

MODEL PRAWNY REGULACJI ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

Centrum Badań i Innowacji
PRO-AKADEMIA



PAN

POLSKA AKADEMIA NAUK



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Łódzkie

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja powstała w ramach projektu „Bioenergia dla Regionu – Zintegrowany Program Rozwoju Doktorantów”
Projekt i publikacja współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
Publikacja bezpłatna
Łódź 2012

RECENZENT: prof. zw. dr hab. **Marek Górski**

REDAKCJA NAUKOWA: dr hab. **Piotr Korzeniowski**, profesor UŁ, dr **Leszek KarSKI**

AUTORZY: dr hab. **Piotr Korzeniowski**, profesor UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
dr **Aneta Kaźmierska-Patrzyzna**, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
mgr **Magdalena Łysek**, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
mgr **Paweł Grabowski**, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
mgr **Mateusz Izbicki**, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

OPRACOWANIE REDAKCYJNE: **Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk**, **Ewa Siwińska**

AUTOR ZDJĘCIA NA OKŁADCE: **Piotr Korzeniowski**

NA OKŁADCE: Tullia, pędzący rydwan, starożytny Rzym (drzeworyt z 1897 r. ze zbioru *Moderne Kunst in Meister-Holzschnitten. Nach Gemälden und Sculpturen berühmter Meister der Gegenwart*, Berlin 1896–1900). Arcydzieła sztuki drzeworytniczej z XIX wieku.
Autor pierwowzoru: Augustin Querol.

© Copyright by Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia, 2012

© Copyright for this edition by Oddział Polskiej Akademii Nauk w Łodzi, 2012

Opinie przedstawione w publikacji przez pracowników urzędów administracji publicznej lub instytucji publicznych są prywatne i nie mogą być w żaden sposób traktowane jako oficjalna (urzędowa) wykładnia tekstu prawnego dokonywana w imieniu organu administracji publicznej.

Pro-Akademia ISBN 978-83-63704-06-3
PAN ISBN 978-83-86492-68-8

**Autorzy dedykują niniejszą pracę
dr Ewie Kochańskiej
za wsparcie i motywację**

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15
CZĘŚĆ I – OTOCZENIE SYSTEMOWE MODELU REGULACJI PROCESU INWESTYCYJ- NEGO W SEKTORZE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII	20
Rozdział 1. Teoretyczny model systemu gospodarczego prawa środowiska (<i>Piotr Korzeniowski</i>)	20
1.1. Przedmiot gospodarczego prawa środowiska	31
1.2. Metoda badań gospodarczego prawa środowiska	37
1.3. Międzynarodowe gospodarcze prawo środowiska	43
1.4. Unijne gospodarcze prawo środowiska	56
1.5. Polskie gospodarcze prawo środowiska	63
Rozdział 2. Zasady ogólne gospodarczego prawa środowiska (<i>Piotr Korzeniowski</i>)	71
2.1. Zasada zrównoważonego rozwoju	72
2.2. Zasada kompleksowości ochrony środowiska	75
2.3. Zasada prewencji	78
2.4. Zasada przezorności	81
2.5. Zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (za- sada „zanieczyszczający płaci”)	83
2.6. Zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska	85
2.7. Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie	89
2.8. Zasada partycypacji publicznej	93
2.9. Zasada reglamentacji	94
2.10. Zasada sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z zasobów środowiska	104
2.11. Zasada ujednolicania	109
Rozdział 3. Próba zbudowania modelu instytucji prawnej odnawialnych źródeł energii w pro- jekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii z 20 grudnia 2011 r. (<i>Aneta Kaźmier- ska-Patrzyzna, Piotr Korzeniowski</i>)	120

CZĘŚĆ II – UWARUNKOWANIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE SEKTORA ODNAWIAL- NYCH ŹRÓDEŁ ENERGII.....	157
Rozdział 1. Model regulacji OZE na gruncie prawa unijnego i polskiego (<i>Magdalena Łysek</i>).....	157
1.1. Zrównoważony rozwój a OZE.....	157
1.2. Polityka energetyczna.....	160
1.3. Promowanie odnawialnych źródeł energii.....	164
1.4. Model regulacji OZE na gruncie prawa polskiego.....	167
1.5. Bariery w rozwoju odnawialnych źródeł energii.....	169
Rozdział 2. Podmioty działające w branży OZE (<i>Magdalena Łysek</i>).....	172
2.1. Określenie kompetencji wybranych organów administracji.....	172
2.2. Kontrola i nadzór.....	177
2.3. Pozostali uczestnicy rynku OZE.....	178
Rozdział 3. Identyfikacja ryzyka środowiskowego przy realizacji inwestycji OZE (<i>Magdalena Łysek</i>).....	180
3.1. Ryzyko środowiskowe.....	180
3.2. Ocena ryzyka środowiskowego.....	183
3.3. Potencjalne czynniki ryzyka przyrodniczego.....	186
3.4. Wpływ inwestycji OZE na przyrodę.....	187
3.5. Ograniczenia w realizacji inwestycji.....	189
3.6. Instytucja oceny oddziaływania na środowisko jako element procesu inwestycyjnego.....	194
Rozdział 4. Regulacja partycypacji społecznej w procesie inwestycyjnym OZE (<i>Magdalena Łysek</i>).....	198
4.1. Udział społeczeństwa.....	198
4.2. Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu związanym z udziałem społeczeństwa.....	203
4.3. Akceptacja społeczna dla inwestycji w OZE.....	204
4.4. Działania promocyjno-edukacyjne.....	206
4.5. Uspołecznienie procesu inwestycyjnego OZE.....	208
Rozdział 5. Instrumenty wsparcia podmiotów branży OZE (<i>Magdalena Łysek</i>).....	211
5.1. Systemy wsparcia OZE na gruncie prawa unijnego.....	211
5.2. Kwotowy system wsparcia OZE – rozwiązanie polskie.....	213
5.3. System kształtowania ceny.....	218
5.4. System wsparcia OZE w wybranych krajach Unii Europejskiej.....	220
5.4.1. Kraje stosujące system zielonych certyfikatów.....	220
5.4.2. Kraje z systemem cen gwarantowanych.....	221
5.4.3. Kraje z mieszanym systemem wsparcia.....	222
5.5. Porównanie systemów wsparcia.....	223
5.6. Dodatkowe mechanizmy wsparcia.....	226

Rozdział 6. Model regulacji finansowania procesu inwestycyjnego OZE (<i>Magdalena Łysek</i>)	233
6.1. Podział źródeł finansowania	233
6.2. Unijne źródła finansowania	235
6.2.1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	237
6.2.2. Regionalne Programy Operacyjne	240
6.2.3. Inicjatywy europejskie – wsparcie inwestycji ważnych dla rozwoju regionu	242
6.3. Krajowe źródła finansowania	244
6.3.1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	249
6.3.2. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	250
6.4. Wybór partnera prywatnego w procesie inwestycyjno-budowlanym	251
6.5. Możliwości finansowego wsparcia inwestycji OZE	254
Rozdział 7. Przykład: energia z odpadów (kiedy może być OZE) (<i>Magdalena Łysek</i>)	257
7.1. Podstawy prawne termicznego przekształcania odpadów komunalnych	257
7.2. Źródło energii w odpadach	260
7.3. Szansa w odpadach	263
CZĘŚĆ III – ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII – PRZEBIEG PROCESU INWESTYCYJNEGO ...	265
Rozdział 1. System planowania przestrzennego (<i>Paweł Grabowski</i>)	271
1.1. Planowanie przestrzenne w kraju i województwie	273
1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	276
1.2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ..	277
1.2.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	282
1.3. Ograniczenia i wykluczenia przedsięwzięć OZE w planowaniu przestrzennym i procesie inwestycyjno-budowlanym	285
1.3.1. Uwarunkowania prawno-środowiskowe	286
1.3.2. Uwarunkowania antropogeniczne	307
1.3.3. Uwarunkowania infrastrukturalne – kontekst prawny	309
1.3.4. Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne	312
1.3.5. Uwarunkowania prawne związane z ochroną zabytków i środowiska kulturalnego ..	315
1.3.6. Uwarunkowania wizualno-krajobrazowe – kontekst prawny	318
Rozdział 2. Zabezpieczenie prawne nieruchomości (<i>Mateusz Izbiński</i>)	323
2.1. Prawo własności nieruchomości	324
2.2. Użytkowanie wieczyste	325
2.3. Dzierżawa	327
2.4. Praktyczne wskazówki dotyczące zabezpieczania praw do nieruchomości	328

Rozdział 3. Zabezpieczenie odpowiednich praw na nieruchomościach sąsiadujących (<i>Mateusz Izbicki</i>).....	331
3.1. Służebności	332
3.2. Służebność przesyłu	333
3.2.1. Treść służebności przesyłu.....	334
3.2.2. Strony służebności przesyłu.....	336
3.2.3. Powstanie służebności przesyłu.....	338
3.2.4. Zmiana treści służebności przesyłu	346
3.2.5. Wygaśnięcie służebności przesyłu	349
3.3. Służebności gruntowe	354
Rozdział 4. Decyzje administracyjne w procesie inwestycyjno-budowlanym przedsięwzięć OZE (<i>Paweł Grabowski</i>).....	356
4.1. Proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań prawnych	356
4.1.1. Analiza biznesowa i lokalizacyjna	356
4.1.2. Możliwości inwestycyjne terenu nieruchomości.....	357
4.1.3. Uzyskanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	357
4.1.4. Uzyskanie decyzji, opinii i innych dokumentów, które muszą być załączone do wniosku o pozwolenie na budowę.....	358
4.1.5. Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.....	359
4.1.6. Realizacja prac budowlanych (ściślej robót budowlanych)	359
4.1.7. Zakończenie budowy – uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i użytkowanie (eksploatacja).....	359
4.2. Miejsce i rola poszczególnych decyzji w procesie inwestycyjno-budowlanym.....	360
4.3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a przedsięwzięcia OZE	361
4.3.1. Geneza decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	362
4.3.2. Aktualne przesłanki do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach... 364	
4.3.3. Kwalifikacja i przegląd wybranych przedsięwzięć OZE do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia	369
4.3.4. Istota, treść i funkcja decyzji środowiskowej	378
4.3.5. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej	381
4.3.6. Miejsce i rola decyzji środowiskowej w procesie inwestycyjno-budowlanym.....	383
4.3.7. Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	384
4.3.8. Decyzja środowiskowa a prawa osób trzecich i tytuł prawny do nieruchomości ... 386	
4.4. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	388
4.5. Inne pozwolenia, uzgodnienia i zgody warunkujące uzyskanie pozwolenia na budowę. 404	
4.6. Pozwolenie na budowę oraz faza realizacji i odbioru inwestycji	407

