Świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne.
2. (uchylony)

Komentarz

W art. 5 ust. 1 uznano sformułowanie gwarancje prawa do korzystania z zasobów naturalnych w obszarze tzw. świadczeń pozaprodukcyjnych, choć gwarancje te podlegają ograniczeniom. Komentarzowana regulacja ustawowa przedmiotowo odnosi się zasadniczo do „strategicznych zasobów naturalnych” w rozumieniu art. 1, ale w art. 5 ust. 1, spośród wszystkich zasobów strategicznych, wyodrębniono zasoby będące własnością Skarbu Państwa (co nie obejmuje zasobów przyrodniczych parków narodowych położonych na gruntach należących do innych podmiotów, oddanych parkowi narodowemu w dzierżawę). Co więcej – wprowadzono w nim wyłączenia przedmiotowe, ograniczając owe gwarancje wyłącznie do świadczeń „pozaprodukcyjnych” zasobów naturalnych.

Gwarancje nieodpłatnego zbioru runa leśnego i możliwości korzystania ze świadczeń pozaprodukcyjnych zasobów należących do Skarbu Państwa w znaczącym zakresie mieszczą się w koncepcji powszechnego korzystania ze środowiska, stąd wymagają analizy przede wszystkim samej tej koncepcji jurydycznej.

Podjęcie rozważań nad charakterem prawnym koncepcji powszechnego korzystania ze środowiska należy rozpocząć od refleksji natury semantycznej. „Powszechny” to „1. »dotyczący wszystkich rzeczy, osób, spraw itp.«, 2. »częsty, ogólnie znany

i stosowany»⁵¹⁹, zaś czasownik „korzystać” oznacza „1. »mieć pożytek z czegoś, wyzyskiwać coś«, 2. »użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem itp.«⁵²⁰. Pomijając drugie ze znaczeń, uznać można, że powszechne korzystanie to dostępna dla wszystkich (a więc zagwarantowana ogółowi społeczeństwa) możliwość czerpania pożytku lub czynienia użytku z dobra.

Powszechne korzystanie ze środowiska zyskało podstawę prawną w art. 4 upoś, determinując z chwilą jej wejścia w życie legalny kształt koncepcji faktycznie towarzyszącej ludzkości od zarania dziejów. Zgodnie z przyjętym przez polskiego prawodawcę modelem powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz innych niż wymienione rodzajów powszechnego korzystania z wód, którego zwierciadlane odbicie stanowi – po stronie korzystających – konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska oraz określane na poziomie ustawowym zasady odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Wzorem dla przyjętego w art. 4 upoś modelu „prawnych form korzystania ze środowiska”⁵²¹ była koncepcja korzystania z wód, stanowiąca jedną z podstawowych instytucji prawa wodnego⁵²². Doktryna zgodnie przyjmuje, że gwarancje powszechnego dostępu do zasobów środowiska składają się na zasadę prawa ochrony środowiska⁵²³. Trafna jest również refleksja B. Rakoczego, zdaniem którego, jeśli zasadą jest powszechny dostęp do zasobów środowiska (powszechne korzystanie), to dwie pozostałe normy zawarte w art. 4 ust. 2 i 3 upoś stanowią wyjątki od zasady powszechnego korzystania ze środowiska⁵²⁴.

U podstaw koncepcji powszechnego korzystania ze środowiska leżą dwie przesłanki – konieczność zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych oraz niemożność używania do tego celu instalacji⁵²⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że jurydyczna koncepcja powszechnego korzystania ze środowiska w kształcie, jaki został mu nadany w art. 4 ust. 1 upoś, odnosi się w ogromnej mierze nie tyle do pozyskiwania zasobów, co raczej do ich kształtowania

⁵¹⁹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/powszechny;2506802.html> [dostęp: 12 maja 2020].

⁵²⁰ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/korzystanie.html> [dostęp: 12 maja 2020].

⁵²¹ M., Górski, *Komentarz do art. 4...*, s. 130.

⁵²² B. Rakoczy, *Art. 9*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587355342/152782> [dostęp: 13 maja 2020].

⁵²³ Biorąc pod uwagę wyniki wykładni systemowej – usytuowanie tej regulacji w tytule I. „Przepisy ogólne” dziale II. „Definicje i zasady ogólne” ustawy – Prawo ochrony środowiska, pośród zasad ogólnych systemu prawa ochrony środowiska, należy jej przyznać charakter zasady ogólnej. Zob. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 151. Jako zasadę ogólną upoś kwalifikują ją: J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 24 oraz B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 68; B. Rakoczy, *Komentarz do art. 4*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa, s. 49. Inaczej uważa M. Górski, *Komentarz do art. 4...*, s. 131.

⁵²⁴ B. Rakoczy, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 309.

⁵²⁵ Tamże, s. 310.

poprzez wprowadzanie do nich emisji⁵²⁶ czy wykorzystywanie na potrzeby rekreacji i wypoczynku⁵²⁷.

Dodatkowych uwag wymaga także określenie zakresu podmiotowego tak skonstruowanej dopuszczalności korzystania z zasobów środowiska. Polski ustawodawca, używając kategorii podmiotowej „każdy”, zakreśla bowiem jego granice bardzo szeroko. Zdaniem K. Gruszeckiego:

W art. 4 ust. 1 ustawy stwierdzono, że przysługuje ono [korzystanie – A.H., J.T.] z mocy ustawy każdemu. Dlatego też *prima facie* mogłoby się wydawać, że mają do niego prawo, bez konieczności uzyskiwania pozwolenia, wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie państwa polskiego, bez względu na formę organizacyjną. Uwzględniając jednak cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska (tj. m.in. zaspokojenie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego), należy stwierdzić, że tak nie jest, a prawo to będzie przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym. Tylko one mogą mieć potrzeby osobiste, prowadzić gospodarstwo domowe czy wypoczywać⁵²⁸.

Co ważne, powszechna wolność korzystania ze środowiska może podlegać wyłącznie ograniczeniom nałożonym z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Przyjęcie nieograniczonego dostępu do środowiska i jego zasobów byłoby bowiem irracjonalne i niewykonalne, a w praktyce doprowadziłoby do jego niekontrolowanej eksploatacji i stałych naruszeń⁵²⁹. Jak bowiem podkreśla doktryna, powszechność „jest pewną konwencją, w zakresie której wcale nie wszyscy, i wcale nie jednocześnie”⁵³⁰ mogą korzystać ze środowiska jako dobra publicznego. Klasycznych przykładów wolności prawnych, chronionych w płaszczyźnie prawa ochrony środowiska, dostarczają zatem te grupy przepisów, które regulują sferę korzystania z wybranych elementów przyrodniczych⁵³¹. Ogólne prawo powszechnego korzystania ze środowiska, które w zakresie, w jakim dotyczy ono środowiska o charakterze dobra publicznego, podlega dalszej konkretyzacji prawnej⁵³².

⁵²⁶ J. Boć, M. Górski, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 93.

⁵²⁷ M. Górski (*Komentarz do art. 4*, s. 131) podkreśla jednak, że powszechne korzystanie ze środowiska od strony materialnej korzystaniem powszechnym faktycznie nie jest. Jego zakres określony w odniesieniu do wszystkich elementów środowiska poza wodami dotyczy bowiem tylko jednego ze sposobów korzystania – emisji. Nie są zatem objęte zakresem „korzystania powszechnego”, dozwolonego na podstawie ustawy, inne sposoby korzystania.

⁵²⁸ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 33. Inaczej uważa M. Wałas (*Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 96), która uznaje, że prawo do powszechnego korzystania ze środowiska przysługuje „osobom fizycznym, osobom prawnym, a także tzw. ułomnym osobom prawnym (oczywiście w zakresie, w jakim obejmuje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, a nie zaspakajanie potrzeb osobistych i rekreacji)”.

⁵²⁹ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 49.

⁵³⁰ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 294.

⁵³¹ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 151.

⁵³² B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej”...*, s. 102.

O wolnościowym aspekcie powszechnego korzystania ze środowiska przesądza również fakt, iż

człowiek pozostaje w środowisku niezależnie od tego, czy mu jakkolwiek ustawodawca, bądź strony umów prawa międzynarodowego publicznego, takie prawa przyznają. Może on także korzystać ze środowiska i faktycznie z niego korzysta niezależnie od tego, czy takie prawo zostanie wprost sformułowane. Życie i korzystanie ze środowiska jest bowiem wpisane w samą naturę i istotę człowieka⁵³³.

W przypadku art. 5 ust. 1 uznchsznk podkreślić należy, że pojawiające się w jego treści pojęcie świadczeń pozaprodukcyjnych ściśle wiąże się z gospodarką leśną. Mowa w nim bowiem o takich pozaprodukcyjnych świadczeniach zasobów naturalnych jak rekreacja i niekomercyjny zbiór runa leśnego, pomija się natomiast np. wykorzystanie wód na potrzeby osobiste czy gospodarstwa domowego. Oczywiście należy mieć na uwadze, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej⁵³⁴, zwrot „w szczególności” stanowi wprowadzenie do wyliczenia o charakterze otwartym; przyjmujemy więc, że zwrot „szczególnie” odgrywa w tym zakresie tę samą rolę. Tym niemniej oznacza to konieczność dokonania dalszych analiz pojęcia świadczeń pozaprodukcyjnych, których analiza wymaga nawiązania do prezentowanej we wprowadzeniu koncepcji funkcji ekosystemów⁵³⁵. Patrząc z tej perspektywy, należy dokonać oceny zakresu przedmiotowego pojęcia świadczeń pozaprodukcyjnych, a następnie zakwalifikować je do konkretnych funkcji ekosystemów, wedle kolejności kwalifikowania zasobów do strategicznych zasobów naturalnych w art. 1 uznchsznk.

Świadczenia pozaprodukcyjne wód obejmują korzystanie z nich w zakresie zaspokojenia potrzeb osobistych (ugaszenie pragnienia) i gospodarstwa domowego bez użycia instalacji (powszechne i zwykłe korzystanie z wód w rozumieniu art. 33 upw⁵³⁶) oraz na potrzeby rekreacji i uprawniania sportów wodnych, np. kajakarstwa, żeglarstwa, kąpiel, korzystania z plaż itp. Nie obejmują natomiast korzystania z wód z użyciem instalacji⁵³⁷, do celu gospodarczego oraz na potrzeby energetyki wodnej⁵³⁸. Ponadto nie obejmują także korzystania z zasobów żywych wód płynących, bowiem ryby, raki oraz podobne organizmy wodne nie stanowią strategicznych zasobów naturalnych – a jeśli nie stanowią przedmiotu regulacji w uznchsznk, to na mocy tego aktu nie mogą być formułowane gwarancje korzystania z nich. Znaczenia rekreacyjnego wód i pozostałych świadczeń pozaprodukcyjnych wód nie sposób przecenić; dostrzega to

⁵³³ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności...*, s. 208.

⁵³⁴ § 153 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

⁵³⁵ Zob. s. 29 i nast.

⁵³⁶ Art. 33 ust. 1 upw: „1. Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. 3. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego”.

⁵³⁷ Art. 33 ust. 2 upw: „Prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej”.

⁵³⁸ Wykorzystanie energii wód stało się bowiem usługą wodną zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 6 upw.

także prawodawca, wskazując wśród celów jakościowej ochrony wód cele w zakresie udostępniania wód dla potrzeb rekreacyjnych, uprawiania sportów wodnych, kąpeli i samego zaopatrzenia w wodę.

Świadczenia pozaprodukcyjne wód morskich obejmują korzystanie z wód i zasobów żywych wód morskich na potrzeby rekreacji i uprawiania sportów wodnych, żeglarsstwa i żeglugi, kąpeli oraz korzystania z plaż. Dyskusyjne jest zaliczenie pozyskiwania zasobów żywych wód morskich do świadczeń pozaprodukcyjnych, morskie rybołówstwo rekreacyjne bowiem (rozumiane w kontekście zaspakajania potrzeb osobistych – głodu, a nie uprawiania sportu) wymaga spełnienia rozlicznych formalności i uiszczenia opłat⁵³⁹. Dlatego nie uznajemy go za świadczenie pozaprodukcyjne o charakterze nieodpłatnym; jednocześnie w naszej ocenie współcześnie stanowi ono obszar zaspakajania potrzeb wyższych niż głód (w rozumieniu piramidy potrzeb Maslowa): przynależności do grupy, rywalizacji, akceptacji i innych potrzeb społecznych wyższego rzędu.

Do świadczeń pozaprodukcyjnych wód morskich zaliczamy także zbieranie bursztynu i innych artefaktów wyrzuconych przez morze, jak muszle, kamienie, drewno morskie (*driftwood*) oraz podobne okazy, o ile dokonuje się ono bez użycia urządzeń i instalacji.

Pozostałe rodzaje świadczeń wód morskich, na czele z wykorzystaniem jej do celów żeglugowych i wykorzystaniem energii pływów, mają charakter świadczeń produkcyjnych i innych kwalifikowanych.

Świadczenia pozaprodukcyjne lasów obejmują możliwość rekreacji i zbioru runa leśnego, regulowanego w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych⁵⁴⁰. Świadczenia pozaprodukcyjne w kontekście rekreacji na obszarach leśnych obejmują: spacer (w tym połączony z możliwością zbioru runa leśnego⁵⁴¹), jazda na rowerze, obserwacja przyrody, kąpiele i plażowanie⁵⁴², a realizację tej funkcji przez lasy warunkują: „cisza i spokój”,

⁵³⁹ Zob. art. 90 ustawy o rybołówstwie morskim, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 277 ze zm.

⁵⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych, Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42.

⁵⁴¹ Kwestią dyskusyjną jest, czy prawodawca jest konsekwentny, skoro wprowadza koncepcję świadczeń pozaprodukcyjnych na potrzeby własne ludności, w którego przykładowym katalogu wskazuje zbiór runa leśnego, a jednocześnie z perspektywy cywilistycznej – jako forma pobieranie pożytków – powinno być chyba formą produkcyjną.

⁵⁴² P. Gołos, *Wybrane aspekty rekreacyjnej funkcji lasu w opinii użytkowników*, „Leśne Prace Badawcze” 2013, nr 3. Zobacz także: P. Gołos, *Społeczne i ekonomiczne aspekty pozaprodukcyjnych funkcji lasu i gospodarki leśnej – wyniki badań opinii społecznej*, Sękocin Stary 2018, *passim*; oraz J. Kikulski, *Aspekty udostępniania lasów do celów rekreacyjnych*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie” 2011, nr 3. Badania porównawcze prezentujące oczekiwania społeczeństwa Szwecji prezentuje T. Paluch, *Rekreacyjna rola lasów Szwecji*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie” 2006, nr 3.