Rozdział 5. Zawarcie umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej (<i>Mateusz Izbicki</i>).....	412
5.1. Zasada dostępu stron trzecich jako podstawa obowiązku zawarcia umowy przyłączeniowej.....	412
5.1.1. Przyczyny wprowadzenia zasady dostępu stron trzecich.....	413
5.1.2. Zasada dostępu stron trzecich w ustawie Prawo energetyczne.....	414
5.2. Obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci.....	415
5.2.1. Istnienie ekonomicznych warunków przyłączenia.....	416
5.2.2. Istnienie technicznych warunków przyłączenia.....	418
5.2.3. Spełnienie warunków przyłączenia przez podmiot ubiegający się o przyłączenie.....	418
5.2.4. Tytuł prawny do nieruchomości.....	420
5.3. Treść umowy przyłączeniowej.....	420
5.4. Tryb zawarcia umowy przyłączeniowej.....	421
5.5. Odmowa zawarcia umowy przyłączeniowej.....	423
Rozdział 6. Uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym (<i>Mateusz Izbicki</i>).....	424
6.1. Podstawy prawne obowiązku koncesyjnego.....	425
6.2. Obowiązek uzyskania koncesji w sektorze elektroenergetycznym.....	426
6.2.1. Działalność gospodarcza.....	427
6.2.2. Rodzaje działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym objęte obowiązkiem koncesyjnym.....	430
6.3. Przesłanki udzielenia koncesji.....	434
6.3.1. Dysponowanie właściwymi środkami finansowymi.....	436
6.3.2. Posiadanie technicznych możliwości.....	437
6.3.3. Dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej.....	439
6.4. Promesa koncesji.....	440
6.5. Wygaśnięcie, cofnięcie, zmiana warunków i zakresu koncesji.....	441
Wykaz aktów prawnych.....	447
Bibliografia.....	452

Wykaz skrótów

AE	– Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/5 ze zm.)
ARiMR	– Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
AUL	– „Acta Universitatis Lodziensis”
AUMCS	– „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
AUW	– „Acta Universitatis Wratislaviensis”
BGBI	– “Bundesgesetzblatt” („Dziennik Ustaw Federacji”)
BIP	– „Biuletyn Informacji Publicznej”
BOŚ	– Bank Ochrony Środowiska S.A.
COM	– Komunikat Komisji Europejskiej
DVBI	– “Deutsches Verwaltungsgesetzblatt”
Dz.P.P.P.	– „Dziennik Praw Państwa Polskiego”
Dz.U.	– „Dziennik Ustaw”
Dz.U.Kraj.	– „Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim”
Dz.U.R.P.	– „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
Dz.Urz. UE	– „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”
ECR	– „European Court Reports” („Zbiór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”)
EEA	– European Environmental Agency – Europejska Agencja Środowiska
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EMAS	– Eco-Management and Audit Scheme (Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu)
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
GBI DDR	– “Gesetzesblatt Deutschen Demokratischen Republik” („Dziennik Ustaw Niemieckiej Republiki Demokratycznej”)
GP	– „Gazeta Prawna”
JZ	– „Juristenzeitung”
JST	– Jednostka Samorządu Terytorialnego
k.c.	– ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm.)

- k.k.** – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U., nr 88, poz. 553 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- KAPE** – Krajowa Agencja Poszanowania Energii
- KE** – Komisja Europejska
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KSP** – „Krakowskie Studia Prawnicze”
- KRS** – Krajowy Rejestr Sądowy
- LOP** – Liga Ochrony Przyrody
- M.P.** – „Monitor Polski”
- MF** – Ministerstwo Finansów
- MG** – Ministerstwo Gospodarki
- MOŚNiL** – Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
- MP** – „Monitor Prawniczy”
- MPZP** – Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
- MRiRW** – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- MŚ** – Ministerstwo Środowiska
- NFOŚiGW** – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- NP** – „Nowe Prawo”
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA** – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- OiŚ** – „Odpady i Środowisko”
- OJ** – „Official Journal of the European Communities” („Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”)
- OMT** – „Organizacja–Metody–Technika w Administracji Państwowej”.
- ONSA** – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
- ONZ** – Organizacja Narodów Zjednoczonych.
- OP** – „Ochrona Przyrody”
- OSNC** – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”
- OSPiKA** – „Orzecznictwo Sądów Polskich Komisji Arbitrażowych”
- OŚPiP** – „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”
- OTK** – „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
- OZE** – Odnawialne Źródła Energii
- p.o.ś.** – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn.: Dz.U. 2008, nr 25, poz. 15 ze zm.)
- p.o.z.e.** – projekt ustawy z 20 grudnia 2011 r. o odnawialnych źródłach energii
- PE** – Parlament Europejski
- PEP** – Polityka Ekologiczna Państwa
- PiP** – „Państwo i Prawo”

- PiŚ** – „Prawo i Środowisko”
PNiL – „Przewodnik Naukowy i Literacki”
POiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PPP – Partnerstwo publiczno-prywatne
pr.wod. – ustawa z 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 145)
PROP – Państwowa Rada Ochrony Przyrody
PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
RDW – ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. L 327 22 grudnia 2000, s. 1, ze zm.)
RM – Rada Ministrów
Rozporządzenie z 9 listopada 2010 r. – Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U., nr 213, poz. 1397)
RP – Rzeczpospolita
RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
RPO – Regionalny Program Operacyjny
RPO WŁ – Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego
SDS – Sustainable Development Strategy – Strategia Zrównoważonego Rozwoju
SFD – Standardowe Formularze Danych
SN – Sąd Najwyższy
SOKiK – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
SP – „Studia Prawnicze”
SPP – „Studia Prawa Prywatnego”
ST – „Samorząd Terytorialny”
St.Pr.-Ek – „Studia Prawno-Ekonomiczne”
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst wersji skonsolidowanej opublikowany w Dz.Urz. UE, wydanie polskie C 15 z 9 maja 2008 r., s. 47–361
TGE – Towarowa Giełda Energii
TK – Trybunał Konstytucyjny
TPA – *Third Party Access* – dostęp stron trzecich
TWE – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 – tekst pierwotny)
u.o. – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.)
u.o.k.ś. – ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.)

- u.o.p.** – ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U.2009 r. nr 151, poz.1220 ze zm.)
- u.o.s.d.g.** – ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 220, poz.1447 ze zm.)
- u.p.e.** – ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* (tekst jedn.: Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 ze zm.)
- u.p.z.p.** – ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, nr 80, poz.717
- u.s.g.** – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst. jedn.: Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- u.u.i.ś.** – ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania środowiska (Dz.U., nr 199, poz. 1227)
- u.z.k.** – ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U., nr 89, poz. 590, ze zm.)
- u.z.sz.ś.n.** – ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U., nr 75, poz. 493 ze zm.)
- UE** – Unia Europejska
- UNEP** – United Nations Environmental Programme (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych)
- URE** – Urząd Regulacji Energetyki
- WFOŚiGW** – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- WE** – Wspólnoty Europejskie
- WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZNUJ** – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
- ZNUŁ** – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
- ZNUW** – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

Słowo wstępne

Polska wkracza na tory transformacji sektora energetycznego. Platformą dla przemian jest bezpieczeństwo energetyczne, w którym potężną rolę odgrywa produkcja energii o wysokiej jakości środowiskowej. Przemodelowanie gospodarki z wysokoemisyjnej na niskoemisyjną wiąże się z potężnymi zmianami. Jedną z nich jest postawienie istotnego akcentu na rozwój energetyki odnawialnej. Rozwój ten odbywa się przy aktywnym działaniu państwa, które może zaaranżować pewne ramy oraz określić pewne wskazane bodźce. Jednak wdrożenie rozwoju energetyki odnawialnej może się odbyć tylko siłami indywidualnych osób oraz prywatnego sektora. To wymaga sprawnych działań, dobrej organizacji oraz zagwarantowania pewności wsparcia publicznego. Konsekwencją jest przełożenie celów politycznych na prawo w postaci odpowiednich instrumentów prawnych. Prawo związane z energetyką odnawialną zwykle się wiąże z krajowym systemem wsparcia. Instrumenty wsparcia, kierowane przez państwo, są dodawane do istniejącego porządku prawnego, który niekoniecznie musi kojarzyć się ze wsparciem. Wprost może być postrzegany jako zestaw barier. Celem publicznym jest wzrost udziału energetyki odnawialnej w krajowym bilansie energetycznym. Zarazem ten wzrost nie może odbywać się kosztem innych ważnych wartości ogólnospołecznych. Często usunięcie pewnych postanowień prawa jest niemożliwe ze względów publicznych. Procedur oraz wymogów jest coraz więcej, co ma duży wpływ na stopień zaangażowania podmiotów prywatnych. Skoro państwo nie może sobie pozwolić na usunięcie pewnych postanowień prawa, które stanowią ewidentne obciążenia dla rozwoju sektora energetyki odnawialnej, to konieczny jest wzrost świadomości prawnej oraz propagowanie wiedzy zarówno w zakresie wsparcia, jak i obciążeń. Przekazywanie wiedzy prawnej jest koniecznym elementem rozwoju energetyki odnawianej. Rozwój kultury prawnej stanowi niezbędny instrument wsparcia. Niniejsza publikacja jest właśnie takim instrumentem wsparcia podmiotów zainteresowanych inwestycjami z zakresu odnawialnych źródeł energii.

Najistotniejszą kwestią dla osób zainteresowanych wytwarzaniem energii w odnawialnym źródle jest ukazanie cyklu, który zaczyna się od procesu inwestycyjnego, poprzez przyłączenie do sieci, aż do etapu wytwarzania energii. Dlatego też niezbędne jest ukazanie po-

stanowień prawa, które zarówno można by było zaliczyć do prawa wsparcia, jak i do prawa obostrzeń.

Cele i środki rozwoju energetyki odnawialnej pozostają w znaczącej mierze w ręku państwa. W znaczącej, ponieważ należy pamiętać, iż na aspekt ekonomiczny i prawny wpływa coraz bardziej globalizacja. Ponadto, prawo polskie, dotyczące energetyki odnawialnej, w dużej mierze jest konsekwencją procesu dostosowania do prawa Unii Europejskiej. Z kolei motorem działań prawodawcy unijnego jest bezpieczeństwo energetyczne. Zarówno w kontekście otoczenia zewnętrznego i coraz większej konkurencji o zasoby energetyczne na świecie, jak i w kontekście wewnętrznym bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej ma przemożny wpływ na cele polityczne i odpowiadające im prawo państw członkowskich.

Nie można zapominać o tym, iż obszar prawa polskiego, omawiany w niniejszej książce, stanowi element globalnego prawa klimatycznego, którego podstawami są Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokół z Kioto. To właśnie wdrażanie postanowień prawa międzynarodowego w dużej mierze wpłynęło na obecny kształt prawa Unii Europejskiej w analizowanym zakresie. Pakiet klimatyczno-energetyczny ma na celu wejście na ścieżkę transformacji z gospodarki wysokoemisyjnej na niskoemisyjną. To oznacza, iż celem prawodawcy unijnego jest nadanie takich ram regulacjom państw członkowskich, aby zmierzały do przemodelowania sektora energetycznego w znaczącym stopniu.

Ambitne cele polskie w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej są podyktowane kierunkiem obranym przez Unię Europejską. Gwarancja bezpieczeństwa energetycznego na poziomie unijnym wiąże się bezsprzecznie z zapewnieniem obecnym i przyszłym pokoleniom bezpieczeństwa dostaw, ochrony środowiska oraz rynku konkurencyjnego. Wspomniane trzy wartości łączy w sobie wzrost wykorzystania odnawialnych zasobów na potrzeby energetyczne. Skumulowanie aspektu społecznego, gospodarczego i środowiskowego przejawia się w zrównoważonym rozwoju sektora energetycznego. Jego fundamentem jest wzrost znaczenia energetyki odnawialnej.

Prawodawca unijny poprzez dyrektywę 2001/77/WE rozpoczął regulację wsparcia dla podmiotów energetyki odnawialnej. Kolejnym krokiem była dyrektywa 2003/30/WE. Regulacją obowiązującą jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Jest to swoista konstytucja rozwoju odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej. To właśnie ten akt wyznaczył cele i artykułuje pewne środki. Osiągnięcie 20-procentowego udziału energii uzyskiwanej w odnawialnych źródłach w finalnej konsumpcji energii w 2020 r. w Unii Europejskiej będzie stanowiło ważny krok w kierunku oparcia europejskiej energetyki w przyszłości na

odnawialnych zasobach. Cele i trendy wyznaczone przez politykę i prawo unijne mają prze-
możny wpływ na politykę i prawo polskie. Energetyce odnawialnej poświęcono rozdział
w *Polityce energetycznej Polski do 2030*. Krajowy Plan działania w zakresie energii ze źródeł
odnawialnych stanowi ważny etap polityczny. Polskie prawo w omawianym zakresie prze-
żywa znaczący rozkwit. Prawodawca polski przywiązuje do tego zagadnienia odpowiednią
wagę, o czym świadczą zarówno dotychczasowe zmiany w ustawie *Prawo energetyczne*, jak
również przygotowany projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii. Państwo dysponuje
coraz bardziej przemyślanymi i efektywnymi instrumentami ekonomicznymi wspierającymi
odnawialne źródła energii. Centralnym punktem tej publicznej aktywności jest krajowy sys-
tem wsparcia. Jego sprawne funkcjonowanie ma doprowadzić do osiągnięcia przez Polskę
15-procentowego udziału energii wytwarzanej w odnawialnych źródłach w finalnej konsumpcji
energii w 2020 r. Rezultatem jest oferowanie znaczącego wsparcia na rzecz podmiotów
prywatnych, które zamierzają uczestniczyć w realizacji krajowego celu i rozwijać energetykę
odnawialną. W obecnym ładzie społeczno-gospodarczym niemożliwy jest rozwój energetyki
odnawialnej bez odpowiednich bodźców ekonomicznych. Energetyka, będąc sektorem gospo-
darczym, pozostaje w nurcie zależności ekonomicznych. Wszelkie zmiany i modyfikacje za-
chodzące w sektorze gospodarczym, muszą być rozważane w perspektywie zysków i strat
ekonomicznych oraz podaży i popytu. To rodzi szereg konsekwencji dla aktywności państwa
w obszarze wsparcia podmiotów wytwarzających i zamierzających wytwarzać energię w od-
nawialnych źródłach (część II – *Uwarunkowania administracyjno-prawne sektora odnawial-
nych źródeł energii* – Magdalena Łysek).

To, iż państwo wspiera rozwój energetyki odnawialnej, nie oznacza, iż odpadają wszelkie
obowiązki, wynikające z regulacji, dotyczącej procesu inwestycyjnego. Regulacja tego zesta-
wu czynności jest podyktowana interesem publicznym. Ochrona środowiska, ład przestrzen-
ny, gwarancja praw właścicielskich, podwyższanie standardu życia obywateli wymagają, aby
proces inwestycyjny był dobrze zorganizowany i ujęty w ramy zrównoważonego rozwoju.
Z drugiej strony, wymaganie skierowane generalnie do podmiotów dokonujących inwestycji,
stanowią znaczącą uciążliwość dla małych i średnich podmiotów. Pomimo tego, iż energetyka
odnawialna niesie ze sobą ważne wartości, nie może się to wiązać z generalnym zanegowa-
aniem innych wartości. Nie powinno się chronić jednego elementu środowiska poprzez niszczenie
innego. Dokonanie generalnego wyłomu w konstrukcji przewidzianej przez prawo
zagospodarowania przestrzennego, prawo budowlane, prawo energetyczne oraz prawo
ochrony środowiska jest nieuzasadnione ze względu na interes publiczny. Usunięcie regla-
mentacji procesu inwestycyjnego jest niemożliwe. Pewne ułatwienia są prawdopodobne,
jednak nie można przeceniać ich znaczenia. Rozwiązaniem tego problemu jest ukazanie

ścieżki postępowania dla podmiotów zainteresowanych procesem inwestycyjnym dotyczącym odnawialnego źródła energii (część III – *Przebieg procesu inwestycyjnego w odnawialne źródła energii* – Paweł Grabowski, Mateusz Izbicki).

Energetyka odnawialna jest częścią sektora energetycznego. Dlatego prawo energetyki odnawialnej jest zazwyczaj omawiane jako część prawa energetycznego. Nie można zarazem zapominać, iż regulacja sektora energetycznego odbywa się także poprzez inne obszary prawa. Ponadto do prawa energetycznego przenika szereg koncepcji z innych gałęzi, czy działów prawa. Niektóre elementy obecnego polskiego prawa energetycznego są konsekwencją polskiej polityki ekologicznej oraz są następstwem przenikania do prawa polskiego konstrukcji z systemów prawa innych państw. Z pewnością rozwój energetyki odnawialnej jest sektorowym instrumentem ochrony środowiska. Środowiskowe ucywilizowanie sektora energetycznego oznacza, iż rozpatrywanie omawianego zagadnienia w kontekście prawa ochrony środowiska jest w pełni uzasadnione. Energetyka odnawialna z jednej strony ma służyć między innymi ochronie środowiska, zwłaszcza w aspekcie ochrony klimatu, powietrza, zmniejszenia ilości odpadów, ochrony zasobów wody. Z drugiej strony rozwój energetyki odnawialnej powinien się odbywać zgodnie z zasadami prawa ochrony środowiska. Stąd ważne jest ukazanie regulacji energetyki odnawialnej w ramach gospodarczego prawa środowiska (część I – *System oraz zasady prawne ochrony środowiska jako podstawa modelu regulacji inwestycji w odnawialne źródła energii* – Piotr Korzeniowski).

Kwestia rozwoju energetyki odnawialnej staje się faktem w Polsce. Zaczynamy mieć do czynienia z ważnym polem aktywności podmiotów prywatnych. Warto jednak pamiętać iż, główny motor tychże działań nie znajduje się w ręku potężnych koncernów, ani nie odbywa się poprzez potężne przedsięwzięcia. Podstawową rolę odgrywają mniejsi inwestorzy. Coraz większe znaczenie zyskują prosumenci. Inicjatywa wspomnianych podmiotów jest niezbędnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Ze względu na ekonomię skali, podmioty te są najczęściej słabsze organizacyjnie i ekonomicznie, aniżeli potężne przedsiębiorstwa energetyczne. Aby wzmocnić małe i średnie podmioty i umożliwić im zaspokajanie swoich potrzeb energetycznych, niezbędny jest szereg instrumentów wsparcia. Mogą mieć one charakter zarówno prawny, jak i pozaprawny. Szczególne znaczenie posiada określenie ścieżki, którą powinno się poruszać, w celu rozpoczęcia wytwarzania energii. Ścieżka ta jest oparta na kilku filarach. Uwarunkowania naturalne będą wpływały na możliwy do zagospodarowania potencjał zasobów odnawialnych. Poziom dostępnej technologii odgrywa ważną rolę w zakresie zwiększenia efektywności korzystania z zasobów odnawialnych. Filar ekonomiczny jest podstawą działań *homo economicus*. Natomiast

ków podmiotów zainteresowanych inwestycjami w energetyce odnawialnej. O ile kwestia warunków naturalnych jest zagadnieniem wymagającym znajomości specyfiki lokalnej, kwestia wyboru technologii jest sferą indywidualnych preferencji, o tyle bodźce ekonomiczne oraz prawne mają charakter bardziej ogólny i dlatego też możliwe jest przygotowanie przewodnika dotyczącego istotnych zagadnień prawnych, z jakimi może spotkać się osoba zainteresowana inwestycją w odnawialne źródła energii. Niniejsza książka jest pracą zbiorową przygotowaną w ramach projektu *Bioenergia dla regionu – zintegrowany program rozwoju doktorantów* (<http://www.bioenergiadlaregionu.eu/pl/doktoranci/>).

Należy mieć nadzieję, iż przekazywane do rąk czytelnika kompendium wiedzy (przygotowane przez: Piotra Korzeniowskiego, Anetę Kaźmierską-Parzyczną, Magdalenę Łysek, Pawła Grabowskiego i Mateusza Izbickiego) spełni swoje zadanie i znacząco ułatwi poruszanie się w gąszczu przepisów potencjalnemu inwestorowi.

Stan prawny na dzień 1 stycznia 2012 r.

Leszek Karski
UKSW, Warszawa
i Biebrzański Park Narodowy

CZEŚĆ I

OTOCZENIE SYSTEMOWE MODELU REGULACJI PROCESU INWESTYCYJNEGO W SEKTORZE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

Rozdział 1

Teoretyczny model systemu gospodarczego prawa środowiska

Przedstawienie teoretycznych założeń systemu gospodarczego prawa środowiska jest niezbędne przede wszystkim dlatego, że zaprezentowany w tej książce model prawny regulacji procesu inwestycyjnego w sektorze odnawialnych źródeł energii osadzony został w systemie prawa ochrony środowiska i regulacji związanych z gospodarczymi aspektami korzystania z zasobów środowiska, obejmujących prawo ochrony środowiska, administracyjne, finansowe, cywilne i gospodarcze. Prawo ochrony środowiska jest i musi pozostać bazową częścią systemu gospodarczego prawa środowiska¹. Gospodarcze prawo środowiska stanowi szersze od systemu prawa ochrony środowiska otoczenie normatywne dla procesu inwestycyjnego związanego z odnawialnymi źródłami energii. Problematyka omawiana w tej części pracy była także wcześniej analizowana w innych moich publikacjach jako system prawa ochrony

¹ Podstawowe elementy treści tej części książki były także publikowane we wcześniejszych monografiach, P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010; *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawn-administracyjne*, Warszawa 2012 oraz w książce: *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012. W tej pracy przedmiot wcześniejszych analiz poszerzony został o nowe obszary badań związane z gospodarczym prawem środowiska, które nie były przedmiotem moich poprzednich publikacji.

środowiska. W tym miejscu nie tworzę więc od początku niczego nowego, lecz tylko nazywam inaczej to, co wcześniej szerzej badałem jako „system prawa ochrony środowiska”. Nazwa, jaką jest „gospodarcze prawo środowiska”, została zaproponowana już wcześniej, zanim w tej książce została ona użyta. Na powiązania prawa ochrony środowiska z prawem gospodarczym zwracała uwagę i analizowała związki tam zachodzące J. Ciechanowicz-McLean². Prawo ochrony środowiska oraz jego instytucje prawne są częścią gospodarczego prawa środowiska. Możemy je badać oddzielnie albo jako element systemu gospodarczego prawa środowiska. W tej pracy zastosowano to drugie podejście.

Na swoje usprawiedliwienie wskazuję to, że uprzednio opublikowałem książki, w których, przedstawiając pewne ogólne instytucje prawne ochrony środowiska, musiałem się także w nich odnosić do naturalnego ich otoczenia normatywnego w postaci systemu prawa ochrony środowiska. Badając instytucje ogólne prawa ochrony środowiska, nie mogłem pominąć systemu prawa ochrony środowiska jako zagadnienia nadrzędnego dla problematyki poruszanej w tej książce. Problemy wcześniej omawiane poszerzone tu zostały jednak o nowe obszary badań wcześniej nieanalizowane i związane z gospodarczym prawem środowiska oraz procesem inwestycyjnym dotyczącym odnawialnych źródeł energii.

W tej publikacji dotychczas badany system prawa ochrony środowiska świadomie i celowo nazwałem systemem gospodarczego prawa środowiska. Wynika to głównie z materii tej publikacji oraz jest podyktowane zamiarem pokazania dostrzeganej przeze mnie ewolucji systemu prawa ochrony środowiska w kierunku tworzenia się gospodarczego prawa środowiska. Wyraźnie widoczne jest to zwłaszcza w obszarze regulacji procesu inwestycyjnego, dotyczącego odnawialnych źródeł energii. Nie można nie zauważyć, we współczesnych badaniach prawa ochrony środowiska takiej właśnie tendencji.