„czystość środowiska”, „obecność zbiorników wodnych” oraz „wygląd lasu”⁵⁴³. Są one oferowane bezpłatnie przez Lasy Państwowe, co wychodzi naprzeciw oczekiwaniom użytkowników – podmiotów korzystających z tych świadczeń⁵⁴⁴.

Świadczenia pozaprodukcyjne złóż kopalin obejmują natomiast wyłącznie możliwość zbieractwa okazów minerałów, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych (nie są one wówczas objęte regulacją upgg).

Natomiast świadczenia pozaprodukcyjne parków narodowych obejmują korzystanie z nich na cele rekreacji i dydaktyczno-naukowe; pozostałe rodzaje potencjalnych świadczeń – jak zbieranie runa leśnego czy polowanie – są zakazane z uwagi na system zakazów obowiązujących w parkach narodowych⁵⁴⁵.

Odnosząc te ustalenia do funkcji ekosystemów, wskazać należy, że korzystanie z większości zasobów stanowiących strategiczne zasoby naturalne (z wyjątkiem złóż kopalin) służy realizacji funkcji kulturowej (rekreacja oraz wypoczynek czynny i bierny, realizacja potrzeb estetycznych, możliwość doświadczania przeżyć duchowych w kontakcie z naturą), a w przypadku wód powierzchniowych i lasów państwowych – także realizacja funkcji zaopatrzeniowej. Zastrzeżenia wymaga jednak cel realizacji tej ostatniej funkcji – tj. „potrzeby własne ludności”. Za dozwolone uznaje się bowiem tylko zbiór płodów runa leśnego (art. 27 ust. 1 pkt 1 ul)⁵⁴⁶, dokonywany na własne potrzeby, czy samodzielne i nieodpłatne lokalizowanie w nich pasiek (art. 27 ust. 5 ul)⁵⁴⁷. Komercyjny zbiór runa leśnego, jak również pozyskiwanie drewna, stroiszu, karpiny itp., objęty jest regulacją ul⁵⁴⁸, a w przypadku wód – koncepcją zwykłego korzystania i limitem rocznym poboru wód na cele gospodarstwa rolnego⁵⁴⁹.

Należy jednak podkreślić, że zakres korzystania ze świadczeń pozaprodukcyjnych musi zostać skonfrontowany z zasadami dostępu do danego zasobu, w tym w kontekście – przepisów odrębnych, czemu poświęcony został art. 6 uznchsznk.

⁵⁴³ P. Gołos, *Wybrane aspekty...*, s. 266.

⁵⁴⁴ P. Gołos, *Ekonomiczne i finansowe aspekty rekreacyjnej i turystycznej funkcji lasu*, „Leśne Prace Badawcze” 2011, nr 3, s. 242. Więcej zob. A. Haładaj, J. Trzewik, *Lokalizacja pni pszczelich na tle regulacji prawa administracyjnego i prawa cywilnego*, „Studia Prawno-Ustrojowe” 2017, nr 37.

⁵⁴⁵ Zob. s. 000.

⁵⁴⁶ Czego przykładem może być chociażby ugruntowana w Polsce tradycja grzybobrania. Więcej na ten temat zob. T. Suski, *Tradycja grzybobrania a prawo własności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 29–45.

⁵⁴⁷ Potwierdza to treść art. 5 ust. 1 uznchsznk, zgodnie z którym świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne.

⁵⁴⁸ Więcej: A. Haładaj, J. Trzewik, *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015.

⁵⁴⁹ Art. 33 ust. 4 upw: „Zwykłe korzystanie z wód obejmuje: 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę; 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę”.

Art. 6

Art. 6. 1. Wstęp do lasów państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny.

2. Szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy.

Komentarz do art. 6 pkt 1

Słusznie zauważa się w literaturze, że z uwagi na aksjologię obowiązujących norm prawnych można przyjąć, iż udostępnianie poszczególnych sfer środowiska należy traktować komplementarnie, przez wzgląd na występujące między nimi powiązania ekologiczne⁵⁵⁰. Regulacje prawne dotyczące tej sfery powinny zatem podlegać względnie jednolitym zasadom chociażby co do zakresu rozstrzygnięć, ich szczegółowości czy miejsca w systemie prawa. W świetle tego założenia zarówno ustawa o lasach, jak i prawo wodne, winny posługiwać się adekwatnymi mechanizmami prawnymi, z zachowaniem zbliżonego poziomu gwarancji egzekwowania od państwa zaspakajania tych praw, i podobnymi środkami nadzoru nad podmiotami zarządzającymi tym zasobem w imieniu państwa⁵⁵¹. Teza ta, sformułowana w 2013 r., zyskała na aktualności po ukształtowaniu obu podmiotów gospodarujących zasobami – odpowiednio wód i lasów – na tożsamy sposób zasadach, tj. powołaniu – na wzór Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Sformułowane założenie odnieść należy w równej mierze także do problematyki gwarancji praw formułowanych względem tych zasobów, w tym prawa wstępu do lasów państwowych i dostępu do cieków oraz zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

Komentowany przepis stanowi logiczną kontynuację (i konsekwencję) regulacji przewidzianej w artykule poprzedzającym, choć odnoszonym tylko do części zasobów naturalnych Skarbu Państwa. O ile jednak nieodpłatność świadczeń pozaprodukcyjnych stanowi cechę korzystania ze wszystkich zasobów naturalnych objętych własnością państwową, o tyle prawo swobodnego dostępu proklamowano jedynie względem lasów państwowych oraz cieków i zbiorników wodnych. W przypadku tych zasobów – jako dóbr publicznych – swobodny dostęp do nich, przysługujący także podmiotom zewnętrznym wobec wykonującego władztwo właścicielskie, potwierdza prawidłowość tego zaszeregowania. Z samej też istoty prawo do korzystania z danego zasobu musi równocześnie obejmować prawo dostępu do tego dobra prawnego.

Kategoria prawna korzystania ze środowiska – omówiona w komentarzu do poprzedniej jednostki redakcyjnej – precyzowana jest w art. 6 ust. 1 uznchsznk, w odniesieniu do wycinka uprawnień wynikających z prawa korzystania z lasów państwowych oraz

⁵⁵⁰ K.A. Politowicz, *O prawnych formach reglamentacji dostępu obywateli do zasobów środowiskowych*, „Casus” 2013, nr 3, s. 29.

⁵⁵¹ Tamże.

powszechnego korzystania z cieków i zbiorników wodnych. Zasadność tego rozróżnienia wynika z faktu, że ogólne prawo powszechnego korzystania ze środowiska, o którym mowa w art. 4 upoś, w zakresie, w jakim dotyczy środowiska o charakterze dobra publicznego, podlega dalszej konkretyzacji prawnej, dając podstawę dla formułowania wolności prawnie chronionych do korzystania z tych zasobów⁵⁵². Prawodawca słusznie bowiem zakłada, że im szlachetniejsza pobudka skłania ku korzystaniu ze środowiska, tym w większym zakresie powinien być zagwarantowany swobodny dostęp do publicznego dobra⁵⁵³.

Treść przyjętej regulacji stanowi zatem nawiązanie do normatywnej konstrukcji powszechnego korzystania ze środowiska. Wskazanie na wolność wstępu (dostępu) do tych zasobów – bez równoczesnego określenia szczegółowych postaci zachowań następczych – nasuwa jednoznaczną wykładnię przepisu, powiązaną z realizacją celów leżących u podstaw powszechnego korzystania ze środowiska. Gdyby zamierzeniem prawodawcy było powiązanie wolnego wstępu lub dostępu do zasobów z celem gospodarczym, z pewnością zostałyby to w sposób wyraźny wskazane w treści regulacji.

Rozwiązanie to ma doniosłe następstwa. Dotyczą one zarówno teoretycznej konstrukcji tych praw, jak i ich przedmiotowego oraz podmiotowego ich zakresu. Przyjmując jednak, że wskazane w art. 6 ust. 1 uznchsznk podmiotowe prawa o treści negatywnej stanowią swoisty wycinek wolności prawnie chronionej, której przedmiotem jest korzystanie ze środowiska, ich realizacja jest możliwa, o ile spełnione zostaną dodatkowe kryteria tego korzystania (zwłaszcza co do jego celu), wynikające z odnośnych przepisów ustawowych, statuujących te prawa w odniesieniu do lasów i wód. Gwarancja prawa dostępu do tych zasobów, niepowiązana z żadnymi formami działalności reglamentowanej, obejmuje więc jedynie możliwość realizacji celów poza-produkcyjnych, wynikających z funkcji społecznej i edukacyjnej tego prawa.

Materialnoprawny sens wolnego wstępu do lasów oraz cieków i zbiorników wodnych pozostających własnością Skarbu Państwa jest zasadniczo równoznaczny swobodzie (wolności) dostępu do tych zasobów. W tym też ujęciu oznacza on, że podmiot uprawniony z tytułu własności państwowej, przysługującej względem tych zasobów, jest obowiązany do powstrzymania się od działań mogących uniemożliwić dostęp do nich przez inne, nieuprawnione względem tych zasobów podmioty. Jednocześnie – co ważne – z normatywnego punktu widzenia faktyczne korzystanie lub powstrzymanie się od korzystania z wolnego dostępu do owych zasobów przez podmioty bez prawa do władania tymi zasobami, pozostaje z samej konstrukcyjnej istoty wolności prawnej chronionej prawnie indyferentne.

Przedmiotowy zakres wolnego dostępu obejmuje wskazane zasoby pozostające własnością Skarbu Państwa. Ich szczegółowe omówienie zawarte zostało w komentarzu do art. 2 komentowanej ustawy⁵⁵⁴.

⁵⁵² W przypadku korzystania z lasów następuje to na podstawie art. 26 i 27 ul, w odniesieniu zaś do korzystania z wód w grę wchodzi art. 32 upw.

⁵⁵³ B. Rakoczy, *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej a ochrona środowiska w działalności przedsiębiorcy*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 94.

⁵⁵⁴ Zob. s. 63 i nast.

Z kolei podmiotowy krąg uprawnionych do wolnego wstępu do lasów państwowych i dostępu do cieków oraz zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa uwarunkowany jest konstrukcją powszechnego prawa korzystania ze środowiska. Przyjmując jako prawidłową wykładnię art. 4 ust. 1 upoś, w myśl której – z uwagi na cel tej regulacji – krąg podmiotów uprawnionych ogranicza się do osób fizycznych (jedynych zdolnych do zaspokajania potrzeb osobistych lub gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku czy uprawiania sportu), wnioskować należy, że to jedynie tym podmiotom przysługiwać może publiczne prawo podmiotowe o treści negatywnej, statuowane w art. 6 ust. 1 uznchsznk.

Prawna konstrukcja „korzystania z lasów” nie stanowi pojęcia normatywnego, lecz formułowana jest wyłącznie w języku prawniczym. W języku prawnym mowa jest natomiast o zasadach udostępniania lasów. Jak wynika z treści ustawy o lasach, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem przypadków obejmujących okresowy (art. 26 ust. 3 ul⁵⁵⁵) lub stały (art. 26 ust. 2 ul⁵⁵⁶) zakaz wstępu, są udostępniane dla ludności (art. 26 ust. 1 ul). Sformułowanie to stanowi wyraźną proklamację podmiotowego prawa wolnego wstępu do lasu dla ludności⁵⁵⁷ i w tym sensie łączy się z regulacją art. 6 ust. 1 uznchsznk⁵⁵⁸. W istocie lasy te nie tyle podlegają udostępnieniu, co raczej ludność ma prawo wolnego do nich dostępu. Prawodawca uszczegóławia przy tym zakres potencjalnych zachowań mieszczących się w granicach korzystania z lasów, wskazując, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są zasadniczo udostępniane do zbiorów płodów runa leśnego (art. 27 ust. 1 ul). W literaturze przyjmuje się, że w ramach prawa dostępu do lasu hipotetycznie możliwe postaci korzystania z tego zasobu koncentrują się wokół: prawa wstępu do lasu państwowego (wejścia na obszar lasu w celu rekreacji, obcowania z przyrodą, spaceru itp. w ramach pozaprodukcyjnej funkcji lasu), prawa do zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne w lesie państwowym oraz prawa do lokowania pasiek pszczelich. W tym ostatnim przypadku przepisy stanowią jedynie, że jest to w lesie państwowym nieodpłatne, zaś szczegółowe zasady takiego lokalizowania określa akt wykonawczy⁵⁵⁹.

Przedmiotowy zakres uprawnień związanych ze wstępem do lasów wydaje się być zatem oznaczony jednoznacznie. Prawo wstępu (dostępu) odnosi się tu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Państwowego

⁵⁵⁵ Okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa wprowadza nadleśniczy w razie, gdy: wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, gdy występuje duże zagrożenie pożarowe, a także kiedy wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

⁵⁵⁶ Stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące: uprawy leśne do 4 m wysokości, powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, ostoje zwierząt, źródła rzek i potoków, a także obszary zagrożone erozją.

⁵⁵⁷ Zob. M. Walas, *Korzystanie z lasów...*, s. 110.

⁵⁵⁸ Rodzajowo podobne zakazy związane z ograniczeniem prawa dostępu do lasu mogą być odnoszone do lasów współtworzących obszary ochrony uzdrowiskowej (art. 38 i 38a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.) czy lasów wchodzących w skład pasa technicznego (art. 37 ust. 1e i 2 uom).

⁵⁵⁹ A. Habuda, *Prawo dostępu do lasu – zbiór płodów runa leśnego*, „Las Polski” 2016, nr 21, s. 22.

Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Z oczywistych względów nie obejmuje on natomiast możliwości korzystania z lasów stanowiących własność prywatną⁵⁶⁰. W tym też sensie powszechne korzystanie z lasów odnosi się wyłącznie do sfery podmiotowej, nie zaś kategorii przedmiotów powszechnie dostępnych dla ludności⁵⁶¹.

Na tle obowiązujących przepisów status lasów należących do podmiotów publicznych jako co do zasady rzeczy przeznaczonych do powszechnego użytku (dóbr publicznych) wydaje się być przesądzony (art. 4 ust. 1 upoś w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 6 uznchnsznk). Z poszczególnych regulacji prawnych wynikają jednak pewne dalsze wymagania, których spełnienie warunkuje dopuszczalność powszechnego wykorzystywania owych dóbr⁵⁶². Dostrzec przy tym można ich dualistyczny charakter: precyzują one treść obowiązków organów administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych zarządzających lasami publicznymi, a jednocześnie mają bezpośredni lub pośredni wpływ na możliwość korzystania z nich⁵⁶³. W szczególności udostępnianie lasów społeczeństwu powinno się odbywać wyłącznie na warunkach gwarantujących właściwą ochronę substancji leśnej i środowiska leśnego przed degradacją⁵⁶⁴.

Z punktu widzenia ochrony lasów – a w konsekwencji również właściwego korzystania z nich – szczególnie ważne jest przestrzeganie ustawowo określonych nakazów i zakazów skierowanych do podmiotów prywatnych, które korzystają z lasów. Ponieważ koncentrują się one przede wszystkim wokół ograniczenia możliwości fizycznego przebywania (art. 26 ul) oraz ustalenia katalogu pożądanых lub zakazanych zachowań (jak choćby zakaz zaśmiecania, niszczenia zasobów czy hałasowania – art. 30 ul) na danym obszarze leśnym⁵⁶⁵, w praktyce uznać je trzeba za przykład ograniczeń prawa wolnego wstępu do lasu⁵⁶⁶, w tym także prawa do zbioru płodów runa leśnego. W literaturze zakazy te przyrównuje się do determinant zachowania osób korzystających z prawa dostępu do lasu (prawa wstępu do lasu)⁵⁶⁷.

⁵⁶⁰ Uznanie wszystkich kategorii lasów, w tym także stanowiących własność prywatną, za dobra publiczne (dobro wspólne) nie uzasadnia jednak możliwości objęcia powszechnym prawem wstępu do lasów także zasobów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ustawa o lasach nie zawiera odpowiednika art. 26 ust. 1, który odnosiłby się do lasów innych niż stanowiące własność Skarbu Państwa. Odmienne ujęcie prezentują A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 509.

⁵⁶¹ B. Rakoczy, *Art. 26*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587295906/93346> [dostęp: 12 maja 2020].

⁵⁶² W przypadku lasów jako zasobów naturalnych powołać można chociażby art. 15–17, 26, 29–30 ul, jak również szereg aktów wykonawczych, np. rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej (Dz. U. Nr 67, poz. 337) oraz z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych (Dz. U. 1999, nr 6, poz. 42 ze zm.).

⁵⁶³ Zob. D. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne*, s. 421–422.

⁵⁶⁴ Zob. Z. Rozwałka, *Zasady gospodarki leśnej w świetle ustawy o lasach*, Warszawa 1992, s. 11.

⁵⁶⁵ Przy tym prawodawca wyraźnie wskazał, że właściciel *lasu* niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do *lasu*, oznaczając ten *las* tablicą z odpowiednim napisem (art. 28 ul).

⁵⁶⁶ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 159.

⁵⁶⁷ A. Habuda, *Prawo dostępu...*, s. 22.

Celem widocznej w tym zakresie reglamentacji korzystania ze środowiska jest zapobieżenie korzystaniu z prawa dostępu do lasu w sposób niezgodny z przeznaczeniem albo zgodny, lecz zagrażający chronionemu dobru⁵⁶⁸. Ma ona zagwarantować realizację sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu ze środowiska⁵⁶⁹ poprzez zabezpieczenie stanu jego równowagi za pomocą kształtowania jakości lub ilości tego korzystania. Reglamentacja ta dotyczy przy tym każdego sposobu korzystania ze środowiska⁵⁷⁰, a więc również w obszarze powszechnego korzystania z zasobów. Przypisać jej trzeba charakter prewencyjno-ochronny (a nie represyjny), który z perspektywy prawnych form działania administracji przyjmuje postać aktu normatywnego (w przypadku stałego zakazu wstępu do lasów, wskazanych w art. 26 ust. 2 ul, obejmującego: uprawy leśne do 4 m wysokości; powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne; ostoje zwierząt; źródła rzek i potoków; obszary zagrożone erozją) oraz aktu administracyjnego generalnego (w odniesieniu do okresowych zakazów wprowadzanych przez nadleśniczego w przypadkach wskazanych w art. 26 ust. 2 ul, tj. gdy: wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanu lub degradacja runa leśnego; występuje duże zagrożenie pożarowe; wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskiwaniem drewna)⁵⁷¹. *In genere* granice prawa dostępu do lasu wyznaczone są potrzebą zapewnienia ochrony substancji leśnej i środowiska leśnego przed degradacją⁵⁷².

Z kolei prawo dostępu do cieków i zbiorników wodnych stanowi wycinek szerszego prawa powszechnego korzystania z wód. Ze względu na obowiązujące normy prawne, o ile spełnione są ustawowe przesłanki powszechnego korzystania z wód – w szczególności mieści się to we wskazanym przez przepisy celu korzystania – danemu podmiotowi nie jest ani nakazany, ani zakazany dostęp (jako prawna forma powszechnego korzystania) do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Z uwagi na umocowanie w konstrukcji powszechnego korzystania ze środowiska, również wykonywanie prawa dostępu do cieków i zbiorników wodnych nie wymaga jakiegokolwiek potwierdzenia przez organ administracji.

Gąszcz nakładających się na siebie regulacji nie ułatwia precyzyjnego określenia zakresu przedmiotowego wód objętych prawem dostępu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 uznchsznk. W przypadku powszechnego korzystania z wód, dotyczy ono publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego (art. 32 upw). Z kolei własnością Skarbu Państwa objęte zostały wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz

⁵⁶⁸ J. Korczak, *Dobro publiczne...*, s. 82.

⁵⁶⁹ Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 265, 268.

⁵⁷⁰ P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 477.

⁵⁷¹ M. Górski, *Pozwolenie na...*, s. 710.

⁵⁷² A. Habuda, *Prawo dostępu...*, s. 22. Autor słusznie zauważa, że zarówno okresowy, jak i stały zakaz wstępu do lasu, napotykają na ograniczenia podmiotowe, gdyż spod ich obowiązywania wyłączono osoby wykonujące czynności służbowe lub gospodarcze związane z pracą w leśnictwie i na rzecz leśnictwa (np. pracownicy nadleśnictw, naukowcy), bezpieczeństwem i porządkiem (np. ratowanie życia lub zdrowia ludzkiego, strażacy), gospodarką łowiecką (myśliwi) czy użytkowaniem gruntów rolnych położonych wśród lasów (art. 29 ust. 3 ul).

wody podziemne (art. 211 ust. 2 upw). Statuowane na płaszczyźnie komentowanej ustawy prawo dostępu dotyczy natomiast cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Istotne znaczenie ma tu także podział śródlądowych wód powierzchniowych, składających się ze śródlądowych wód płynących i stojących. Zestawiając zakresy tych pojęć, można przyjąć, że statuowane w art. 6 uzchnsznk prawo dostępu dotyczy *in concreto* śródlądowych powierzchniowych wód płynących (wyczerpującego pojęcie cieków naturalnych, jak i sztucznych, w tym kanałów czy rowów melioracyjnych), a także zbiorników wodnych, podobnie o charakterze naturalnym, jak i sztucznym, płynących i stojących. W tym ostatnim przypadku objęte będą one prawem dostępu o tyle, o ile przypadają Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego jako właścicielowi nieruchomości pokrytych wodami tych zbiorników; podmiotom tym normatywnie przypisana jest własność tych wód. Wody przynależne podmiotom prawa innym niż Skarb Państwa i samorząd terytorialny mogą być wyjątkowo objęte kategorią powszechnego korzystania z wód na podstawie aktu prawa miejscowego – uchwały rady gminy; może ono służyć wyłącznie zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i następuje za odszkodowaniem pokrywanym z budżetu gminy (art. 32 ust. 3 i 4 upw).

Na tym tle wyraźnie widać, że tylko niektóre z powołanych tu wód należą do kategorii strategicznych zasobów naturalnych. Co ważne, nie wszystkie wody publiczne w rozumieniu art. 211 ust. 3 upw objęte zostały powszechnym prawem dostępu: z tej grupy wyłączone zostały – pominięte w treści przepisu – wody podziemne.

O ile wykonywanie prawa dostępu do cieków i zbiorników wodnych nie wymaga jakiegokolwiek ingerencji organów władzy publicznej, o tyle w niektórych wypadkach warunki jego realizacji zapewniane są stosownymi aktami normatywnymi. Dotyczy to chociażby możliwości powszechnego korzystania z wód, w szczególności zagwarantowania dostępu do kąpielisk⁵⁷³ lub miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli, których katalog ustalany jest w formie uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego (art. 37 ust. 2 i art. 39 ust. 1 upw).

⁵⁷³ W tym kontekście wskazać należy, że zgodnie z art. 29 upw korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. W szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód. Jak się zdaje, w przypadku realizacji prawa dostępu cieków i zbiorników wodnych dostęp do wód i korzystanie z nich są zasadniczo tożsame. Tym samym decydujące znaczenie należy przypisać twierdzeniu, że dostęp ten jest wprawdzie wolny, jednakże wyłącznie do granic ustawowego zakazu pogarszania ich stanu. W tym miejscu pojawia się jednak wątpliwość związana z realizacją prawa dostępu do wód w ramach korzystania z kąpieliska. W razie, gdy jakikolwiek podmiot postępuje wbrew postanowieniom regulaminu korzystania z kąpieliska, chociażby poprzez zakłócanie porządku publicznego czy naruszanie moralności publicznej, zasadniczo podlegają usunięciu z terenu kąpieliska, niezależnie od sankcji związanych z postępowaniem wykroczeniowym (art. 109 § 3 kodeksu wykroczeń). Ta forma gwarancji niezakłóconego dostępu do cieków i zbiorników zdaje się jednak nie uwzględniać art. 6 ust. 1 uzchnsznk. Regulamin kąpieliska stanowi bowiem akt podstawowy, który nie może niweczyć praw wynikających z aktów rangi ustawowej. Tym samym usunięcie podmiotu naruszającego postanowienia regulaminu korzystania z kąpieliska z terenu tego kąpieliska może być uznane za naruszenie art. 6 ust. 1 uzchnsznk.

Ustawowe gwarancje realizacji powszechnego prawa dostępu do wód stanowią również regulacje wprowadzające zakaz grodzenia brzegów cieków wodnych, a także obowiązek właścicieli nieruchomości przyległych zapewnienia dostępu do tych wód. Jak wynika wprost z art. 232 ust. 1 upw, zakazuje się grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar⁵⁷⁴. Regulacja ta stanowi dobitny przykład ingerencji prawodawczej w sferę prawa własności nieruchomości gruntowych, polegającej na pozbawieniu właściciela możliwości korzystania z przedmiotu swojej własności z wyłączeniem innych osób (art. 140 kc) i z tego względu podlega cenie z punktu widzenia standardów wynikających z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁷⁵. Na jej podstawie zakazane są trzy grupy zachowań właścicieli tych nieruchomości. Intuicyjnie rozumiane grodzenie nieruchomości wiąże się z zakazem fizycznego wydzielenia jej, skutkującego uniemożliwieniem dostępu do graniczących wód, z zastrzeżeniem, że możliwe jest to w odniesieniu do obszaru położonego do 1,5 m od linii brzegowej⁵⁷⁶. Zakazywanie przechodzenia przez nieruchomość musi zmierzać do uniemożliwienia realizacji dostępu do wód publicznych i przyjmuje postać zarówno fizycznego oddziaływania na inne podmioty, jak i formułowania stosownych zakazów w tym zakresie. Z kolei uniemożliwianie przechodu dotyczy takiego zachowania, które nie polega na grodzeniu, a jednocześnie pozbawia uprawniony podmiot możliwości fizycznego skorzystania z części nieruchomości⁵⁷⁷. Ustanowione w tym zakresie zakazy, będące formalnoprawną gwarancją prawa dostępu do cieków i zbiorników wodnych, dodatkowo zabezpieczone są sankcją karną w postaci grzywny (art. 478 pkt 2 upw).

Doniosłe znaczenie z punktu widzenia możliwości realizacji prawa dostępu do cieków i zbiorników wodnych przypisać trzeba również art. 233 ust. 2 upw. Wynika z niego, że właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wód w sposób umożliwiający to korzystanie. Części

⁵⁷⁴ W literaturze formułowany jest pogląd, jakoby zakaz grodzenia nieruchomości nie dotyczył nieruchomości przyległych do sztucznych zbiorników wodnych i jezior podpiętrzonych. Zob. M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Prawo powszechnego dostępu do wód publicznych problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 138. Stanowisko to – jakkolwiek w pewnej mierze uzasadnione – należy jednak odrzucić jako sprzeczne z wyraźnym brzmieniem przepisu oraz regulacjami cywilistycznymi dotyczącymi części składowych nieruchomości gruntowych i traktować w kategoriach bardziej postulatów *de lege ferenda* niż wniosku *de lege lata*. Krytycznie wobec tezy o niemożności grodzenia nieruchomości przyległych do sztucznych zbiorników wodnych wypowiedziała się także I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, „Biuletyn RPO – Materiały”, 2013, nr 80, s. 132 i nast.

⁵⁷⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r., II SA/Po 601/07, Lex nr 515294.

⁵⁷⁶ Jej ustalenie winno nastąpić w drodze sformalizowanej procedury administracyjnej w postaci postępowania o ustalenie linii brzegu, z uwzględnieniem kryteriów ustalenia jej przebiegu zawartych w art. 220 upw, zakończonych decyzją administracyjną, odzwierciedlającą aktualny stan pokrycia gruntów wodami. Zob. E. Klat-Górska, *Ustalenie linii brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych a postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości gruntowych*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2019, s. 343; M. Wolanin, *Ustalenie linii brzegu – uwagi prawnomaterialne i prawnoprosesowe*, „Nieruchomości” 2017, nr 3, s. 5.

⁵⁷⁷ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 27*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.

nieruchomości umożliwiające dostęp do wód wyznacza w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Właścicielowi nieruchomości, ograniczonemu w sferze uprawnień właścicielskich, przysługuje zaś możliwość dochodzenia od gminy odszkodowania ustalonego w drodze decyzji administracyjnej, na warunkach ustalonych w art. 469 upw.