W ten sposób chciałbym też zwrócić uwagę, że nazwa – „gospodarcze prawo środowiska” – będzie miała w najbliższej przyszłości w pewnych obszarach prawa publicznego coraz większe zastosowanie zarówno w teorii, jak i w praktyce. Prawo ochrony środowiska wkracza bowiem zdecydowanie w nowe powiązania z prawem gospodarczym na czele. Hermetyczne traktowanie prawa ochrony środowiska bez dostrzegania wpływu innych dziedzin prawa nie jest możliwe. Należy pamiętać także, że prawo ochrony środowiska od samego początku powstawało jako reakcja prawodawcy na gospodarcze korzystanie z zasobów środowiska. Ponadto odkrywanie wzajemnych związków prawa ochrony środowiska z prawem gospodarczym w obszarze prawa publicznego nie jest niczym nowym, lecz tylko pokazaniem pewnego

² J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13–16 i n.

innego ujęcia systemu prawa ochrony środowiska i wykorzystania dla niego nazwy już wypracowanej.

Chciałbym też wyraźnie zaznaczyć, że zastosowanie nazwy „system gospodarczego prawa środowiska” nie jest związane li tylko z potrzebą tej publikacji. Zwracałem uwagę już wcześniej w książce pt. *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, że system prawa ochrony środowiska wciąż ewoluuje. W tym procesie jesteśmy obecnie świadkami tworzenia się nowych powiązań prawa ochrony środowiska z prawem gospodarczym. Omawiając wymagania ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym, stanowiącym część procesu gospodarczego, należało w mojej ocenie znaleźć tzw. wspólny mianownik dla całości zagadnień. Tą wspólną płaszczyzną dla rozważań szczegółowych związanych procesem inwestycyjnym dotyczącym odnawialnych źródeł energii jest właśnie gospodarcze prawo środowiska.

Jest to tendencja we współczesnych badaniach wyraźnie już zarysowana i która kształtem zbliża się do dziedziny, którą nazywam za J. Ciechanowicz-McLean „gospodarczym prawem środowiska”. Według tej autorki, „Gospodarcze prawo środowiska to termin badawczy, który wyłonił się jako naturalna konsekwencja pracy naukowej i dydaktycznej pracowników Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego. Problematyka wspólna i graniczna dla prawa gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska to też duża część prawa administracyjnego materialnego i prawa finansowego i możemy ją określić, co śmiem zaproponować, jako gospodarcze prawo środowiska”³. Zdaniem cytowanej autorki, „W tym stanie rzeczy gospodarcze prawo środowiska zdaje się być tym obszarem badawczym prawa publicznego, który łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym publicznym przez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza przedsiębiorców, ale i państwo, i wykorzystywanych przez nie elementów środowiska i środowiska jako całości za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego, finansowego oraz międzynarodowego”⁴.

Termin „system” w nauce posiada wiele znaczeń⁵. W ujęciu teoretycznym określenie „system” wskazuje na co najmniej dwa elementy połączone ze sobą wzajemnymi relacjami

³ J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk, s. 7.

⁴ Tamże, s. 8.

⁵ Zagadnienia te wcześniej szerzej analizowałem w monografii: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 72–92.

i tworzące w ten sposób uporządkowaną całość. System to przede wszystkim zbiór elementów, które posiadają pewną kompleksową strukturę. Proces nawarstwiania się systemów powoduje powstawanie jego struktur wewnętrznych w postaci podsystemu i nadsystemu. Według T. Kotarbińskiego, system jest przedmiotem złożonym, który ma przynajmniej jedną część różną od siebie samego⁶. W filozofii przez system rozumie się jedność różnorodnych elementów poznawczych podporządkowanych pewnej zasadzie nadrzędnej lub zespołowi zasad. W nauce amerykańskiej w ramach badań poświęconych różnorodnym aspektom ujęcia systemowego możemy poznać liczne definicje, przybliżające znaczenie tego pojęcia⁷. Nie są one jednak silnie osadzone w podstawach prakseologicznych.

Badania, dotyczące ujęcia systemowego, jako punkt wyjścia przyjmują poznanie charakterystycznych cech elementów złożonych systemów. Warto podkreślić, że analiza systemu posiada rozwiniętą postać metodologiczną. Najwcześniej została wykorzystana na gruncie biologii, a następnie z tej dziedziny została implementowana na grunt rozważań naukowych, zwłaszcza w ramach psychologii i socjologii. Można zadać zasadne, jak sądzę, pytanie, co właściwie niesie wiedza na temat systemu prawa? Odpowiedzi na tak postawione pytanie powinna dostarczyć zwłaszcza nauka. Jest ona myślowym odzwierciedleniem przedmiotu badań gospodarczego prawa środowiska. Struktura nauki przewiduje występowanie określonych związków między jej elementami. W tym przypadku należą do nich: prawo ochrony środowiska i prawo gospodarcze.

Słowo „nauka” może być rozumiane na dwa podstawowe sposoby⁸. Według pierwszego ujęcia nauka odnosi się „do określonego systemu czynności badawczych”. Drugi sposób widzenia nauki sprowadza się „do odpowiedniego zbioru założeń badań naukowych oraz ich rezultatów wyrażonych w postaci zdań”⁹. W pierwszym ujęciu, według J. Kmity, mamy do czynienia z „praktyką badawczą”¹⁰. Drugi sposób oznacza dokładnie właśnie naukę.

Współcześnie realizowane są prace systemowe również w ramach innych dyscyplin naukowych. Przykładem może być stosowanie pojęcia „system prawa ochrony środowiska” wraz z kompleksowym opisem jego instytucji prawnych¹¹. Popularność ujęć systemowych w anali-

⁶ T. Kotarbiński, *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1969, nr 3 (19), s. 9.

⁷ T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 19–24.

⁸ J. Kmity, *Szkice z teorii poznania naukowego*, Warszawa 1976, s. 93.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tak m.in. R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977, s. 12; J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP, R. 16, 1983,

zie kompleksowych obszarów regulacji, do jakich zaliczam gospodarcze prawo środowiska, będzie niewątpliwie wzrastała razem z rozbudową materii normatywnej, chroniącej środowiskow procesach gospodarczych. Znaczenie analizy systemowej jako rozwiniętej metody badawczej zostało w nauce ostatecznie zaakceptowane od dawna¹². Metoda ta zastosowana do badań nad prawem swoje cele realizuje, przyjmując za podstawę pojęcie systemu wraz z kompleksem związanych z nim relacji i twierdzeń.

L. von Bertalanffy uważa, że system jest zespołem elementów pozostających ze sobą we wzajemnych interakcjach¹³. A. Hall i R. Fagen przedstawiają system jako „zespół obiektów wraz z relacjami pomiędzy nimi i pomiędzy przysługującymi im atrybutami”¹⁴. W nauce prawa spotykamy określenia: „system norm prawnych”, „system prawa” oraz „system porządku prawnego”, często dla określenia terminów tożsamyh albo zbliżonych do siebie. Konieczność zachowania ścisłości terminologicznej wymaga bliższej analizy relacji, jakie zachodzą między tymi pojęciami, oraz przyczyn, które uzasadniają zamienne używanie obu tych wyrażen. K. Opalek i J. Wróblewski, posługując się określeniem „system norm prawnych”, mają na myśli prawo jako kompleks norm, który jest hierarchicznie zróżnicowany i w dostatecznym stopniu niesprzeczny¹⁵.

Analizując system prawa i system nauk prawnych, K. Opalek uważa, że problem systemu prawa „kryje w sobie szereg niejasności”¹⁶. Jego zdaniem, jest to spowodowane częściowo wieloznacznością samego słowa „system”. Autor ten dowodzi, że w prawie obowiązującym istnieją elementy systematyzacji. Zalicza do nich „1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych, mających żywotne znaczenie [...]; 2) dążenie do zsyntetyzowania, do pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych [...]; 3) uporządkowanie regulacji prawnej”¹⁷. Według jego poglądów, elementy systematyzacji, które zostały wypracowane przez naukę prawa, mogą posiadać z jed-

s. 11; M. Górski, *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52, s. 160; J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001, nr 3–4, s. 283–296; W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, tamże, s. 228–230.

¹² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 193; J. Wróblewski, *Stosunki między systemami norm*, STPr-E 1971, nr 6, s. 21.

¹³ L. von Bertalanffy, *General System Theory*, „General Systems” 1956, no 1, s. 3.

¹⁴ A. Hall, R. Fagen, *Definition of a System*, „General Systems”, 1956, no 1, s. 18.

¹⁵ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978, s. 78.

¹⁶ K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 159.

¹⁷ Tamże, s. 165–166.

nej strony charakter zasad związanych ściśle z prawem obowiązującym w konkretnym państwie i w konkretnym czasie. K. Opalek w badaniach nad systemem prawa podkreśla szczególne znaczenie porządkującej roli nauki prawa¹⁸. Widzi on w systematycznym porządku treściowym ustawodawstwa „ułatwienie stosowania prawa, rozeznanie w przepisach różnych jego dziedzin, ułatwienie wykładni prawa, a także możliwość zorientowania się o miejscu danej normy w obrębie ogółu norm czy też w obrębie danej gałęzi prawa”. Autor tworzenie się systemu prawa rozumie we wspólności cech zespołu norm prawnych, stanowiących odbicie normowanych przez nie stosunków społecznych układających się w czasie, a zarazem w ich rozdzielnosci. „System prawa” jest określeniem, którym nauka prawa posługuje się często.

H. Rotsystem prawa postrzega jako całość, będącą jednością norm prawnych, między którymi „zachodzą określone oddziaływania korelatywne”¹⁹. J. Romul uważa z kolei, że „system prawa [to] zbiór w pewien sposób powiązanych i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, wysłowionychw tekście normatywnym oraz generalnych i abstrakcyjnych norm, będących konsekwencją norm prawnych, wysłowionychw tekście, obowiązującychw określonym państwie, w określonym odcinku czasu i zrekonstruowanych w oparciu o powszechnie przyjęte i stosowane reguły inferencyjne i kolizyjne reguły wyboru oraz dyrektywy interpretacyjne obowiązujące na gruncie akceptowanej koncepcji źródeł prawa”²⁰.

Analizując pojęcie systemu prawa, J. Wróblewski wskazuje na trzy rodzaje jednolitości norm systemu prawa. Są to 1) jednolitość socjologiczna, polegająca na tym, że „prawo jest wytworem działalności tworzenia prawa przez organy danego państwa jako organizacji społeczeństwa globalnego”; 2) jednolitość teologiczna, oznaczająca to, że „cele norm są zbieżne, a co najmniej niesprzeczne, służące realizacji kierunków działania wyznaczonych przez władzę polityczną”; 3) jednolitość aksjologiczna „rozumiana jako wspólność podstawowych założeń aksjologicznych, dzięki czemu prawo wyraża jakąś ideologię społeczno-polityczną”²¹.

Szczególnie cenne dla stworzenia modelu regulacji prawnej procesu inwestycyjnego związanego z odnawialnymi źródłami energii są uwagi tego autora na temat tworzenia prawa w ujęciu systemowym. Jego zdaniem, „1. Termin «tworzenie prawa w ujęciu systemowym» może być rozumiany co najmniej w trojaki sposób, jako: (a) tworzenie systemu, prawa; (b) systemu tworzenia prawa; (c) tworzenie prawa rozpatrywane w kontekście systemowym

¹⁸ K. Opalek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrich, Warszawa 1960, s. 6.