Znamienne jest, że prawodawca promuje możliwość powszechnego korzystania z wód także poprzez swoisty system zachęt finansowych. Ten aspekt gwarancji prawa dostępu widoczny jest w razie oddania pokrytych wodami gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste za opłatą roczną (art. 261 ust. 1 upw). W przypadku bowiem, gdy grunty pokryte wodami oddawane są w użytkowanie jednostkom samorządu terytorialnego, klubom sportowym, w tym uczniowskim klubom sportowym, związkom sportowym oraz uprawnionym do rybactwa, na potrzeby uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb, podmioty te zwolnione są z obowiązku uiszczania opłaty rocznej, jeżeli zapewniają powszechny i bezpłatny dostęp do wód (art. 261 ust. 6 pkt 2 upw).

Osobną kwestię stanowi określenie, w jaki sposób prawo wyrażone w art. 6 ust. 1 uznaszcnk może być ograniczane. Nie ulega wątpliwości, że takie ograniczenia wprowadza np. art. 26 ust. 3 ul, zgodnie z którym nadleśniczy obowiązany jest wprowadzić zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa w razie gdy: 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanu lub degradacja runa leśnego; 2) występuje duże zagrożenie pożarowe; 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskiwaniem drewna. Wprowadzenie okresowego zakazu wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, dotyczącego potencjalnie każdego, wyłączającego czasowo ustawowo gwarantowane każdemu prawo dostępu do lasów państwowych, wymaga oceny charakteru prawnego aktu wprowadzającego ten zakaz. Zdaniem E. Szewczyk i E. Szewczyka wprowadzono w tym przepisie upoważnienie do wydawania generalnych aktów administracyjnych⁵⁷⁸, problematyczny jest jednak całkowity brak możliwości wzruszenia takiego zakazu (brak ścieżki odwoławczej i możliwości weryfikacji na drodze sądownoadministracyjnej z uwagi na fakt, że nadleśniczy nie jest organem administracji). Zbliżona sytuacja dotyczy ograniczenia rekreacyjnej jazdy konno (art. 29 ul), która nie jest dozwolona poza drogami leśnymi mającymi status drogi publicznej, wraz z towarzyszącą temu zakazowi formą dozwoleń, polegającą na zezwoleniu nadleśniczego, przyjmującemu postać uznaniową co do obszaru dróg, które dozwoleń to obejmie oraz braku procedury umożliwiającej złożenie wniosku o takie zezwolenie czy skarżenie bezczynności nadleśniczego⁵⁷⁹.

Komentarz do art. 6.2

Szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych wprowadzają przede wszystkim przepisy ustaw regulujących korzystanie z tych zasobów jako strategicznych,

⁵⁷⁸ E. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 181.

⁵⁷⁹ K.A. Politowicz, *O prawnych formach...*, s. 32.

omówione w niniejszym komentarzu przy okazji analiz art. 1, 3, 4 i 5. Obejmują one: ustawę Prawo wodne, ustawę o obszarach morskich RP i o administracji morskiej, ustawę Prawo geologiczne i górnicze, ustawę o lasach oraz ustawę o ochronie przyrody, uzupełniane przez normy ustawy o rybołówstwie morskim oraz – posiłkowo – przez regulację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawę rybnactwie śródlądowym i ustawę prawo łowieckie. Są one uzupełniane przez – stanowiącą nadbudowę koncepcyjną – zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, wyrażoną w art. 4 upoś i omówioną w komentarzu do art. 4 niniejszego komentarza.

Owe „szczęgółowe zasady”, na których następuje korzystanie przez ludność z zasobów naturalnych, obejmuje w naszej ocenie zarówno korzystanie powszechne (art. 4 ust. 1 upoś), jak i korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, wobec którego prawodawca nie wprowadził obowiązku uzyskania pozwolenia (korzystanie zwykle – art. 4 ust. 3 upoś), o ile nie dokonuje się w celu gospodarczym (z wyjątkiem zwykłego korzystania z wody na zasadach określonych w art. 33 ust. 3 upw), za czym przemawia przede wszystkim zwrot stanowiący o korzystaniu z zasobów „przez ludność”, jak i *ratio legis* całej ustawy. Nie chodzi tu przy tym o „zasady” w rozumieniu ustanowienia zasad prawa (zasad ogólnych prawa ochrony środowiska), ale o ukrytą w tym przepisie normę o charakterze normy odsyłającej do innych przepisów szczegółowych, co umożliwi systemową interpretację norm prawa ochrony środowiska tak, by przedsiębrać zespół „tak od siebie uzależnionych działań prawnych, który, mieszcząc się w granicach prawa, zapewnia środowisku w jednoczesnej realizacji wszystkich przesłanek ochrony realnie zharmonizowany i całościowy rezultat praktyczny”⁵⁸⁰.

W literaturze formułowana jest zasadna w naszym przekonaniu teza, że uprawnienia związane z prawem jednostki do korzystania ze środowiska wpisują się w szerszą konstrukcję prawną jednolitego prawa jednostki do środowiska⁵⁸¹. Koncepcja ta jest – jak się wydaje – szczególnie aktualna obecnie, w sytuacji obciążenia licznymi, negatywnie ocenianymi społecznie kryzysami ekologicznymi (związanymi np. ze stanem powietrza atmosferycznego czy dostępnością zasobów wodnych).

Wspomniane jednolite prawo jednostki do środowiska ma charakter niejednorodny i złożony, uwzględnia bowiem swym zakresem uprawnienia wynikające zarówno z regulacji prawa prywatnego, jak i publicznego. Skoro zaś środowisko traktować należy dwuaspektowo – jako całość stanowiąca otoczenie życia człowieka i z osobną odrębną jego elementy – to równocześnie, obok jednolitego prawa jednostki do środowiska, na równi formułować można także prawa podmiotowe jednostki przysługujące jej względem poszczególnych jego elementów.

Konstrukcja jednolitego prawa jednostki do środowiska obejmuje prawo do korzystania ze środowiska (w tym również w celu gospodarczym jako publiczne prawo

⁵⁸⁰ J. Boć, *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 25.

⁵⁸¹ Koncepcję tę sformułował po raz pierwszy J. Trzewik, *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno-administracyjne*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 527–543.

podmiotowe) oraz prawo do korzystania z walorów środowiska (jako zbiorcza kategoria cywilnych praw podmiotowych⁵⁸²), ale zarazem odnosi się do prawa jednostki do ochrony środowiska, rozumianego jako dopuszczalność domagania się od organów władzy publicznej podjęcia stosownych działań w celu zagwarantowania realizacji publicznoprawnego obowiązku ochrony środowiska oraz możliwość jednoczesnego zapewnienia tej ochrony w indywidualnych sprawach od innych podmiotów prawa na podstawie przepisów prawa cywilnego⁵⁸³. Tak skonstruowane prawo do środowiska stanowi więc teoretyczną syntezę różnorodnych praw i wolności ugruntowanych już w obowiązującym porządku prawnym, co tylko wzmacnia jego wymiar praktyczny⁵⁸⁴.

Art. 7

Art. 7. Roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

Komentarz

Wraz z końcem II wojny światowej rozpoczęły się w Polsce procesy nacjonalizacyjne, mające na celu w szczególności umocnienie suwerenności gospodarczo-politycznej państwa. W wyniku przeprowadzonej nacjonalizacji przepadkowi na rzecz państwa podlegały między innymi majątki ziemskie, w tym nieruchomości leśne, stanowiące własność państwową, czy zasoby przyrodnicze, składające się na obszary dzisiejszych parków narodowych⁵⁸⁵. Utrata własności tych zasobów następowała częstokroć bez jakiegokolwiek odszkodowania na rzecz uprawnionych. Wobec nieuchwalenia przez kolejne rządy tzw. ustaw reprzywatyzacyjnych, dopiero ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju wprowadziła w art. 7 regulację odnoszącą się do możliwości dochodzenia rekompensat za utracone w wyniku nacjonalizacji mienie współcześnie stanowiące zasoby uznane za strategiczne z punktu widzenia państwa.

⁵⁸² Cywilnoprawny wymiar prawa do środowiska w zakresie możliwości korzystania z jego walorów oraz możliwości dochodzenia jego ochrony od Skarbu Państwa w razie zaniechania stosownych działań przez *stationes fisci*, znalazł w ostatnim czasie potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych. Zob. wyrok SR w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., VI C 1043/18, Lex nr 2817690; wyrok SR w Warszawie z dnia 1 października 2019 r., II C 661/19, Lex nr 2817676.

⁵⁸³ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe...*, s. 208.

⁵⁸⁴ Tamże, s. 209.

⁵⁸⁵ Podstawą prawną tych działań był cały szereg aktów prawnych rangi dekretu oraz ustawy. Ich wyczerpujące wyliczenie wskazuje R. Andrzejczyk, *Polityka państwa polskiego wobec roszczeń zagranicznych powstałych w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej po II wojnie światowej: przykład dwustronnych umów odszkodowawczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 4, s. 102–103.

Już w uzasadnieniu do projektu ustawy zidentyfikować można bezpośredni cel wprowadzonej regulacji. Wskazuje ono bowiem, że wiele z zasobów naturalnych, zaliczonych obecnie do kategorii strategicznych, przeszło na własność państwa w sposób bezspornie krzywdzący dla ich byłych właścicieli. Dlatego poniesione przez nich z tego tytułu straty muszą być zrekompensowane w ramach istniejących możliwości państwa i przyszłych szans jego rozwoju⁵⁸⁶. Cel ten trafnie zidentyfikowano – uwzględniając wprowadzony zakaz przekształceń własnościowych strategicznych zasobów naturalnych – w motywach jednego z orzeczeń, wskazującego, że przepis art. 7 uznchsznk wyraża wolę prawodawcy, by przyszła realizacja żądań reprivatyzacyjnych miała postać pieniężnych rekompensat, a tym samym, aby odbyła się z zachowaniem zasobów określonych w art. 1 tej ustawy, bez dokonywania zmian własnościowych, o czym stanowi z kolei art. 2 tej ustawy⁵⁸⁷.

Pomimo wyraźnego brzmienia, art. 7 uznchsznk stanowi przedmiot licznych kontrowersji. Dotyczą one głównie możliwości uznania go za samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń o rekompensatę za utracone mienie wobec braku uchwalenia od czasu wprowadzenia do polskiego systemu komentowanej ustawy odrębnych przepisów, mających szczegółowo regulować to zagadnienie.

Założenie to, będące podstawą dla części ze skierowanych na drogę sądową roszczeń, zostało stanowczo odrzucone w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazuje się, że treść omawianego przepisu ograniczona jest tylko do określenia, iż zaspokojenie roszczeń nastąpi w formie rekompensat wypłacanych ze środków budżetowych, w pozostałym natomiast zakresie odsyła do przepisów odrębnych, których w rzeczywistości nie wydano. W tym też sensie regulacja ta nie obejmuje podstaw materialnoprawnych dla zaspokojenia roszczeń o wypłatę rekompensaty z tytułu przejęcia przez państwo gruntów, i to co do: zasad ich określenia, formy orzeczenia oraz organu właściwego do orzekania. Zdaniem sądów administracyjnych brak jest tu zarówno określenia organu administracyjnego, jak i wskazania jego kompetencji. Uregulowanie zawarte w tym przepisie nie może być więc podstawą dla rozpoznawania przez organ administracji publicznej sprawy indywidualnej. Sama tylko treść omawianego przepisu nie pozwala skonkretyzować normy prawnej prawa materialnego, która kształtowałaby uprawnienia i ewentualne obowiązki oznaczonego adresata. *In genere* brak jest nawet podstaw do wyprowadzenia z treści wspomnianego przepisu domniemania, że rozstrzygnięcie o roszczeniach wnioskodawców miałyby nastąpić w tym przypadku w formie decyzji administracyjnej. Samo stwierdzenie, iż wypłata rekompensat ma nastąpić ze środków budżetu państwa, nie wystarczy do uznania, że właściwym organem do rozpoznania sprawy jest organ administracji. W konsekwencji zamyka to drogę do rozpoznawania tego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

⁵⁸⁷ Uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12.

⁵⁸⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, Lex nr 595624; wyrok NSA z dnia 17 marca 2011 r., I OSK 718/2010, Lex nr 1079815; wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., I OSK 1036/10, Lex

Możliwość rozpoznania sprawy w przedmiocie rekompensaty za utracone mienie jest zasadniczo odrzucana również w orzecznictwie sądów powszechnych. Podstawą dla jego formułowania jest przede wszystkim wskazanie, że art. 7 uznchsznk nie zawiera wystarczającej treści normatywnej, by przyjąć, że kreuje roszczenie. Przepis ten nie konkretyzuje bowiem uprawnień byłych właścicieli ani pod względem podmiotowym, ani przedmiotowym. Nie wskazano w nim, czy chodzi o roszczenia o odszkodowanie, czy o wynagrodzenie, czy o roszczenia o zwrot nieruchomości przejętych na podstawie określonych aktów prawa. Nie wiadomo też, co ustawodawca rozumie pod pojęciem utraty własności: czy chodzi o bezprawne pozbawienie własności, czy o działanie zgodne z prawem. Nie wiadomo, jaki charakter ma mieć rekompensata, czy ma odpowiadać wartości nieruchomości, czy tylko częściowo wyrównywać uszczerbek związany z utratą własności i w jakiej części. Wszystko to sprawia, iż nie sposób przyjąć, że art. 7 uznchsznk stanowi normę zawierającą bezwzględny obowiązek konkretnego zachowania Skarbu Państwa, tj. obowiązek wypłaty konkretnej kwoty pieniężnej na rzecz indywidualnie określonego podmiotu⁵⁸⁹. Co więcej, w orzecznictwie wskazuje się również, że na tle art. 7 uznchsznk nie można utożsamiać pojęcia rekompensaty z pojęciem odszkodowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza regulowana jest przepisami prawa cywilnego, natomiast rekompensata wypłacana jest na podstawie odrębnych przepisów, które mogą zasady jej przyznawania, krąg uprawnionych podmiotów oraz sposób ustalania jej wysokości określać w sposób inny niż przewidują to przepisy kodeksu cywilnego⁵⁹⁰. Przytoczone stanowiska jurydyczne znajdują potwierdzenie wśród nestorów doktryny prawa administracyjnego⁵⁹¹ i cywilnego⁵⁹².

Ocenę tę uznajemy za słuszną. Naszym zdaniem nie sposób jednak przyjąć, że bezczynność prawodawcy wobec wyraźnego brzmienia delegacji zawartej w art. 7 uznchsznk pozostawia pozbawionych swoich praw byłych właścicieli lub ich spadkobierców w stanie swoistego zawieszenia związanego z oczekiwaniem na (mimo wszystko wątpliwe, z uwagi na stan budżetu oraz brak konsensusu politycznego) przyjęcie przyszłych szczegółowych regulacji procesu rekompensaty. Już samo bowiem uznanie, że przepis ten nie stanowi nośnika żadnej normy prawnej umożliwiającej dochodzenie roszczeń przez podmioty wyzute z prawa własności – w świetle podstawowych zasad prawidłowej legislacji,

nr 1080853; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., Lex nr 1557035; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 481/16, Lex nr 2113666.