¹⁹ Por. H. Rot, *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW, 1971/145, Prawo 35, s. 7–9, 12–17.

²⁰ J. Romul, *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej. (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974, nr 1, s. 68.

²¹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 389–390.

czynników, które je warunkują oraz wywoływanych następstw²². W pierwszym rozumieniu, zdaniem J. Wróblewskiego, rezultatem tworzenia prawa jest zbiór norm, scharakteryzowany jako system. W drugim rozumieniu, jego zdaniem, tworzenie prawa jest systemem czynności, składających się na proces prawotwórczy. W tym ujęciu tworzenie prawa ujmuje się w sposób pragmatyczny, tzn. jako czynności procesu decyzyjnego²³. W trzecim rozumieniu J. Wróblewski tworzenie prawa rozpatruje w kontekście systemowym czynników, które je warunkują oraz są jego następstwem²⁴.

System prawa jest zespołem norm obowiązujących w określonym państwie, w danym okresie. Cechuje go hierarchia norm prawnych oraz ich niesprzeczność. Jego zupełność zwraca uwagę na uporządkowanie wewnętrzne. W ramach systemu prawa możemy wyróżnić zasady systemu prawa rozumiane jako normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu dla tego systemu oraz jako podstawowe idee prawne, które są właściwe dla danego systemu bez względu na to, na ile zostały wyraźnie sformułowane w normach należących do danego systemu prawa.

Zasady systemu prawa mają podstawowe znaczenie przy dokonywaniu wykładni systemowej. System prawa możemy podzielić na gałęzie prawa, biorąc za podstawę właściwości stosunków, które są regulowane za pomocą norm danej dziedziny oraz metody regulacji prawnej²⁵. W ocenie A. Stelmachowskiego, podstawowe gałęzie prawa wyodrębnione są ze względów praktycznych na zasadzie metody regulacji stosunków społecznych²⁶.

System porządku prawnego jest zbiorem przepisów jednocześnie obowiązujących lub tych, które będą obowiązywały w najbliższej przyszłości, uporządkowany według określonych z góry kryteriów odpowiadających celom regulacji prawnych. W ramach tak wyodrębnionego systemu porządku prawnego istnieją jeszcze szczegółowe systemy prawa, obejmujące pewną część zakresu regulacji prawnych w wąskiej dziedzinie zagadnień, np. system przepisów szczegółowych dotyczących gospodarki odpadami w ramach systemu przepisów gospodarczego prawa środowiska. Szczegółowe systemy prawa mają swoją podstawę w ogólnej systematyce porządku prawnego z danej dziedziny prawa.

²² J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 77.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ J. Leszczyński, *Pojęcie – system polityczny*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 989.

²⁶ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15.

Uporządkowanie zespołu przepisów prawa zwykle sprowadza się do podziału całości na elementy składowe oraz przeprowadzenia właściwej klasyfikacji materiału normatywnego będącego jego podstawą. Wymagania formalno-logiczne podziału całej materii prawnej powinny spełniać kryteria podziału wyczerpującego jak również dzielącego²⁷.

Jak widać, w definicjach systemu prawa przeważa pogląd, że mamy do czynienia z pewnym układem całościowym (kompleksowym), który składa się z części składowych, posiadających swoją wewnętrzną strukturę uwzględniającą takie cechy systemu, jak: hierarchia, niesprzeczność i wewnętrzne uporządkowanie.

W przedstawieniu modelu regulacji dotyczącego odnawialnych źródeł energii w systemie gospodarczego prawa środowiska istotnego znaczenia nabiera pojęcie systematyzacji, które oznacza działanie zmierzające do utworzenia takiego systemu. W ramach procesu systematyzacji następuje układanie jego elementów składowych w określonym porządku, ustalanie hierarchii ważności ich celów, kolejności oraz wydzielenie podsystemów w procesie ich klasyfikacji.

Zainteresowanie teorii systemem prawa zwiększyło też się wraz z rozbudową materii normatywnej. Nauka prawa służy doskonaleniu systemu prawa co jest wynikiem rozpatrywania w teorii prawa problemów badania dziedziny prawa w sposób kompleksowy i całościowy. Konkretny system prawa jest zbiorem norm prawnych tworzonych zgodnie z obowiązującą procedurą. Najwyższym elementem systemu prawa jest ustawa.

Hierarchiczne uporządkowanie norm jest pierwszą z podstawowych cech systemu prawa. Drugą cechą systemu prawa jest uporządkowanie rzeczowe. Ta cecha systemu w zależności od treści regulowanych stosunków społecznych i metod oddziaływania na zachowanie się adresatów jest podstawą dla wyodrębnienia jego części wchodzących w skład systemu prawa. Przez system prawa rozumiem zbiór norm prawnych obowiązujących w określonym państwie, oparty na wspólnych zasadach, przy czym części jego są ze sobą powiązane szeregiem zależności treściowych i funkcjonalnych.

W prawie stanowionym można wyodrębnić też określone elementy systematyzacji, takie jak: 1) ukierunkowanie na pełne zabudowanie regulacją prawną całej płaszczyzny stosunków społecznych i gospodarczych, które mają istotne znaczenie w jakimś zakresie; 2) dążenie do grupowania łącznej sytuacji o podobnym charakterze oraz 3) uporządkowanie regulacji prawnej. Prawo stanowione jest systemem regulacji stosunków społeczno-gospodarczych

²⁷Zob. np. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961, s. 356.

oraz systemem zasad, które stanowią ogniwo niezbędne do powstania systemu²⁸. „Całość kształtu norm prawnych w ramach danej dziedziny prawa nie jest mechanicznym połączeniem czy też nagromadzeniem nie powiązanych między sobą zasad postępowania, lecz jest pewną jednością i uporządkowaną w jej ramach całością. Wszystkie części pewnej całości są ze sobą wzajemnie powiązane, tzn. tworzą system”²⁹. Czy jednak każdy uporządkowany w określony sposób zbiór elementów możemy nazwać mianem systemu prawa? Na pewno nie wszystkie zbiory możemy traktować jako system. System jest połączeniem elementów posiadających pewne cechy szczególne, o których wyżej wspomniałem. Pewien zbiór norm prawnych można nazywać „systemem prawa” tylko wtedy, gdy można wykazać, że posiada on właśnie takie cechy.

System prawa charakteryzują trzy podstawowe właściwości: 1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych; 2) dążenie do pojęciowego zgrupowania przypadków podobnych oraz 3) równoległe dążenie do oddzielenia i do zróżnicowania grup stosunków odmiennych³⁰.

W badaniach nad systemem prawa istotnego znaczenia nabiera metoda regulacji prawnej. Określa ona przedmiot badań. Jedną z prawidłowości gałęzi systemu prawa jest jednolitość metody regulacji prawnej, która tam występuje. W analizie systemu prawa musimy też wskazać obiektywnie istniejący jednolity przedmiot regulacji prawnej. Z tego powodu w rozważaniach nad systemem prawa doktryna najczęściej skupia swoją uwagę na wyznaczeniu jakościowych cech przedmiotów dziedzin, które łącznie tworzą system.

Jedną z istotnych cech charakterystycznych systemu prawa jest jednolitość tworzących go regulacji prawnych. Ponadto, system prawa powinien posiadać też dość stabilny przedmiot dziedzin prawa, które je tworzą.

W analizie dotyczącej systemu prawa istotne znaczenie ma także struktura jego budowy. Autorzy J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek w strukturze systemu prawa widzą budowę systemu wyznaczaną przez związki między normami prawa oraz jego wewnętrzną dyferencjację³¹. O strukturze systemu prawa w dużej mierze decydują trzy rodzaje związków występujących między normami: 1) treściowe, 2) strukturalne oraz 3) formalne.

²⁸ K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 165–166.

²⁹ P. S. Romaszkin, M. S. Strogowicz, W. A. Tumanow, *Tieoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962, s. 502.

³⁰ K. Opalek, *System prawa*, Warszawa 1960, s. 6.

³¹ P. Winczorek, *System prawa*, [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 131.

Zdaniem P. Winczorka, „związki treściowe w systemie prawa polegają [...], na tym, że poszczególne przepisy zawierają pojęcia, zwroty, terminy, nazwy instytucji prawnych, których znaczenie, na gruncie danego języka prawnego ustalić można dopiero w kontekście innych przepisów lub ich zespołów (zbiorów). W ten sposób tworzy się sieć odesłań między przepisami należącymi niejednokrotnie do różnych aktów normatywnych i różnych gałęzi prawa”³².

Uważam, że powiązania przedmiotowe i treściowe poszczególnych norm prawnych w ramach zbioru przepisów gospodarczego prawa środowiska tworzą podstawy całościowego systemu przepisów o określonych cechach. W strukturze systemu prawa jednym z podstawowych elementów jego budowy są instytucje prawne. Są to zbiory norm prawnych o szczególnie doniosłym znaczeniu, traktowane jako podstawowe konstrukcje prawne, które są właściwe dla danego systemu. W prawoznawstwie przez konstrukcję prawną rozumie się „pewien element składowy instytucji prawnej w postaci określonego powiązania norm powtarzającego się w różnych instytucjach prawnych”³³. Powinny one w jakiś sposób „płynąć z ustroju społeczno-politycznego, ze stosunków społecznych”³⁴.

Gospodarcze prawo środowiska wraz z jego instytucjami prawnymi tworzy system wielopoziomowych powiązań. Obecnie pojawia się konieczność wyodrębnienia poziomów pośrednich jak np. poziom systemu prawa gospodarki odpadami, poziom systemu gospodarki wodnej, poziom systemu gospodarowania różnorodnością biologiczną czy też ogólny poziom zarządzania środowiskiem. Są to rozwijające się dynamicznie subsystemy w ramach całego systemu gospodarczego prawa środowiska. Ewentualne prawidłowości funkcjonowania subsystemów muszą się mieścić w ramach zakresu zasad prawnych ochrony środowiska. Więzy łączące instytucje prawne gospodarczego prawa środowiska tworzą w ten sposób wielopłaszczyznową strukturę³⁵. Przesądza ona zawsze o budowie systemu, sposobie, w jaki powiązane są wszystkie jego elementy w całość. Występowanie odrębnych właściwości systemu gospodarczego prawa środowiska powoduje, że posiada on własną charakterystykę różniącą się od treści jego części składowych.

Ustalenie celów gospodarczego prawa środowiska wynika z obiektywnych warunków funkcjonowania systemu prawa ochrony środowiska. Nie sposób bowiem z góry przewidzieć i objąć w planach legislacyjnych wszystkich uwarunkowań prawno-gospodarczych ochrony

³² Tamże, s. 133.

³³ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 94.

³⁴ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

³⁵ Zob. szerzej: G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963, s. 34 i n.

środowiska. Powinniśmy rozróżnić dwa cele: 1) realny i 2) subiektywny. Cel realny jest związany z faktycznie osiąganym rezultatem funkcji gospodarczego prawa środowiska. Działania związane z celem subiektywnym przyczyniają się do realizacji celu realnego. Ponadto w systemie gospodarczego prawa środowiska są realizowane cele ogólne i szczegółowe zarówno prawa ochrony środowiska, jak i prawa gospodarczego.