⁵⁸⁹ Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I ACa 277/11, Lex nr 1120106; wyrok SA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I ACa 384/11, Lex nr 1120125; wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 18 lutego 2014 r., Lex nr 1908094.

⁵⁹⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 października 2013 r., I ACa 599/13, Lex nr 1422496.

⁵⁹¹ J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 1*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁵⁹² Z. Radwański, *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 29 czerwca 2012 r.*, I CSK 547/II, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 2, s. 852. Wskazuje on, że w art. 7 uznchsznk nie użyto zwrotu wskazującego na dyrektywalny charakter tego przepisu, poprzestając na ogólnym stwierdzeniu, że zapłatę rekompensat określi w przyszłości odrębna ustawa, nie wskazując ani jej treści, ani czasu wydania. Zdaniem autora z językowego punktu widzenia nie można więc zwrotu tego uznać za wyrażającą normę prawną.

wskazujących by w ustawie nie zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych⁵⁹³ – należy ocenić negatywnie. W naszym przekonaniu istniejąca w tym zakresie ewidentna beczynność prawodawcy stanowi podstawę dla dochodzenia opartej na art. 417¹ § 4 kc odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. *In concreto* źródłem powstania obowiązku odszkodowawczego jest tu wyrządzenie szkody wskutek niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (tzw. zaniechanie legislacyjne)⁵⁹⁴.

Możliwość zastosowania konstrukcji zaniechania legislacyjnego w kontekście art. 7 uznchsznk zaaprobowana została również w części orzecznictwa. Jak w jednym z orzeczeń podkreślił Sąd Najwyższy, przepis ten nie jest jedynie deklaracją wypłaty rekompensaty, lecz zawiera w sobie obowiązek wydania odpowiednich przepisów. Oznacza to, że jeżeli ustawodawca, mając obowiązek wydania określonych przepisów, nie uczynił tego, to byłym właścicielom należy się odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z zaniechaniem legislacyjnym (czyli niewydaniem przepisów)⁵⁹⁵.

Możliwość dochodzenia przez dotychczasowych właścicieli roszczeń opartych na zaniechaniu legislacyjnym została jednak podana w wątpliwość przez dalsze orzecznictwo. Jak wynika z części judykatów, z przepisu art. 7 uznchsznk nie wynika obowiązek ustawodawczy rodzący roszczenie odszkodowawcze osób uprawnionych za zaniechanie legislacyjne. Aby można było mówić o wystąpieniu zaniechania legislacyjnego, konieczne jest istnienie określonego obowiązku prawodawczego, jednoznacznie wynikającego z przepisów prawa. Ten zaś nie jest dostatecznie skonkretyzowany w treści art. 7 uznchsznk. Brak jest w nim bowiem bezpośredniego upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, brak jest też adresata tego obowiązku, celem zaś przepisu jest jedynie sygnalizacja potrzeby uregulowania zagadnienia rekompensat. Niemożliwe jest zatem sprecyzowanie zakresu obowiązku legislacyjnego, który miałby być rzekomo zaniechany⁵⁹⁶. Innymi słowy, przepis ten nie stanowi źródła obowiązku legislacyjnego⁵⁹⁷; jako przepis blankietowy zawiera jedynie deklarację ustawodawcy w sprawie uregulowania rekompensat w ustawie uchwalonej później, bez związania się terminem jej uchwalenia. Dlatego nieuchwalenie aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, nie uzasadnia odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne, a tym samym nie może stanowić podstawy do wypłaty odszkodowania⁵⁹⁸.

⁵⁹³ Zob. §11 *in primo* rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

⁵⁹⁴ Jakkolwiek przepis ten nie obowiązywał w momencie uchwalania komentowanej ustawy, to jednak Sąd Najwyższy orzekł, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zob. uchwała 7 sędziów SN z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, Lex nr 493964. Sąd Najwyższy przyjął, że podstawą odpowiedzialności za zaniechanie normatywne przed wejściem w życie nowelizacji kodeksu cywilnego z 2004 r. jest art. 417 kc w dotychczasowym brzmieniu w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zob. J. Lipski, *Opinia prawna na temat przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 183.

⁵⁹⁵ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, Lex nr 1214323.

⁵⁹⁶ Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2010 r., I ACa 401/10, Legalis nr 360072.

⁵⁹⁷ Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r., I ACa 1081/12, Legalis nr 1048921.

⁵⁹⁸ Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 marca 2013 r., I ACa 1093/12, Lex nr 1307499.

Jak się jednak wydaje, uchylanie się państwa od tworzenia adekwatnych instrumentów prawnych umożliwiających realizację wyraźnie przyznaných w ustawie uprawnień może być oceniane jako delikt będący zaniechaniem legislacyjnym o cechach bezprawności⁵⁹⁹. Skoro bowiem celem ustawodawcy – wynikającym z art. 7 uznchsznk – było przyznanie zaspokożenia, w formie wypłaty rekompensat, roszczeń określonych osób fizycznych z tytułu utraty własności zasobów, a jedynie sam tryb wypłaty rekompensat ustawodawca pozostawił do uregulowania w odrębnych przepisach, to należy uznać, że wydanie tych odrębnych przepisów było zastrzeżonym w ustawie obowiązkiem prawodawcy, a nie tylko przewidywaniem możliwości ich wydania⁶⁰⁰. Co więcej, zaniechanie legislacyjne występuje również w przypadku stworzenia regulacji niepełnej lub fragmentarycznej. Kreowanie takich przepisów może w ocenie sądu prowadzić do przyjęcia stanu zaniechania legislacyjnego. Ustawodawca wyraźnie przewidział uprawnienie do uzyskania rekompensaty za utracone mienie i nie sposób przyjąć, by akt prawny o randze ustawy stanowił jedynie niewiążąca deklarację posłów, która nie kreuje obowiązku przyjęcia powołanych w art. 7 przepisów odrębnych. Demokratyczne państwo prawa, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi gry polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów faktycznych lub prawnych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień⁶⁰¹.

Za słusnością oparcia się na koncepcji zaniechania legislacyjnego w tych warunkach prawnych przemawiają także bardzo istotne argumenty aksjologiczne. Pamiętać bowiem należy, że przepisy stanowiące podstawę do wyzucia dotychczasowych właścicieli z ich prawa własności, wydane zostały przed blisko ośmioma dekadami. Ta odległa perspektywa czasowa działa ewidentnie na niekorzyść możliwości dochodzenia naprawienia szkody przez podmioty pierwotnie uprawnione, a raczej ich kolejnych już spadkobierców. Trudno w tych warunkach pozytywnie ocenić systemową konstrukcję, która nie dość, że dopuszcza możliwość zakrojonych na szeroką skalę przekształceń własnościowych na rzecz państwa (zazwyczaj bez stosownego ekwiwalentu), to pomimo zmian ustrojowych w dalszym ciągu umacniana jest prawie dwudziestoletnią już bezczynnością prawodawczą.

Pomimo ważkich argumentów prawnych, jak i aksjologicznych, zarówno sądy administracyjne, jak i powszechne dalekie są jednak od przyjęcia jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie. W naszym przekonaniu brak stosownej interwencji prawodawczej lub odejścia władzy sądowej od strategii odmowy udzielenia ochrony poszkodowanym wskutek zaniechania legislacyjnego prowadzić może do wniosku o istnieniu bezprawnej systemowej niesprawiedliwości, chronionej działaniami i zaniechaniami poszczególnych władz państwowych.

⁵⁹⁹ Wyrok SN z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, Lex nr 1110984.

⁶⁰⁰ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2012 r., I CSK 547/11.

⁶⁰¹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 lutego 2011 r., I ACa 13/11, Lex nr 1441342.

Art. 8

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Komentarz

Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw 11 września 2001 r. i w tym samym dniu weszła w życie, zgodnie z normą wyrażoną w przepisie końcowym. Jak wynika z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁰², akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą jednak wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 uoan).

Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁶⁰³ oraz zasada prawidłowej legislacji⁶⁰⁴. W założeniu kres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie stosownych decyzji co do dalszego postępowania⁶⁰⁵.

Skrócenie *vacatio legis* jest możliwe, o ile istnieją dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*⁶⁰⁶. To odstępianie jest jednak dopuszczalne – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna⁶⁰⁷. Ale – co podkreślił M. Safjan w zdaniu odrębnym od wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r. – przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej, a nie na przykład faktom o charakterze politycznym⁶⁰⁸. W kontekście skrócenia *vacatio legis* uznać należy, że znaczenie komentowanej regulacji prawodawca ocenił bardzo

⁶⁰² T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm. Dalej jako uoan.

⁶⁰³ Zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15.

⁶⁰⁴ Zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75.

⁶⁰⁵ Wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23.

⁶⁰⁶ G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. Wydanie II*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687093/501007> [dostęp: 12 maja 2020].

⁶⁰⁷ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

⁶⁰⁸ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

wysoko, uznając konieczność zakwalifikowania wybranych zasobów środowiska do strategicznych zasobów naturalnych do kategorii ważnego interesu państwa. Należy jednak pamiętać, że w latach 2001–2002 finalizowano prace określające zasady członkostwa Polski w UE wynikające z Układu Europejskiego⁶⁰⁹; konieczność szybkiego wyłączenia określonych kategorii zasobów obrotu prawnego mogła stanowić także istotny argument za szybszym wejściem w życie ustawy, chodziło bowiem o ich ochornę przed ich wykupem (w tym także przez obcy kapitał), co podkreślano w dokumentacji zgromadzonej w ramach Uzasadnienia do projektu ustawy⁶¹⁰. Czynniki te miały więc wyraźny charakter polityczny.

⁶⁰⁹ Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskim, Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

⁶¹⁰ [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1455/\\$file/1455.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1455/$file/1455.pdf) [dostęp: 10.06.2020].

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Abramowski T., Szelangiewicz T., *Eksploracja złóż polimetalicznych kongrekcji z dna oceanu*, „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, nr 4.
- Adamczak-Retecka M., „*Błękitna polityka*” Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 2.
- Adamczak-Retecka M., *Cele morskiego planowania przestrzennego Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” 2019, nr 36.
- Adamowicz M., *Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, z. 23.
- Agopszowicz A., *Prawo wydobywania kopalin*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3.
- Andrzejczyk R., *Polityka państwa polskiego wobec roszczeń zagranicznych powstałych w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej po II wojnie światowej: przykład dwustronnych umów odszkodowawczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 4.
- Andrzejewska-Kubrak K., Gabryś-Godlewska A., Kozłowska O., Sołomacha M., Walentek I., *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalin w Polsce* (referat wygłoszony na XXVI Konferencji „Aktualia i Perspektywy Gospodarki Surowcami Mineralnymi”, Zakopane, 16–18 listopada 2016 r.), online: http://geoport.pl/cgi.gov.pl/css/srodowiskowa/images/aktualnosci/problem_niekonces_eksploatacji_kopalin.pptx [dostęp: 25 kwietnia 2020].
- Augustyniak M., *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „Studia Prawno-Ustrojowe” 2018, nr 41.
- Baran G., *Przejrzystość i legitymizacja działań jako składowa społecznie odpowiedzialnego zarządzania w organizacjach publicznych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2010.
- Baran M., *Ochrona środowiska jako konstytucyjnie chroniona wartość uzasadniająca ograniczenia praw majątkowych – wybrane problemy*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Barczak A., *Planowanie w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Barczak A., *Pozycja prawna starosty w sferze ochrony lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015.
- Barczak A., *Zadania administracji samorządowej jako instrumenty reglamentacji*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wiczorek, Łódź 2018.
- Bąkowski T., *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 36.
- Bąkowski T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018.
- Bąkowski T., *Wybrane problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z obowiązującego porządku prawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32.
- Bielawska-Srock P., *Ekopravo w zwalczaniu zanieczyszczenia mórz na przykładzie Morza Bałtyckiego*, [w:] *Ekopravo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.
- Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.
- Bielecki L., *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II. Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Bieluk J., *Komentarz do art. 4*, [w:] J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bieluk J., Leśkiewicz K., *Komentarz do art. 1*, [w:] J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław 1989.
- Blicharz R., Grabowski J., *Prawo a gospodarka*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A: Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Boć J., Górski M., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrońska, Wrocław 2001.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Boć J., *Prawo ochrony środowiska jako prawo publiczne*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- Boć J., *Przykłady prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 5*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona krajobrazu*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
- Borkowski J., Adamiak B., *Komentarz do art. 1*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Borkowski L., Chmielewski P., *Ekonomiczno-prawna analiza racjonalności regulacji dotyczących powiększenia obszarów parków narodowych w Polsce – zarys problematyki*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 2.
- Borowiak M., *Pojęcie innego zbiornika wodnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Borówka K., *Obszar specjalny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Bujny J., Mądry T., *Problemy związane z definicją lasu w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3.
- Bukowski Z., *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Bukowski Z., *Komentarz do art. 126*, [w:] Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Bukowski Z., *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania z tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006.
- Bukowski Z., *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Bukowski Z., *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska*, Piła 2002.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

- Chmielewski J., *Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędzenia lasów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10.
- Chmielewski J., *Z problematyki form działania administracji leśnej. Przyczynek do studium administracyjnoprawnego*, [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017.
- Chmielewski J., *Pojęcie lasu w ustawie o lasach – próba konceptualizacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.
- Chmielewski J., *Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 1.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Ciechanowicz-McLean J., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo w obronie jakości życia*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne, książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Parki narodowe w prawnym systemie ochrony przyrody*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady koncesjonowania w prawie polskim na przykładzie gazu łupkowego*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. P.J. Suwaj, J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Ciechanowicz-McLean J., *Wpływ Ramowej Dyrektywy Wodnej na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35.
- Ciechanowicz-McLean J., *Kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce i na świecie w XXI wieku*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., Wysokińska K., *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, [w:] *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Human Rights and The Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 37.
- Ciężkowski W., Kapuściński J., *Wyznaczanie granic obszaru i terenu górniczego dla złóż wód podziemnych uznanych za kopaliny*, online: https://archiwum.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/geologia/publikacje/hydrogeologia/wyznaczanieOG-TG_dla_zloz_wod.pdf [dostęp: 10 maja 2020].
- Cioch H., Witczak H., *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 1999, nr 5.
- Ciołek Ł., Pyrzanowska D., *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Czech M., Zapolska K., *Kilka uwag dotyczących zamiany nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Czerwiński G., *Charakter prawny programów ochrony środowiska*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Łódź 2018.
- Deluga W., *Ochrona ekologiczna Morza Bałtyckiego powinnością cywilizacyjną*, „Europa Regionum” 2016, nr 3.
- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazlak, Warszawa 2015.

- Dobrowolski G., Radecki G., *Reglamentacja podejmowania działalności geologicznej i górniczej*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018.
- Dobrowolski G., *Przedmiot i zakres Prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018.
- Domagała M., *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Dragan D., *Akty planowania w prawie energetycznym*, [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Dudkiewicz R., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996.
- Dudkowiak I., *Prawo wodne w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 2018.
- Duniewska Z., *Plany, strategie, programu i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, praca zbiorowa, Toruń 2005.
- Duniewska Z., *Wartości-dobra jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969.
- Dybowski T., *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1996.
- Dziura T., Kot A., Opalka K., *Projektowanie geodezyjnych obserwacji ruchów powierzchni wywołanych eksploatacją górniczą prowadzoną na dużych głębokościach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 1981, z. 109.
- Federczyk W., Majchrzak B., *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014.
- Filipiak T.A., *Komentarz do art. 143*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 2*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
- Fortuński W., Kupis M., *Prawo pierwokupu w nowym prawie wodnym*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2018, nr 2.
- Galos K., Lewicka E., *Propozycja współczesnej definicji terminu „surowiec mineralny”*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2004, z. 3.
- Galos K., *Surowce kluczowe, strategiczne i krytyczne*, „Polityka Surowcowa” 2019, nr 4.
- Gerecka-Żołyńska A., *Karnoprocesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2.
- Geszprych M., *Treść zadań nadzorczych w gospodarce leśnej lasów prywatnych*, [w:] *Poradnik dla właścicieli lasów*, red. P. Gołos, Sękocin Stary 2011.
- Geszprych M., *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4.
- Geszprych M., *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno-prawna*, Warszawa 2016.
- Giddens A., *Nowe zasady metody socjologicznej*, przeł. G. Woroniecka, Kraków 2001.
- Gniewek E., *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Godecki Z., *Polityka prawa morskiego i polityka morska Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, z. 23.
- Goetel W., *Parki narodowe w Polsce*, [w:] *Ochrona przyrody*, red. W. Szafer, Kraków 1959.

- Goettel M., *Sytuacja prawna zwierząt w świetle przepisów kodeksu cywilnego o porzuceniu i zawłaszczeniu rzeczy*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. P. Machnikowski, J. Gołaczyński, Warszawa 2010.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Gołat R., *Status prawny podziemnych zasobów*, „Nieruchomości” 2016, nr 10.
- Gołos P., *Ekonomiczne i finansowe aspekty rekreacyjnej i turystycznej funkcji lasu*, „Leśne Prace Badawcze” 2011, nr 3.
- Gołos P., *Spoleczne i ekonomiczne aspekty pozaprodukcyjnych funkcji lasu i gospodarki leśnej – wyniki badań opinii społecznej*, Sękocin Stary 2018.
- Gołos P., *Wybrane aspekty rekreacyjnej funkcji lasu w opinii użytkowników*, „Leśne Prace Badawcze” 2013, nr 3.
- Goss M., *Nadzór w materiałny nad działalnością wydobywczą jako instrument ochrony wybranych publicznych praw podmiotowych*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne. Tom II*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- Goss M., *Nadzór prewencyjny*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/319125> [dostęp: 10 maja 2020].
- Goss M., *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/5> [dostęp: 25 kwietnia 2020].
- Goss M., *Model nadzoru nad sektorem ropy i gazu*, [w:] M. Goss, *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394629/55> [dostęp: 25 kwietnia 2020].
- Goździewicz-Biechońska J., *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wykładnia norm planowych w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wstępne*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2.
- Górski M., *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górski M., *Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Górski M., *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Górski M., *Zadania organizatorskie i bezpośrednio wykonawcze*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Górski M., *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Grabowska G., *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego*, „Prawne Problemy Górnictwa” 1980, nr 4.
- Grupa MGPP na zlecenie Ministerstwa Środowiska, *Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania*, Kraków 2018.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 10*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Gruszecki K., *Art. 18*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751401/548841> [dostęp: 18 kwietnia 2020].
- Gruszecki K., *Art. 57*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751451/548891> [dostęp: 18 kwietnia 2020].

- Gurgul S., *Wody jako szczególny przedmiot prawa własności*, „Nieruchomości” 2019, nr 9.
- Gwiazdowicz M., Kowalczewski T., *Rola lasów w polityce klimatycznej*, „Studia BAS” 2012, nr 1.
- Gwiazdowicz M., *System ochrony przyrody w Polsce – regulacje prawne i instytucje*, „Studia BAS” 2008, nr 10.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011.
- Habuda A., *Prawna definicja lasu i kategoryzacja lasów*, [w:] A. Habuda (red.), W. Radecki, J. Rotko, D. Danecka, *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016.
- Habuda A., *Prawne fundamenty trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Wałas, Toruń 2015.
- Habuda A., *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014.
- Habuda A., *Prawo dostępu do lasu – zbiór płodów runa leśnego*, „Las Polski” 2016, nr 21.
- Habuda A., *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska?*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Haładaj A., *Rozwój zasady subsydiarności w europejskim prawie ochrony środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.
- Haładaj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, red. A. Graczyk, Wrocław 2007.
- Haładaj A., *Kontrola społeczna w ochronie przyrody. Przykłady praktyczne*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012.
- Haładaj A., *Rodzaje zadań administracji w ochronie środowiska*, [w:] *Leksykon administratywisty*, red. S. Wrzosek, A. Haładaj, M. Domagała, Radom 2013.
- Haładaj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.
- Haładaj A., *„Jakość życia” jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Haładaj A., *Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Haładaj A., Sobieraj K., *Uwagi na 30-lecie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011.
- Haładaj A., Trzewik J., *„Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Haładaj A., Trzewik J., *Lokalizacja pni pszczelich na tle regulacji prawa administracyjnego i prawa cywilnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Haładaj A., Trzewik J., *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
- Haładaj A., Trzewik J., *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015.
- Hausner J. (red.), *Polityka surowcowa Polski – rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Kraków 2015.
- Hetko A., Możdżeń-Marcinkowski M., *Z zagadnień prawnych zasyppowania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk glinianych w celach inwestycyjnych*, „Studia Iuridica” 2013, nr 53.
- Holcombe R. G., *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” 1997, nr 10.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Illinicz R., *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.

- Janicki T., *100 lat Państwowego Instytutu Geologicznego – dla gospodarki, nauki i edukacji*, „Przegląd Geologiczny” 2019, nr 6.
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017.
- Jasudowicz T., *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Jendrośka J., *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.
- Kaliszewski A., *Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 2. Priorytety polityki leśnej w Europie*, „Leśne Prace Badawcze” 2018, nr 2.
- Kaliszewski A., Gil W., *Cele i priorytety „Polityki leśnej państwa” w świetle porozumień procesu Forest Europe (dawniej MCPFE)*, „Sylwan” 2017, nr 8.
- Kaliszewski A., *Krajowy program zwiększania lesistości – stan i trudności realizacji z perspektywy lokalnej*, „Studia i materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie” 2016, nr 5.
- Kamiński M., *Typy aktów polityki administracyjnej w dziedzinie ochrony powietrza*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018.
- Kamiński M., *Zarys koncepcji dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjno-prawnego)*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
- Kargol-Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.
- Karpus K., *Plan urzędzenia lasu*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369222945/206047> [dostęp: 17 kwietnia 2020].
- Karpus K., *Planowanie w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, (red.) B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181284> [dostęp: 10 maja 2020].
- Kasznicza S., *Prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Katner W.J., *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1993, nr 57.
- Kawalec P., Koziół W., *Możliwości eksploatacji kruszyw naturalnych z dna morskiego i jej wpływ na środowisko*, „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” 2008, nr 11.
- Kazak J., Szewrański Sz., Świąder M., *Realizacja krajowego programu zwiększania lesistości w kontekście struktury własności gruntów*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 1.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.
- Każmierska-Patrzyzna A., *Reglamentacja korzystania z wód*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Łódź 2018.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kępka K., *Prawomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.
- Kiczka, K., *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski K. Pokryszka, K. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- Kijowski D., *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kikulski J., *Aspekty udostępniania lasów do celów rekreacyjnych*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2011, nr 3.
- Kistowski M., *Zasoby środowiska*, [w:] *Encyklopedia ochrony środowiska*, red. J. Ciecchanowicz-McLean, Warszawa 2009.

- Klat-Górska E., *Ustalenie linii brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych a postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości gruntowych*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemieć, Warszawa 2019.
- Klat-Wertelecka L., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony lasów*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015.
- Klimek A., *Reforma Wspólnej Polityki Rybołówstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Społeczno-Ekonomicznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2014, nr 29.
- Klimek G.T., *Ochrona zasobów leśnych w prawie polskim* (niepublikowana rozprawa doktorska), Toruń 2019.
- Klimek G., *Art. 21*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587680728/478168> [dostęp: 25 kwietnia 2020].
- Klocek A., Płotkowski L., *Las i jego funkcje jako dobro publiczne*, [w:] *Kongres Leśników Polskich. Materiały i dokumenty*, red. T. Borecki, A. Grzywacz, P. Pachalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, Warszawa 1997.
- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Kordela M., *Aksjologiczna wykładnia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Korzeniowski P., *Pojęcie „środowisko” jako dobro wspólne w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
- Korzeniowski P., *Prawne aspekty ochrony środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne materiałne: pojęcia, instytucje, zasady*, red. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2013.
- Korzeniowski P., *Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015.
- Korzeniowski P., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako podstawa wykładni sądowej*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kosieradzka E., *Istota ograniczeń wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001.
- Kośmicki E., *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Wrocław 2005.
- Kowalewski C., *Pojęcia nadzoru i kontroli*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, (red.) B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181302> [dostęp: 8 maja 2020].
- Kozioł W., Ciepliński A., Goleniewska J., Machniak Ł., *Eksploatacja kruszyw z obszarów morskich w Polsce i Unii Europejskiej*, „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, nr 4.
- Kozłowski M., *Prawo pierwokupu i prawo wykupu w świetle ustawy o lasach*, online: <https://sip.lex.pl/#/publication/151310197> [dostęp: 20 marca 2020].
- Krajewski S., *Wody podziemne*, [w:] *Słownik hydrogeologiczny*, red. J. Dowgiałło, A. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski, Warszawa 2002.
- Krajewski S., *Wody powierzchniowe*, [w:] *Słownik hydrogeologiczny*, red. J. Dowgiałło, A. Kleczkowski, T. Macioszczyk, A. Rózkowski, Warszawa 2002.
- Król M.A., *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, [w:] *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesora Teresy Kurowskiej*, red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Warszawa 2018.

- Kruś M., *Dysfunkcjonalność systemu ochrony złóż kopalin*, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018.
- Kruś M., *Wymóg racjonalności w gospodarowaniu zasobami złóż kopalin przy podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych przez organy gminy*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. Urodzin pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017.
- Kwoszcz L., *Wykonywanie rybactwa na wodach otwartych objętych formami ochrony przyrody*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015.
- Lebowa D., *Postępowanie w przedmiocie rozporządzenia nieruchomościami przez park narodowy*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Lebowa D., *Prawo pierwokupu w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Leoński Z., *Materiałowe prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Lipiński A., *Oplaty za wstęp do parku narodowego*, „Problemy Ekologii” 2006, nr 3.
- Lipiński A., *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopalin*, [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2008.
- Lipiński A., „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2014, nr 2.
- Lipiński A., *Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Lipiński A., *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony złóż kopalin*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 6–9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.
- Lipiński A., *Komentarz do art. 10–12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 2.
- Lipiński A., Mikosz R., Dobrowolski G., *Geologiczne zasoby środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018.
- Lipiński A., *Interpretacyjne problemy prawa geologicznego i górniczego – tzw. „połowy bursztynu”*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2.
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.
- Lipiński A., *Sytuacja złóż kopalin*, [w:] A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.
- Lipiński A., Mikosz R., Dobrowolski G., *Regulacja dotycząca własności zasobów geologicznych w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018.
- Lipiński A., Mikosz R., Dobrowolski G., *Prawa majątkowe przysługujące do geologicznych zasobów naturalnych*, [w:] *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Lipiński A., Mikosz R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1918–1939*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1983, nr 6.
- Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, „Biuletyn RPO – Materiały” 2013, nr 80.
- Lipski J., *Opinia prawna na temat przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2.
- Łakomiak A., *System prawa ochrony środowiska w Polsce*, „Rynek Energii” 2006, nr 3.

- Łazor M., *Leśne kompleksy promocyjne jako przykład prawno-organizacyjnego instrumentu prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze transgranicznym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Machnikowski P., *Problem praw podobnych do własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Machoń M., *Falsz a zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015.
- Maciejewska J., *Prawo do rozporządzania, korzystania i posiadania przedmiotu stanowiącego własność górnictw*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górnictwa*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016.
- Maciejewska J., *Własność górnictwa*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górnictwa*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016.
- Maj K., *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 3.
- Makowski M., *Problemy prawne lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Morskie” 2011, nr 27.
- Makuch M., *Dyrektor parku narodowego jako organ ochrony przyrody*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.
- Malczyk J., Świeżak J., *Krajowy Program Zwiększania Lesistości w systemie lokalnego planowania przestrzennego w Polsce*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2018, nr 3.
- Marciniak K.J., *Terytorium morskie Polski i jej władztwo nad strefamiorskimi*, [w:] *Polskie prawo stosunków międzynarodowych*, red. E. Kułaga, C. Mik, Toruń 2018.
- Marszelewski M., Marszelewski W., *Prawo powszechnego dostępu do wód publicznych problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4.
- Matczak M., Zaucha M., *Planowanie morskie w Polsce. Zaawansowanie i kontekst międzynarodowy*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica” 2015, nr 78.
- Mazur E., *Gospodarka a środowisko przyrodnicze. System: człowiek-środowisko*, Szczecin 2008.
- Mazur-Marzec H., *Toksyczne zakwity sinic w Morzu Bałtyckim i ich wpływ na zdrowie ludzkie*, online: <https://www.yumpu.com/xx/document/read/47162384/toksyczne-zakwity-sinic-w-morzu-baltyckim-i-ich-wplyw-na-wwf> [dostęp: 03.03.2020].
- Meducki Z., *Szkodnictwo leśne jako jedno z zagrożeń antropogenicznych w lasach. Przeciwdziałanie i zwalczanie przez służbę leśną*, [w:] *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Między teorią a praktyką*, red. J. Ciechanowicz-McLean, J. Olszewski, Rzeszów 2017.
- Michalak M., Górski M., *Ochrona środowiska w prawie unijnym*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Michałowski A., *Materialne usługi środowiska w świetle założeń ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2011, nr 1.
- Michałowski A., *Stabilizacyjne usługi środowiska w świetle założeń ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2012, nr 1.
- Mickiewicz P., *Strategia morska Rzeczypospolitej Polskiej. Implikacje i uwarunkowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom III. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Mikosz R., *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu*, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Mikosz R., *Uprawnienia górnicze de lege ferenda (uwagi na tle projektu nowego Prawa geologicznego i górnictwa)*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne, książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2008.
- Mikosz R., *Własność zasobów geologicznych*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.