Poprzez wyznaczenie tych celów przepisy uzyskują cechę „powiązania treściowego” w jedną całość. Jedność, a z drugiej strony złożona struktura systemu gospodarczego prawa środowiska wzmocniają i kształtują ponadto: cele, funkcje, a zwłaszcza treść występujących tam zasad prawnych. W ich strukturze następuje dalsze (bardziej szczegółowe) określenie treści i funkcji poszczególnych przepisów. W doktrynie są reprezentowane poglądy, według których jedność materialna systemu prawa przejawia się również w powiązaniach między przepisami prawnymi, należącymi do różnych aktów normatywnych i różnych działów prawa³⁶. Można mówić w ten sposób o wspólności materialnej (treściowej) głównych (podstawowych) zasad prawnych, które zapewniają odpowiedni stopień zgodności między różnorodnymi normami prawnymi systemu prawa.

Związki treściowe, występujące między normami systemu gospodarczego prawa środowiska, pozwalają na wyodrębnianie całych zbiorów przepisów jako pewnych jednostki materialnych podsystemów lub systemów szczegółowych. Przykładem może być system przepisów prawa wodnego, system przepisów dotyczących odpadów lub system przepisów prawa ochrony przyrody. W takiej budowie systemu prawa występują dwa elementy (spoiwa) istotne dla jednostki systemu gospodarczego prawa środowiska, które są odpowiedzialne za przekształcenie danego zbioru norm w system prawa. Tym pierwszym podstawowym elementem są wspólne zasady prawne. Drugim są instytucje prawne występujące na płaszczyźnie poziomej pomiędzy normami prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego.

Powstaje pytanie, w jaki sposób instytucje prawne łączą lub wiążą przepisy w całość, która dzięki nim tworzy jedność zebranych w ten sposób elementów składowych? W tak postawionym pytaniu chodzi o to również, czy zbiór norm prawnych chroniących środowisko i regulujących proces gospodarczy wykazuje cechy systemu, a także czy jedność tego systemu ze względu na jej właściwości treściowe oraz charakter elementów składowych, takich jak np. zasady prawa, jest argumentem przesądzającym za przyjęciem twierdzenia o istnieniu materialnej i formalnej samodzielności systemu gospodarczego prawa środowiska?

Zdaniem J. Nowackiego poprzez odwoływanie się tylko do zasad prawa w ogóle nie można uzasadnić twierdzenia, że zbiór norm prawnych tworzy jakąkolwiek jedność treściową,

gdyż jego zdaniem nie udowadnia się wówczas żadnych związków, relacji lub zależności treściowych, występujących między normami należącymi do danego zbioru. Według tego autora, takie rozumienie zasad jest więc zupełnie nieprzydatne dla celów poznawczych oraz ustalenia, czy normy tworzą treściową jedność ze względu na występujące pomiędzy nimi odpowiednie powiązania bądź zależności treściowe³⁷. Łączność treściowa norm tworzących system prawa polega jego zdaniem na tym, że ich treść opiera się na pewnych podstawach wynikających z określonych wartości moralnych, politycznych i prakseologicznych³⁸. Elementem wiążącym związki treściowe systemu prawa są instytucje prawne w ujęciu opisowym. Instytucje te jako określające generalne wzory normatywne mogą obowiązywać w całym systemie prawnym, w znacznej jego części lub też mogą występować w ramach poszczególnych jego gałęzi³⁹.

Związki treściowe między normami przesądzają o tzw. socjologicznej oraz teologicznej jedności systemu prawa⁴⁰. W gospodarczym prawie środowiska, które zaliczam do kompleksowych gałęzi prawa, występują regulacje prawne, które posiadają również taki charakter. W systemie gospodarczego prawa środowiska wyraźnie widoczne jest przenikanie się różnych metod regulacji prawnej⁴¹. Określenie celu i funkcji modelu regulacji inwestycji w odnawialne źródła energii należy do zasadniczych problemów analizowanych w dalszej części pracy.

1.1. Przedmiot gospodarczego prawa środowiska

Nazwa „gospodarcze prawo środowiska” dopiero toruje sobie drogę i na tym etapie badań nie jest jeszcze dostatecznie ukształtowana w nauce prawa. W tej książce używam jej na oznaczenie zbioru norm, które regulują zasady korzystania z środowiska oraz jego zasobów w procesie wykonywania działalności gospodarczej. Słowo „przedmiot” stosuję tu w najszerszym sensie jako to wszystko, „co może być przez badacza w jakiś sposób postrzegane, wyob-

³⁷ J. Nowacki, „Materialna”jedność systemu prawa, ZNUŁ 1976, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 108, s. 100 i n.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Problematykę dotyczącą socjologicznej, teologicznej oraz materialnej jedności prawa analizuje H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 39–54.

⁴¹ L. Lisiakiewicz, A. Turska, *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971, nr 5, s. 693.

rażane, nazywane⁴². Po przedstawieniu założeń teoretycznych systemu gospodarczego prawa środowiska zaczynam dalszą część rozważań od rozpatrzenia najogólniejszych problemów gospodarczego prawa środowiska – czyli jego przedmiotu, metody badań oraz podstawowych zasad prawnych. Kolejność ta powinna zaprowadzić mnie do pokazania modelu regulacji prawnej dotyczącego odnawialnych źródeł energii, który powinien być osadzony w tym wszystkim, o czym zamierzam napisać.

Gospodarcze prawo środowiska zaliczam do kompleksowych obszarów regulacji prawnej, powstałych na pograniczu prawa gospodarczego publicznego, prawa administracyjnego oraz prawa ochrony środowiska. W ramach możliwych podziałów prawa szczególne znaczenie dla dalszego ustalenia i doprecyzowania przedmiotu gospodarczego prawa środowiska ma podział dychotomiczny na: „prawo publiczne” i „prywatne”⁴³. Można zadać dwa podstawowe pytania: 1) Co jest zasadniczym przedmiotem prawa ochrony środowiska i co jest przedmiotem gospodarczego prawa środowiska? 2) Czy mamy tu do czynienia z tym samym przedmiotem, jakim jest środowisko i jego zasoby? Według A. Zinowiewa, „Gdy mówi się o zmianach przedmiotu a , to zakłada się, że jego stany rejestrowane są w czasie t^1 i w czasie t^2 , przy czym jedno z t^1 i t^2 wyprzedza drugie w porządku czasowym. Ma się tu na myśli «jeden i ten sam» («ten sam»), wydaje się oczywiście, zasługuje ono jednak na bardzo poważne potraktowanie, gdyż od niego zależy los wielu twierdzeń, a nawet koncepcji”⁴⁴. Według cytowanego autora, aby można uważać przedmioty empiryczne a i b za jeden i ten sam przedmiot, muszą one spełniać następujące warunki: 1) w dowolnym czasie przedmiot a jest identyczny z przedmiotem b pod względem dowolnego porządku przestrzennego ustalonego z uwagi na dowolną relację porządkującą; 2) zawsze, gdy istnieje jeden z przedmiotów a i b , to zdaniem A. Zinowiewa istnieje drugi z nich.

Według reguły kontrapozycji mamy: jeśli nie istnieje jeden z nich, to nie istnieje i drugi. Autor ten uważa, że jeśli twierdzimy, że a i b są jednym i tym samym przedmiotem, to spełnione są twierdzenia 1 i 2⁴⁵. W szerokim znaczeniu przedmiotem gospodarczego prawa środowiska jest środowisko rozumiane zgodnie z art. 3 pkt 39 jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

⁴² A. Zinowjew, *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976, s. 37.

⁴³ H. Rot, *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964, nr 19, Prawo XII, s. 124 i n.

⁴⁴ A. Zinowjew, *Logika...*, s. 279.

⁴⁵ Tamże.

Przyjmuję definicję legalną, która znajduje się w ustawie p.o.ś. Jednakże takie ogólnikowe określenie nie jest dostateczne i będzie wymagało skonkretyzowania.

W ujęciu węższym przedmiotem gospodarczego prawa środowiska jest ogół stosunków gospodarczych regulowanych przez prawo, powstających w związku z gospodarczym korzystaniem z środowiska. Dokładne wskazanie takich stosunków jest z kolei przedmiotem dziedzin szczegółowych prawa, które łącznie tworzą gospodarcze prawo środowiska. Chcąc sformułować krótką definicję przedmiotu gospodarczego prawa środowiska, należy podkreślić to co jest najważniejsze, a mianowicie różne prawne formy gospodarczego korzystania z środowiska, których strukturę, charakter prawny oraz wzajemne powiązania i zasady przechodzenia jednych w drugie powinna badać nauka gospodarczego prawa środowiska. Rozwijająca się materia normatywna gospodarczego prawa środowiska pokazuje, w jakim kierunku powinniśmy podążać z badaniem jego przedmiotu. Samo środowisko podlega stałym wpływom działalności gospodarczej. Z tego powodu charakterystyka przedmiotu gospodarczego prawa środowiska nie może pomijać praktycznych konsekwencji wpływów: gospodarki na środowisko oraz środowiska na gospodarkę. Przedmiotem gospodarczego prawa środowiska jest środowisko, rozumiane nie w sposób abstrakcyjny poza procesami gospodarczymi, lecz w sposób konkretny, czyli taki, który uwzględnia wzajemny wpływ na siebie środowiska i gospodarki. Celem podstawowym badania naukowego przedmiotu gospodarczego prawa środowiska powinno być przewidywanie zmian, które będą zachodziły w obszarze styczności – regulacji prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego. Wyniki tych badań powinny być praktycznie wykorzystane w procesie tworzenia i stosowania gospodarczego prawa środowiska. Prognozy płynące z takich badań powinny być wykorzystane głównie w procesie legislacyjnym, który dzięki nim powinien wcześniej reagować na zagrożenia, które mogą się pojawić w związku z gospodarczym korzystaniem z zasobów środowiska.

Wyróżnienie działów i wyodrębnianie się różnych przedmiotów szczegółowych nauk prawnych jest jednym z podstawowych zadań nauki prawa. Przedmiot gospodarczego prawa środowiska jest zagadnieniem złożonym wymagającym poddania go wieloaspektowej analizie. Stosunki między prawem gospodarczym a prawem ochrony środowiska ogniskują się właśnie w przedmiocie gospodarczego prawa środowiska. Odróżniam dwa zasadnicze rodzaje problemów prawnych związanych z przedmiotem gospodarczego prawa środowiska: problemy zainspirowane praktyką gospodarczą (np. problem zakresu wolności gospodarczej w gospodarczym korzystaniu z zasobów środowiska i reglamentacją prawną tego procesu) oraz zagadnienia z zakresu gospodarczego prawa środowiska czy raczej samych granic tego prawa, które stanowią typowe problemy prawne nauk szczegółowych prawoznawstwa albo z takimi zagadnieniami są ściśle powiązane (np. problem przenikania się zakresu prawa

ochrony środowiska i prawa administracyjnego stosunków gospodarczych). Przedmiot gospodarczego prawa środowiska jest relacją (stosunkiem) określającą zależność, zachodzącą między normami prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego w procesie gospodarczego korzystania z zasobów środowiska.