- Mikosz R., *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Mikosz R., Dobrowolski G., *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trze-wik, Lublin 2014.
- Mizgajski A., Stępniewska M., *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nazar M., *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Niczyporuk J., Stelmasiak J., Szreniawski J., Taras W., *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Nieć M., *Złoże – kopalina – surowiec mineralny. Podstawowe terminy geologii gospodarczo-złożowej i potrzeba ich uwzględnienia w przepisach prawa geologicznego i górniczego*, „Przegląd Geologiczny” 2010, nr 8.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Nyka M., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2016, nr 35.
- Nyka M., *The Concept of Ecosystem Services in Regulation of Human Activity at Sea*, „Maritime Law” 2017, nr 33.
- Nyka M., *Usługi ekosystemowe a prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska morskiego Bałtyku*, [w:] *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018.
- Ołaczek R., *Milenijna Ocena Ekosystemów – czy nowy Raport U’Thanta?*, „Acta Botanica Cassubica” 2006, nr 6.
- Olejarczyk E., *Oplata za wstęp na teren rezerwatu przyrody*, [w:] *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018.
- Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, przeł. Z. Wiankowska-Ładyka, Warszawa 2013.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Palmowski T., *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego jako kolejny krok ku integracji bałtyckiej*, [w:] *Prze-kształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, red. S. Ciok, P. Migoń, Wrocław 2010.
- Paluch T., *Rekreacyjna rola lasów Szwecji*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie” 2006, nr 3.
- Pankau F., *Polityka ekologiczna i zarządzanie środowiskiem*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Paradowski M., Machoń M., *Administracja leśna przykładem strukturalnej niejednorodności*, „Roczniki Ad-ministracji i Prawa” 2013, nr 13.
- Pawłowski S., *Współczesne standardy wywłaszczania nieruchomości*, [w:] *Standardy współczesnej administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019.
- Pazdro Z., Kozerski B., *Hydrogeologia ogólna*. Warszawa 1990.
- Pchałek M., *Komentarz do art. 81*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Pearson Ch.S., *Economics and the Global Environment*, Cambridge 2000.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.

- Politowicz K.A., *O prawnych formach reglamentacji dostępu obywateli do zasobów środowiskowych*, „Casus” 2013, nr 3.
- Popek M., Wapińska B., *Podstawy budownictwa*, Warszawa 2009.
- Poskrobko B., *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.
- Poskrobko B., *Nowe podejście do bogactwa przyrodniczego jako podstawa retardacji wykorzystania zasobów*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2010, nr 242.
- Prus P., Popek Z., Pawlaczek P., *Dobre praktyki utrzymania rzek*, online: https://www.wwf.pl/sites/default/files/2018-10/Dobre_praktyki_utrzymania_rzek_wyd_II.pdf [dostęp: 31 maja 2020].
- Przeszło E., Wolska H., *Koncesje w prawie geologicznym i górniczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 6.
- Przybojewska I., *Hierarchia wartości unijnej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2016.
- Przybojewska I., *Ochrona surowców energetycznych w unijnym i polskim porządku prawnym*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018.
- Pyc D., *Podejście ekosystemowe do morskiego planowania przestrzennego jako praktyka postępowania w zarządzaniu działalnością człowieka*, [w:] *Europeizacja prawa morskiego*, red. M. Adamowicz, J. Nawrot, Gdańsk 2016.
- Pyc D., *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Gdynia 2011.
- Pyc D., *Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu integracji w polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prawo 6” 2016, z. 23.
- Pyrzanowska D.A., Ciołek Ł., *Straż Parku jako jednostka realizująca zadania z zakresu ochrony przyrody w parkach narodowych*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012.
- Rabiega-Przyłęcka A., *Reglamentacja korzystania ze złoża kopaliny*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Łódź 2018
- Radbruch G., *O celu prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1937, nr 3.
- Radecki G., *Wydobywanie kopaliny z wód powierzchniowych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1–2.
- Radecki G., *Wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2016.
- Radecki W., Danecka D., *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Radecki W., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Prawo wodne z komentarzem*, red. J. Rotko, Wrocław 2002.
- Radecki W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim*, „Ius Novum” 2015, nr 1.
- Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji. Studium porównawcze*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Art. 5(b)*, [w:] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz. Wyd. II*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587739735/537175> [dostęp: 10 kwietnia 2020].
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Radwanek-Bąk B., *Określenie surowców kluczowych dla polskiej gospodarki*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2016, nr 96.
- Radwański Z., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 29 czerwca 2012 r., I CSK 547/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 2.
- Radziemiński P., *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4.
- Radziemiński P., *Pojęcie „rzeczy publiczne” w polskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8.
- Radziemiński P., *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Konsala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999.
- Rakoczy B., *Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej a ochrona środowiska w działalności przedsiębiorcy*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
- Rakoczy B., *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 2–3.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 4*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9.
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, [w:] *Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów*, red. P. Gołos, A. Kaliszewski, K. Rykowski, Sękocin Stary 2013.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 3*, [w:] Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 82*, [w:] Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 27*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18.
- Rakoczy B., *Sprawiedliwość społeczna a gradacja prawa o środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Rakoczy B., *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2019.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie ze środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 4*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa, 2008.
- Rakoczy B., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy Prawa wodnego z 2017 r.*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/6> [dostęp: 6 maja 2020].
- Rakoczy B., *Wykonywanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369439975/13> [dostęp: 18 kwietnia 2020].
- Rakoczy B., *Organy administracji publicznej*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/31> [dostęp: 26 marca 2020].
- Rakoczy B., *Służby państwowe*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/32> [dostęp: 26 marca 2020].

- Rakoczy B., *Wykonywanie prawa własności. Cywilnoprawne aspekty gospodarki leśnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369439975/26> [dostęp: 18 kwietnia 2020].
- Rakoczy B., *Pozwolenie wodnoprawne i zgłoszenie wodnoprawne*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/36> [dostęp: 26 marca 2020].
- Rakoczy B., *Oceny wodnoprawne*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369440871/37> [dostęp: 26 marca 2020].
- Rakoczy B., *Art. 26*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587295906/93346> [dostęp: 12 maja 2020].
- Rakoczy B., *Art. 38(e)*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587295924/93364> [dostęp: 18 kwietnia 2020].
- Rakoczy B., *Art. 9*, [w:] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587355342/152782> [dostęp: 13 maja 2020].
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369389667/293504> [dostęp: 10 maja 2020].
- Roliński M., *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Rosegnal M., *Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopaliny*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Rozwalka Z., *Zasady gospodarki leśnej w świetle ustawy o lasach*, Warszawa 1992.
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Rykowski K., *Materiały z prac nad Narodowym Programem Leśnym, Synteza. Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, online: <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf> [dostęp: 10 kwietnia 2020].
- Rzeńca A., *Ład przyrodniczy*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014.
- Scheuer B., *Aksjologiczny kontekst ekonomicznych problemów gospodarowania zasobami środowiskowymi*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Nowa Ruda 2005.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011.
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I*, Wrocław 2012.
- Słomski W., *Humanistyczne, ekonomiczne i ekologiczne aspekty kategorii „rozwój”*, „Zeszyty Naukowe Komitetu »Człowiek i Środowisko« PAN” 2005, nr 40.
- Ślugocki Ł., Czerniawski R., Domagała J., *Wędkarstwo na wodach przejściowych – wybrane problemy*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Smaga M., Włudyka T., *Własność*, [w:] *Institucje gospodarki rynkowej*, red. T. Włudyka, M. Smaga, Warszawa 2018.
- Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego PWN. Tom I*, Warszawa 2007.
- Sommer J., *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2.
- Sommer J., *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
- Stankiewicz R., *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966.
- Stec R., *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012.

- Stec R., *Art. 2*, [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587372044/169484> [dostęp: 6 maja 2020].
- Stefanowicz J.A., *Aktywa geologiczno-górniczne Skarbu Państwa*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2010, nr 1.
- Stelmach J., *Efektywne prawo*, online: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/79004/stelmach_efektywne_prawo_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 13 czerwca 2020].
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie s obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., Lebowa D., *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Suchoń A., *Z prawnej problematyki ochrony oraz zwiększania powierzchni gruntów leśnych*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin 2018.
- Surowiec S., *Prawo wodne: komentarz: przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981.
- Suski T., *Tradycja grzybobrania a prawo własności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1.
- Symonides E., *Ocena stanu różnorodności biologicznej*, „Studia BAS” 2008, nr 10.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.
- Szałewska M., *Komentarz do art. 108*, [w:] *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587680881/478321> [dostęp: 25 kwietnia 2020].
- Szamałek K., *Ewolucja polityki surowcowej w Polsce w latach 1935–2018*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 106.
- Szamałek K., *Wprowadzane a pożądane zmiany w prawie geologicznym i górnictwie*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, nr 4.
- Szczypa P., Szewczyk A., *Rachunkowość w wycenie wartości lasu w parkach narodowych – współczesne dylematy*, „Acta Scientiarum Polonorum. Silvarum Colendarum Ratio et Industria Lignaria” 2015, nr 14.
- Szewczyk E., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szruba M., *Ochrona brzegów morskich*, „Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne” 2017, nr 1.
- Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1.
- Szuma K., *Własność górnictwa, użytkowanie górnictwa i inne uprawnienia górnictwa według ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- Szuma K., Szuma J., *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/10> [dostęp: 10 maja 2020].
- Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- Szydło W., *Kompetencje kierowników państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3.
- Szywała M., *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 r.*, „Securitologia” 2016, nr 2.
- Śleszyński J., *Wskaźniki trwałego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, nr 2.
- Tomaszewski K., *O systematycznej destrukcji prawa leśnego słów kilka*, „Przegląd Leśniczy” 2005, nr 3.
- Tomaszewski K., *Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – forma organizacyjno-prawna, w tym status LP*, online: <https://www.bedon.lasy.gov.pl/documents/17417425/29518279/PA%C5%83STWOWE+GOSPODARSTWO+LE%C5%9ANE+%E2%80%9ELASY+PA%C5%83STWOWE%E2%80%9D+FORMA+ORGANIZACYJNO+%E2%80%93+PRAWNA,%20%20w+tym+Status+LP.pdf/de9ee67f-55f8-4f93-ae3a-d1ea29a5d048> [dostęp: 22 kwietnia 2020].

- Trela D., Kruś M., *Aktualne problemy dotyczące ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w studium*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna, Warszawa 2017.
- Trela D., Kruś M., *Obowiązek ujawniania w studium, planie miejscowym oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa udokumentowanych złóż kopalin i wpływ tej regulacji na pozycje konkurujących o prawo do zagospodarowania przestrzeni przedsiębiorców*, [w:] *Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa*, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015.
- Trzcińska D., *Ochrona środowiska w Polsce – cele środowiskowe*, [w:] D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.
- Trzcińska D., *Ecosystem-based approach of public authorities towards economic spatial planning of marine areas in Poland*, [w:] *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Trzcińska D., *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Trzcińska D., *Dyrektor parku narodowego*, [w:] D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.
- Trzcińska D., *Kategoria dobra wspólnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.
- Trzcińska D., *Prawne i ekologiczne uwarunkowania przedsięwzięcia poboru kruszywa z wód*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5.
- Trzcińska D., *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 38.
- Trzewik J., *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Trzewik J., Zacharczuk P., *Sankcyjne decyzje zobowiązujące*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009.
- Trzewik J., Zacharczuk P., *Wstrzymanie użytkowania instalacji*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009.
- Trzewik J., Zacharczuk P., *Zadania wykonawcze*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009.
- Trzewik J., Zacharczuk P., *Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne w ochronie środowiska*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2009.
- Tyburek M., *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.
- Urban S., *Pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich a decyzja środowiskowa*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 3.
- Urbański J., Węslawski J.M., *Woda słonawa*, [w:] *Morze Bałtyckie – o tym warto wiedzieć. Zeszyty Zielonej Akademii*, red. M. Szymelfenig, J. Urbański, Gdynia 2008.
- Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.
- Walas M., *Zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpius, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015.
- Walas M., *Organy i służby ochrony wód*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, online: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279920/181309> [dostęp: 12 maja 2020].
- Walentek I., Sołomacha K., Olejniczak K., *Problem niekoncesjonowanej eksploatacji kopalni okruszowych w Polsce*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2016, nr 1.
- Waligórski M., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994.

- Waligórski M., *Polityka energetyczna jako sui generis polityka prawa*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Wancke P., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych: rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972.
- Wasilkowski J., *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972.
- Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
- Wierczyński G., *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. Wydanie II*, online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687093/501007> [dostęp: 12 maja 2020].
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004.
- Więcko E. (red.), *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, Warszawa 1996.
- Wilczyńska A., Wilczyński P., *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017.
- Wilczyński P., *Cele reglamentacji korzystania ze środowiska*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wiczonek, Łódź 2018.
- Winczorek P., *Z konstytucją do lasu*, „Gazeta Wyborcza”, 19 lutego 2014.
- Wolanin M., *Ustalenie linii brzegu – uwagi prawnomaterialne i prawnoprocesowe*, „Nieruchomości” 2017, nr 3.
- Woźniak M., *Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013.
- Wójcik-Jackowski S., *Wydobywanie kruszyw żwirowych z łóżyska wody płynącej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2.
- Wróblewski Z., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wrzosek S., *Kontrola nad administracją publiczną*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Zaborniak P., *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2003, nr 1.
- Zalewski M., *Zalesianie gruntu rolnego. Aspekty prawne*, „Prawo i Środowisko” 2000, nr 2.
- Zbierska J., *Ograniczoność zasobów przyrodniczych i ich wykorzystanie* (materiały z konferencji „Podnoszenie świadomości społeczeństwa o nowych metodach wyceny wartości przyrody – Willingness to Pay i Willingness to Accept na przykładzie Wielkopolskiego Parku Narodowego”, Poznań, 6 listopada 2016 r.).
- Zdyb M., *Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ład publicznego w Polsce*, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018.
- Zębek E., Dziembowski R., *Prawne i organizacyjne aspekty gospodarowania zasobami leśnymi*, „Studia Prawno-Ustrojowe” 2014, nr 26.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.
- Zoll F., *Prawo cywilne w zarysie. Prawo rzeczowe. Tom II*, Kraków 1947.
- Żmijewski K., *Analiza „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”*, „Studia BAS” 2010, nr 1.
- Żurawik-Paszowska M., *Rodzaje zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] D. Trzcinaśka, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszowska *Organy ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.

Akty prawne

Prawo UE

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1380/2013, w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające Rozporządzenia Rady nr 1954/2003 i 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady nr 2371/2002 i 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, Dz. Urz. UE L 2013 nr 354.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 z dnia 6 lipca 2016 r. ustanawiające wieloletni plan w odniesieniu do stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2187/2005 i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1098/2007, Dz. Urz. UE L 191, ze zm.
- Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz. Urz. WE L 135 z 30 maja 1991, s. 40, ze zm.
- Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz. Urz. WE L 375 z 31 grudnia 1991, ze zm.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. L 327, 22/12/2000.
- Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylającą dyrektywę 76/160/EWG, Dz. Urz. UE L 64 z 4 marca 2006, ze zm.
- Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu Dz. Urz. UE L 372 z 27 grudnia 2006, ze zm.
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. Urz. UE L 288 z 6 listopada 2007.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz. Urz. UE L 164 z 25 czerwca 2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008, ze zm.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. U. UE L 2013.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, COM(2005) 670 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Rola WPRyb we wprowadzaniu podejścia ekosystemowego do gospodarki morskiej, Bruksela, COM(2008) 187 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej, Bruksela, COM(2008) 645 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, Bruksela COM(2009) 248 final.
- Komunikat Komisji Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu COM(2010) 2020 final.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela COM(2011) 21 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny — unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela COM(2011) 244 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Niebieski wzrost*”: *szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich* Bruksela, COM(2012) 494 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie z przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz, Bruksela COM(2012) 672 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan ochrony zasobów wodnych Europy, Bruksela COM(2012) 673 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, Bruksela, COM(2015) 614 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Komisji Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, COM(2019) 640 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy COM(2013) 249 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013) 659 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy, COM(2014) 398 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykazu surowców krytycznych dla UE 2017, COM(2017) 490 final.
- Plan na rzecz unijnych gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem, 20 września 2013 r. SWD(2013) 342 i 343 final.
- Biała Księga Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania, Bruksela, dnia 1 kwietnia 2009, COM(2009) 147 final.
- Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego: plan działania, Bruksela, SEC(2009) 712/2.

Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskim, Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.
- Konwencja z dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska), Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346.
- Konwencja o różnorodności biologicznej, ratyfikowana przez Polskę 13 grudnia 1995 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532 i 1533.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1930 r. – Prawo górnicze, Dz. U., Nr 85, poz. 654 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. Nr 51, poz. 299.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”, Dz. U. Nr 61, poz. 260.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 6 ze zm., dalej jako ul.
- Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. Nr 16, poz. 69.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 1994 Nr 27 poz. 96 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, Dz. U. Nr 98, poz. 473.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161.
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 67 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2181.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2020 poz. 65 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2019 poz. 945 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2120.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2019 poz. 1396.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1235.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. 2020 poz. 293.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U z 2011 r. Nr 224, poz. 1337.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 277 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1642.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 869.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. z 2016 r. poz. 2260.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 320 ze zm.

- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, Dz. U., Nr 67, poz. 337.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych, Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2003.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prowadzącej”, Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie określenia granic między wodami morskimi a wodami śródlądowymi do celów wykonywania rybołówstwa, Dz. U. z 2004 r. Nr 175, poz. 1824.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie wymiarów i okresów ochronnych organizmów morskich poławianych przy wykonywaniu rybołówstwa rekreacyjnego oraz szczegółowego sposobu i warunków wykonywania rybołówstwa rekreacyjnego, Dz. U. z 2015 r. poz. 1015.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa, Dz. U. z 2016 r. poz. 685 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich, Dz. U. z 201 r. poz. 813.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r. poz. 183.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego, Dz. U. z 2017 r. poz. 2266.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ochrony wód morskich, Dz. U. z 2017 r. poz. 2469.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1138.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1752.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 roku, M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Jarft, M. P. z 2011 r. Nr 37, poz. 424.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dniestru, M. P. z 2011 r. Nr 38, poz. 425.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, M. P. z 2011 r. Nr 40, poz. 451.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, M. P. z 2011 r. Nr 49, poz. 549.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju, M. P. z 2011 r. Nr 51, poz. 560.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Łaby, M. P. z 2011 r. Nr 52, poz. 561.

- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoły, M. P. z 2011 r. Nr 55, poz. 566.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Úcker, M. P. z 2011 r. Nr 56, poz. 567.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Niemna, M. P. z 2011 r. Nr 58, poz. 578.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Świeżej, M. P. z 2011 r. Nr 59, poz. 579.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M. P. 2012, poz. 252.
- Uchwała Rady Ministrów nr 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), RM-111–37–15.
- Uchwała Rady Ministrów nr 213 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020”, M. P. 2015, poz. 1207.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, M. P. z 2017 r. poz. 260.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich, M. P. 2019, poz. 230.
- Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, M. P. 2019, poz. 794.
- Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, online: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdrucku/1455/\\$file/1455.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdrucku/1455/$file/1455.pdf) [dostęp: 5 kwietnia 2020].
- Polityka leśna państwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r., online: https://www.katowice.lasy.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=506deebb-988d-4665-bcd9-148fcf66ee02&groupId=26676 [dostęp: 21 kwietnia 2020].
- Surowce dla Przemysłu. Plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży surowców nieenergetycznych, Warszawa 2017, online: [http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB6RB6H/\\$FILE/i26415-o1_1.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB6RB6H/$FILE/i26415-o1_1.pdf) [dostęp: 21 kwietnia 2020].

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 17 października 2000, SK 5/99, OTK 2000/7, poz. 254.
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.
- Wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A, 2003, nr 7.
- Wyrok TK z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r., P 31/10, Legalis nr 395041.
- Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10, Legalis nr 492138.
- Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III ARN 34/98, OSNP 1999/5, poz. 15.
- Wyrok SN z dnia 19 listopada 2004 r., II CK 146/04, Legalis nr 83608.
- Wyrok SN z dnia 9 lutego 2005 r., III CK 235/04, Lex nr 1110984.
- Wyrok SN z dnia 5 października 2007 r., I CSK 223/07, Legalis nr 101990.
- Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2012 r., I CSK 547/11, Legalis nr 544235.
- Wyrok SN z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12, Lex nr 1298202.

Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015., V CSK 200/14, Legalis nr 1186828.
Wyrok SN z dnia 26 czerwca 2015 r., I CSK 316/14, Lex nr 1751301.
Postanowienie SN z dnia 16 marca 2016 r., IV CSK 251/15, Legalis nr 2300545.
Postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, Lex nr 2390747.
Postanowienie SN z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 4, s. 29.
Uchwała 7 sędziów SN z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, Lex nr 493964.
Uchwała SN z 12 kwietnia 1988 r., III CZP 22/88, OSNCP 1989/9, poz. 136; OSPiKA 1989/4, poz. 197; BSN 1988/4, s. 9.
Uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7–8, poz. 85.
Uchwała SN z dnia 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19, Lex nr 2703295.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2001 r., II GSK 487/10, LEX nr 842916.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, Legalis nr 219222.
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., I OSK 935/09, Lex nr 595624.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2011 r., I OSK 718/2010, Lex nr 1079815.
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., I OSK 1036/10, Lex nr 1080853.
Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348.
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., II OSK 343/12, LEX nr 1559707.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015, II GSK 1841/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2018 r., II OSK 1235/16, Legalis nr 1788347.
Postanowienie NSA z 4 lutego 2011 r., II OSK 120/11, LEX nr 1071179.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r., II SA/Po 601/07, Lex nr 515294.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2009, III SA/Po 765/09, LEX nr 550175.
Wyrok WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r., II SA/Gl 886/10, LEX nr 752985.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., III SA/Gl 2012/12, Lex nr 1374199.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2013 r., IV SA/Wa 1533/13, LEX nr 1637753.
Wyrok WSA w Łodzi z 16 stycznia 2014 r., III SA/Łd 761/13, 1502832.
Wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2014 r., IV SA/Wa 2097/13, Legalis nr 1066142.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 481/16, Lex nr 2113666.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., I SA/Gd 575/16, LEX nr 2090651.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2019 r., II SA/Kr 505/19, Lex nr 2726204.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2020 r., II SA/Go 54/20, Legalis nr 2296010.
Wyrok SA w Rzeczowie z dnia 11 stycznia 2018 r., I ACa 894/16, Legalis nr 2241909.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I ACa 277/11, Lex nr 1120106.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., I ACa 384/11, Lex nr 1120125.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 października 2013 r., I ACa 599/13, Lex nr 1422496.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2010 r., I ACa 401/10, Legalis nr 360072.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r., I ACa 1081/12, Legalis nr 1048921.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 marca 2013 r., I ACa 1093/12, Lex nr 1307499.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 lutego 2011 r., I ACa 13/11, Lex nr 1441342.
Wyrok SO w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., IX Ca 1858/19, Lex nr 2935650.
Wyrok SR w Warszawie z dnia 18 lutego 2014 r., Lex nr 1908094.
Wyrok SR w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., VI C 1043/18, Lex nr 2817690.
Wyrok SR w Warszawie z dnia 1 października 2019 r., II C 661/19, Lex nr 2817676.

Raporty, strony www, hasła encyklopedyczne, pozostałe źródła

CBOS o dobrach publicznych i moralności publicznej, BS 155/2012, Warszawa, listopad 2012 z omówieniem N. Hipsz.

- Druki sejmowe III kadencji nr 1360, nr 1455 i nr 2719.
- Druk sejmowy III kadencji nr 1455.
- Ekonomia ekosystemów i bioróżnorodności (TEEB), Raport wstępny*, Wspólnoty Europejskie 2008, online: http://rdsm.gios.gov.pl/images/aktualizacja_wstepnej_oceny_stanu_srodowiska_wod_morskich.pdf [dostęp: 13 maja 2020].
- Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Krakowie, czerwiec 2006.
- Informacja o wynikach kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, LKI410–23–00–2009, Najwyższa Izba Kontroli, Kielce 2010, online: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf> [dostęp: 8 marca 2014].
- Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, w sprawie wdrożenia 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska (2017/2030(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8–2018–0059_PL.html [dostęp: 11 stycznia 2020].
- Millennium Ecosystem Assessment 2005, online: <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> [dostęp: 13 maja 2020].
- Parlament Europejski, Wspólna Polityka Rybołówstwa: Powstanie i Rozwój, s. 1, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.3 [dostęp: 8 kwietnia 2020].
- Piąty Krajowy Raport z wdrażania konwencji o ochronie różnorodności biologicznej*, FundEko dla Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2014.
- Pismo Pełnomocnika 2/99, online: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1455/\\$file/1455.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/1455/$file/1455.pdf) [dostęp: 1 marca 2020].
- Produkcje i funkcje ekosystemu*, Komisja Europejska, wrzesień 2009, online: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_PL.pdf [dostęp: 13 maja 2020].
- Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2019, online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2019,13,2.html> [dostęp: 29 stycznia 2020].
- Strategiczny plan na rzecz różnorodności biologicznej 2011–2020 (tzw. Cele Aichi), przyjętego podczas spotkania państw-stron konwencji o różnorodności biologicznej (COP 10 Decision X/2), online: <http://biodiv.gdos.gov.pl/strona-glowna/cele-aichi> [dostęp: 18 lutego 2020].
- „Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy”: *wzwanie do zmiany kierunku działań i ich intensyfikacji* (SOER 2020), Europejska Agencja Środowiska, maj 2020, online: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> [dostęp: 12 maja 2020].
- The report “European waters – assessment of status and pressures 2018” is based on Water Framework Directive (WFD), River Basin Management Plans (RBMPs) information reported to the Commission by Member States and stored at the EEA in the Water Information System for Europe (WISE).
- Unijny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej. Ocena z 2010 r., online: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/2010_bap_pl.pdf [dostęp: 16 marca 2020].
- Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, druk sejmowy VI kadencji nr 1696. <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-strategia-rozwoju-w-obszarze-srodowiska-i-gospodarki-wodnej/> [dostęp: 21 kwietnia 2020].
- http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_A/wstepna_ocena_stanu_srodowiska_wod_morskich.pdf [dostęp: 10 kwietnia 2020].
- [http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_D/program_monitoringu_wod_morskich_po_konsultacjach_spolecznych\(2\).pdf](http://www.gios.gov.pl/bip/zalaczniki/konsultacje_spoleczne/folder_D/program_monitoringu_wod_morskich_po_konsultacjach_spolecznych(2).pdf) [dostęp: 10 kwietnia 2020].
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zasoby-naturalne.html><http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/4000548/zasoby-naturalne.html> [dostęp: DATA5 kwietnia 2020].
- <https://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/materialy-informacyjne/programy/projekt-polityki-wodnej-panstwa-do-roku-2030> [dostęp: 31 marca 2020].
- <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow> [dostęp: 14 kwietnia 2020].

<https://sjp.pl/kontrola> [dostęp: 10 maja 2020].

<https://sjp.pl/kopaliny> [dostęp: 31 marca 2020].

<https://sjp.pwn.pl/sjp/powszechny;2506802.html> [dostęp: 12 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/pasmo.html> [dostęp: 13 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/%20utrzymywa%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/doskonali%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/korzystanie.html> [dostęp: 12 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/powi%C4%99ksza%C4%87.html> [dostęp: 13 maja 2020].

<http://sjp.pwn.pl/szukaj/zasoby> [dostęp: 12 maja 2020].

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/strategiczny.html> [dostęp: 6 maja 2020].

<https://www.umgdy.gov.pl/?p=27458> [dostęp: 8 kwietnia 2020].