Badając system prawa, aktualna jest potrzeba kompleksowego ujęcia różnorodnych jego gałęzi w procesie ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się na siebie ich zakresów oraz przenikania wzajemnego ich przedmiotów. Rodzi się tu jednak pytanie, jak należy rozumieć pojęcie całości w prawie? Czy całością jest system prawa, czy też całość taką tworzą dopiero kompleksowe gałęzie prawa i kompleksowe dyscypliny prawa, do których zaliczam gospodarcze prawo ochrony środowiska? Kryterium całości pozwala wyodrębnić przedmiot badania iczęści składowe tak rozumianej kompleksowego obszaru systemu prawa. Kompleksowa dziedzina prawa, za jaką uważam gospodarcze prawo ochrony środowiska, składa się z określonej liczby instytucji prawnych, takich jak zasady prawne, które muszą mieć odpowiednie cechy jakościowe w postaci np. wspólnego przedmiotu regulacji prawnej. Musi ponadto istnieć pomiędzy tymi instytucjami ściśle określona wzajemna zależność, dotycząca przedmiotu ochrony prawnej. W tym przypadku przedmiotem tym jest środowisko traktowane jako kompleks powiązanych ze sobą i oddziałujących wzajemnie na siebie elementów.

Na kompleksowość w odniesieniu do prawa gospodarczego zwracał uwagę S. Włodyka. Jego zdaniem, „kompleksowość prawa gospodarczego ma znaczenie właściwe. Wychodzi się mianowicie z założenia, iż prawo to jest formą syntezy ponadgałęziowej, tj. syntezy na szczeblu wyższym niż gałęzie prawa tradycyjnej systematyki praw. Prawo gospodarcze stanowi wówczas klasę leżącą na innym pięttrze podziału aniżeli tradycyjne gałęzie prawa. W konsekwencji przynależność pewnych instytucji czy stosunków prawnych do prawa gospodarczego nie pozbawia poszczególnych ich elementów administracyjnego czy cywilnego charakteru. Należą one bowiem równocześnie do prawa gospodarczego, zaś swymi fragmentami do tych podstawowych gałęzi prawa. Stosunek prawa gospodarczego do podstawowych gałęzi prawa nie opiera się więc na zasadzie rozłączności, wymagającej przeprowadzenia ścisłego rozgraniczenia (delimitacji), lecz na zasadzie pokrywania się. Podział kompetencji między prawem gospodarczym a podstawowymi gałęziami prawa może jedynie mieć charakter podziału pracy i zainteresowań, a to jest konsekwencja innego punktu widzenia na ten sam przedmiot⁴⁶.

Dziedzinę gospodarczego prawa środowiska widzę nie w formie sumarycznego połączenia pewnej grupy norm prawnych, ale jako systemowy kompleks regulacji związanych z gospodarczym korzystaniem z środowiska. Tworzony jest w ten sposób system norm o cha-

rakterze międzygałęziowym. Normy połączone ze sobą zgodnie z kryterium treściowym oraz według kryterium formalnego tworzą taką właśnie całość. W ten sposób np. w ramach systemu prawa pewien zbiór norm może posiadać cechę systemowości albo cechę sumaryczności. W gospodarczym prawie środowiska szczególne znaczenie ze względu na kryterium przedmiotu ma cecha systemowości. Regulacje tworzące gospodarcze prawo środowiska oddziałują na siebie i są ze sobą powiązane relacjami wewnętrznymi, wynikającymi ze szczególnej (kompleksowej) struktury norm chroniących środowiska. Tymi regulacjami są np. prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo budowlane, prawo energetyczne.

Widzimy, jak prawo ochrony środowiska wypełnia swoją treścią cały system prawa i w pewien sposób zmienia jego treść. Oddziaływanie prawa ochrony środowiska na system prawa oraz jego części składowe pokazuje, w jakim kierunku idą zmiany głównie w całym obszarze prawa publicznego. Można zadać pytanie, czy zasady prawne ochrony środowiska stanowią instytucje prawną tylko prawa ochrony środowiska, czy też mają one charakter przekrojowy (systemowy) i dotyczą także innych obszarów regulacji? Uważam, że zasady prawne ochrony środowiska powinny być stosowane wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z korzystaniem z środowiska, niezależnie od podstawy prawnej tego korzystania. Tym samym powinny one pełnić funkcje zasad systemu prawa. Taką funkcję przypisuję w szczególności zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz zasadzie zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. W tym wyraża się również międzygałęziowy charakter gospodarczego prawa środowiska.

Z tego powodu wyodrębniający się obszar prawa jako całość musi posiadać cechy systemowości i kompleksowości. Wzajemne oddziaływanie elementów składowych tej nowej dziedziny prawa warunkuje powstanie jej wewnętrznej i zewnętrznej cechy integracyjnej. Integrację wewnętrzną gospodarczego prawa ochrony środowiska zapewniają m.in. zasady prawne ochrony środowiska oraz kompleksowe instytucje prawne służące realizacji wspólnych celów, takich jak np. zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Integracja zewnętrzna przejawia się w przekrojowym charakterze tej dziedziny prawa łączącym prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym i administracyjnym.

Jest to płaszczyzna regulacji o wciąż płynnych granicach, co znacznie utrudnia poczynienie ostatecznych twierdzeń, dotyczących jego zakresu, przedmiotu oraz funkcji.

Można zadać pytanie, czy na tym etapie tworzenia się gospodarczego prawa środowiska, a zwłaszcza przynależności jego norm do różnych gałęzi prawa, uprawnione jest używanie określenia „system gospodarczego prawa środowiska”. W tej publikacji przez „system gospodarczego prawa środowiska” rozumiem pewną całość funkcjonalną norm, które stanowią otoczenie prawne dla procesu inwestycyjnego związanego z odnawialnymi źródłami energii.

Do istotnych cech tego funkcjonalnego ujęcia systemu gospodarczego prawa środowiska zaliczam: cele, strukturę oraz relacje, które zachodzą między regulacjami, stanowiącymi podstawy prawne procesu inwestycyjnego, dotyczącego odnawialnych źródeł energii. Celem jest tu przede wszystkim zapewnienie ochrony środowiska w tym procesie inwestycyjno-budowlanym. Normy prawne tworzące jego strukturę muszą być interpretowane w taki sposób, aby zapewnić realizację wyżej wymienionego celu.

W analizie struktury systemu gospodarczego prawa środowiska oraz wzajemnych oddziaływań jego części składowych warto zwrócić uwagę na cechy tego obszaru regulacji. Różnorodność cech, związków oraz części składowych systemu gospodarczego prawa środowiska pokazuje też szerszy zakres jego oddziaływania. Przykładem takiej płaszczyzny wzajemnych oddziaływań i zależności prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego i prawa administracyjnego jest proces inwestycyjny dotyczący odnawialnych źródeł energii.

Z tych powodów przedmiot gospodarczego prawa środowiska nie może być analizowany tylko w sposób statyczny, lecz przede wszystkim w ujęciu dynamicznym, uwzględniającym także sprzeczności, jakie w nim zachodzą. Zwracał na to uwagę O. Lange. „W układach stanowiących całość pojawiają się sprzeczności, które uniemożliwiają trwanie układu w stanie niezmiennym. Sprzeczności te wywołują w układzie zmiany, które prowadzą do zaniku powstałych sprzeczności. Zmiany te są jednak zarzewiem sprzeczności, które z kolei wywołują nowe zmiany w układzie itd. W rezultacie układy stanowiące całość nigdy nie mogą spocząć w stanie niezmiennym, zmieniają się bezustannie. Zmiany te przebiegają jednak w określonym kierunku, czyli stanowią proces rozwoju. W toku rozwoju poszczególne całości łączą się w układy bardziej skomplikowane; w całości (wyższego rzędu), które odznaczają się nowymi właściwościami i nowymi prawidłowościami, nie spotykanymi dotychczas”⁴⁷. Możemy postawić pytanie jaki jest cel lub cele podziałów prawa?

F. Longchamps wskazuje na trzy cele podziałów prawa, odnoszące się do ich przedmiotu: teoretyczne, praktyczne i dydaktyczne⁴⁸. Względy teoretyczne przesadzają o podziale wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenie teoretyczne⁴⁹. Wskazując na cele podziału pra-

⁴⁷ O. Lange, *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962, s. 9–10.

⁴⁸ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 3.

⁴⁹ Wskazuję tutaj na poglądy przedstawione w tym zakresie przez J. Wróblewskiego, *Struktura pozioma systemu prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.), W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, wyd. 3 zm., s. 409 i n.

wa, dążymy nie do zbudowania takiego lub innego modelu systemu prawa, lecz chcemy pokazać i wyjaśnić podstawowe cechy właściwe i charakterystyczne dla danej gałęzi prawa. W dalszej części rozważaniach chciałbym wskazać na metodę badania gospodarczego prawa środowiska.

1.2. Metoda badań gospodarczego prawa środowiska

W poprzednim podrozdziale starałem się wykazać, jak widzę przedmiot gospodarczego prawa środowiska. Pokazałem, że posiada on złożoną i wielopłaszczyznową strukturę. Czy z tego powodu wszystkie jego elementy powinny być wynikiem jakiejś szczególnej metody badawczej wypracowanej w ramach nauki prawa? Czy teoria prawa, analizując i ukierunkowując badanie zgodnie z jego przedmiotem, nie ogranicza tym samym swobody myślenia o tym prawie?

Badania naukowe nad gospodarczym prawem środowiska należy rozpocząć od sformułowania problemu naukowego. Wyznaczenie jego polega na nadaniu mu postaci pytania. Zdecydowana większość zagadnień naukowych da się sformułować w postaci pytań. Nie każde jednak pytanie możemy traktować jako zagadnienie naukowe. Aby pytanie można było uznać za zagadnienie badawcze, powinno spełniać następujące wymagania: 1) być pytaniem właściwie postawionym, 2) być pytaniem nadającym się do rozstrzygnięcia przy pomocy intersubiektywnych metod, 3) dotyczyć dostatecznie ważnej dziedziny rzeczywistości, 4) być pytaniem nowym, co oznacza takim, na które dotychczas brak jest dostatecznie uzasadnionej odpowiedzi. Każdy z wymienionych warunków musi być spełniony, by można dany problem uznać za problem naukowy.

Jeżeli zagadnienie naukowe zostanie sformułowane poprawnie, powinniśmy w dalszej kolejności zastanowić się, czy rozwiązanie jego wymaga uzyskania dodatkowych danych empirycznych, czy też dostateczną podstawę stanowią już informacje w postaci wyników badań przeprowadzonych wcześniej? Jeżeli dla rozwiązania danego zagadnienia prawnego nie znajdziemy wystarczających wiadomości w systemie gospodarczego prawa środowiska, musimy rozstrzygnąć kwestie, jakie inne składniki systemu prawa winny być przedmiotem naszych analiz. Musimy też udzielić odpowiedzi na pytanie, co jeszcze należy uczynić przedmiotem badań, by uzyskać niezbędne przesłanki rozwiązania interesującego nas problemu naukowego?

Niewątpliwie kierowanie uwagi przede wszystkim na gospodarcze formy prawne korzystania z zasobów środowiska i wykorzystywanie w tym celu aparatu pojęciowego prawa ochrony środowiska może pozornie zawęzić swobodę badań. W rzeczywistości takie ograni-

czenie jest potrzebne, właśnie z uwagi na szerokie ujęcie przedmiotu gospodarczego prawa środowiska, jakim jest środowisko. Trudność takiego badania polega jednak głównie na wprowadzeniu zainteresowanych w zakres zagadnień nie znanych szerzej w ogólnej nauce prawa. Często zachodzi tu potrzeba wyjaśnienia wielu pojęć i problemów z zakresu: techniki, ekonomii, zarządzania oraz przyrodznawstwa, zwłaszcza w ich wzajemnych relacjach.

Metodologia ogólna badań naukowych należy do zakresu logiki. Metodologie szczegółowe są realizowane na terenie poszczególnych gałęzi prawa. Przedmiotem metodologii ogólnej są zagadnienia dotyczące m.in. warunków poprawności formułowania problemów naukowych, sposoby definiowania pojęć, metody uzasadnienia twierdzeń oraz wyjaśniania znaczenia instytucji prawnych. K. Ajdukiewicz, wyjaśniając zadania ogólnej metodologii badań naukowych, twierdzi, że „normy poprawności procedury naukowej, które formułuje metodologia, nie są przez nią z góry dyktowane uczonym specjalistom. Normy te wyczytuje metodologia z praktyki specjalistów, którzy pewne pociągnięcia w robocie naukowej aprobują, inne dezaprobuje, odrzucają je jako nieudane. Lecz specjaliści, oceniając własne i cudze postępowanie naukowe, osądzają je w sposób zgodny z tymi normami, ale nie uświadamiają ich sobie na tyle wyraźnie, aby mogli z nich w sformułowaniu słownym zdać sprawę [...]. Skodyfikowanie zasad tego naukowego sumienia jest zadaniem metodologii”⁵⁰.

Metodologia badań naukowych gospodarczego prawa środowiska jest wynikiem odpowiednio i szeroko rozumianej logiki. Tak rozumiana metodologia jest teorią, obejmującą sprawne osiąganie celów poznawczych. W stwierdzeniu, że metodologia badań naukowych jest głównie teorią sprawnego osiągania celów poznawczych, uznajemy, że docieka ona warunków skutecznego i prawniczego uzasadnienia stawianych przez nią twierdzeń. Według J. Kmity, „Pomocniczą, ale niezwykle istotną rolę w stosunku do czynności badawczych odgrywa czynność formułowania zdań proponowanych na twierdzenia naukowe określonej dyscypliny naukowej”⁵¹. W jego przekonaniu zdania takie mogą być następnie akceptowane jako twierdzenia naukowe, o ile: 1) przedstawione zostały dane przemawiające za ich przyjęciem, a więc – odnośne zdania poddane zostały uprzedniej kontroli przez uczonego, który proponuje je na twierdzenia naukowe; 2) kontrola ta została powtórzona, lub przynajmniej może być powtórzona, przez reprezentantów danej dyscypliny naukowej; 3) w razie potrzeby dokonać można innego typu kontroli dodatkowej przez reprezentantów wchodzącej w grę dyscypliny⁵².

⁵⁰ Tamże, s. 175.

⁵¹ J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975, s. 112.

⁵² Tamże.

Punktem wyjścia na tej drodze powinno być wskazanie właściwej metody. Metoda jako sposób postępowania pozwala na osiągnięcie planowanych wyników w działalności poznawczej i praktycznej. Obejmuje także poznawanie obiektywnych zasad badania naukowego. Tak rozumiana metoda może być więc systemem zasad lub sposobów działania, które zostały stworzone w celach poznawczych oraz praktycznych. Prowadzą one w konsekwencji do obiektywizacji metody. W taki sposób jest ona najczęściej podporządkowana przedmiotowi danej nauki. Zdaniem W. S. Jevonsa, „Metoda naukowa musi zaczynać się od praw myślenia i na nich się kończyć; z tego jednak nie wynika, że uratuje nas ona od spotykania wyników niewytłumaczalnych i sprzecznych przynajmniej z pozoru”⁵³. Według tego autora, nauka nie czyni nic, by zmniejszyć ilość dziwnych rzeczy, w które możemy wierzyć. W jego ocenie, „Jeśli się za nią wiernie podąża, zaczyna stawiać niemożliwe wymagania naszym zdolnościom pojmowania i wierzenia”⁵⁴.

W metodzie zwykle odzwierciedlona jest najczęściej treść badanego przedmiotu. Metoda może ponadto być rozumiana jako określona procedura, zespół sposobów, działań prowadzonych nad badanym przedmiotem. Według Z. Ziemińskiego, „nie każdy sposób postępowania jest metodą postępowania, lecz tylko taki, który stosowany jest świadomie. Nie każda też metoda postępowania jest metodą naukową, lecz tylko taka, która dotyczy poznawania rzeczywistości, i to poznawania rzetelnego, a przynajmniej uznawanego za rzetelny w opinii danego środowiska kulturowego i w danej epoce historycznej”⁵⁵. Metodą naukową jest więc pewien określony sposób postępowania, który zmierza świadomie do realizacji pewnego celu lub pewnej kategorii celów poznawczych w nauce⁵⁶. Metody badania gospodarczego prawa środowiskoposiadają trzy wspólne cechy: 1) zostały stworzone dla prawidłowego stosowania instytucji oraz instrumentów tego prawa, 2) opierają się na wiedzy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki, 3) służą do rozwijania badań nad gospodarczym prawem środowiska.

W. Marciszewski uważa, że „metodologia nauk, etymologicznie znaczy to tyle, co nauka o metodach nauk”⁵⁷. Jego zdaniem takie określenie jest za wąskie, ponieważ w metodologii nauk analizuje się nie tylko procedury badawcze, lecz również ich rezultaty w postaci: pojęć,

⁵³ W. S. Jevons, *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, t. II, przeł. M. Chojnowski, B. J. Gawecki, Warszawa 1960, s. 579.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 8.

⁵⁶ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 19.

⁵⁷ W. Marciszewski, *Metodologia nauk*, [w:] *Mała encyklopedia logiki*, red. W. Marciszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 123.

twierzeń i teorii⁵⁸. Odróżnienie rozważań metodologicznych, których przedmiotem są czynności badawcze i ich metody, od rozważań mających za przedmiot wytwory tych czynności, odpowiada znaczeniu słowa: „nauka”, obejmujących: 1) ogół czynności wykonywanych przez uczonych, 2) ogół wytworów tych czynności. Przedmiotem metodologii jest nauka w tych dwóch znaczeniach⁵⁹. W innym podziale autor cytowany wyżej wyróżnia: metodologię ogólną i szczegółową. Głównym celem metodologii jest realizacja metod optymalnych. Jej celem jest także wypracowanie narzędzi, służących optymalizacji wysiłków badawczo-naukowych⁶⁰. Jak zauważa J. Kmita, w badaniach metodologicznych stopień samowiedzy metodologicznej nie osiąga na ogół poziomu charakteryzującego większość rozwiniętych dyscyplin naukowych⁶¹.

Według Z. Ziemińskiego, „sposób wydzielenia dyscyplin składowych prawoznawstwa ze względu na rodzaj i zakres odniesienia formułowanych w nich twierdzeń o prawie jest nader przypadkowy: wiąże się on raczej ze sprawą organizacji nauczania na uniwersyteckich wydziałach prawa niż z jednorodnością metodologiczną formułowanych twierdzeń”⁶².

W badaniu gospodarczego prawa środowiska istotne znaczenie ma podejście systemowe. Ma ono głównie charakter kompleksowy. Dzięki temu nie bada się różnych składników systemu gospodarczego prawa środowiska oddzielnie, ale jako współdziałające elementy całej struktury. Struktura ta zależy odwewnętrznego uporządkowania. Można wyróżnić systemy o strukturze hierarchicznej (system prawa), poziomej, intensywnej (czynnej), ekstensywnej (biernej), stabilnej, statycznej oraz dynamicznej.

Racjonalna struktura systemu wykazuje cechę samodoskonalenia się systemu. Dokonuje się to poprzez optymalne włączanie obiektów do systemu. Jest to realizowane w procesie optymalnego funkcjonowania systemu⁶³. J. Kukulka ogólne znaczenie analizy systemowej w badaniu stosunków międzynarodowych odnosi do trzech jej funkcji: 1) heurystycznej, 2) teoretycznej oraz 3) instrumentalnej⁶⁴. Heurystyczna rola badania systemowego sprowadza się do tego, że określony system występuje w nim jako kategoria ontologiczna, metodologiczna i jednocześnie jako pewien model. W sensie ontologicznym system taki występuje w postaci rzeczywistej i istniejącej obiektywnie.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ T. Kotarbiński, *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 1 (74), s. 6.

⁶¹ J. Kmita, *Posłowie*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 2 (75), s. 242.

⁶² Z. Ziemiński, *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972, s. 41.

⁶³ P. Delattre, *Système, structure, fonction, évolution*, Paris 1971, s. 42–52.

⁶⁴ J. Kukulka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 201.

W znaczeniu metodologicznym system stanowi konstrukcję ramową pojęć, które obejmują badane zjawiska i procesy, a zarazem służą do formułowania twierdzeń o tych zjawiskach i procesach. W ocenie J. Kukułki, najważniejsza rola modelu, niezależnie od jego typu oraz stopnia abstrakcji, polega na możliwości takiego zastąpienia badanego systemu, aby można było za jego pomocą, tzn. poprzez badanie jego samego, otrzymać nową informację o danym systemie⁶⁵. Rola heurystyczna analizy systemowej ma swoje potwierdzenie w sposobie przedstawiania badanych obiektów jako systemów.

Funkcja teoretyczna badania systemowego polega, zdaniem J. Kukułki, na tym, że pomaga odchodzić od wąskiego empiryzmu (gromadzenia faktów z danej dziedziny i kieruje rozumowanie na drogę budowania teorii empirycznej, przeciwną tendencji normatywnej (filozoficzno-moralnej) czy prawnodogmatycznej⁶⁶. Prowadzi to do tworzenia modeli pojęciowych, które dotyczą badanej rzeczywistości. W takim znaczeniu badanie systemowe spełnia rolę wstępnego etapu w procesie budowy teorii, pojętej jako konstytuowanie systemu wyjaśnień.

Według cytowanego autora, modele systemowe nie stanowią jeszcze teorii i nie zastępują jej. Tworzą one ramy odniesienia dla formułowania twierdzeń teoretycznych, ale nie spełniają roli wyjaśniania teoretycznego⁶⁷. Funkcja instrumentalna podejścia systemowego polega na tym, że stwarzając podstawy strukturyzacji pola badawczego (przedmiotowe, subiektywne, czasowe, integracyjne), służy zarazem do stawiania pytań i dawania odpowiedzi określonych przedmiotem, podmiotem, czasem i całością⁶⁸.

Analiza systemowa jest także analizą formalną, której celem jest zaproponowanie sposobu działania w wyniku kompleksowego zbadania celów ochrony jego części składowych. Szeroko rozumiane cele podejścia systemowego do badania gospodarczego prawa środowiska obejmują: 1) sformalizowanie wyznaczonych celów przy pomocy dostarczenia danych obiektywnych; 2) wskazanie prawdopodobnych wyników alternatywnych sposobów badania prawa ochrony środowiska; 3) porównanie uzyskanych wyników z wskazanymi celami. Analiza systemowa w badaniu prawa ochrony środowiska może być też traktowana jako podejście praktyczne, a nie sformalizowana metoda⁶⁹.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Tamże, s. 202.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Tamże, s. 203.

⁶⁹ Zob. szerzej W. Findeisen, E. S. Quade, *Metodologia analizy systemowej*, przeł. K. Wydro, [w:] *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985, s. 86–135.

System gospodarczego prawa ochrony środowiska powinien być zbiorem uporządkowanym w sposób, który zapewni kompleksową realizację celów ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego. Założenie to rodzi bezpośrednio implikacje dla przyjęcia określonej metody badań tego prawa. Potrzebę taką na gruncie prawa ochrony środowiska dostrzega m.in. S. Wrzosek. Jego zdaniem, „Zmiany zachodzące we współczesnym świecie stwarzają potrzebę ustanawiania nowych reguł postępowania. W związku z powyższym powstają nowe normy, przeobrażające istniejący układ działów prawa. Powstają nowe szczegółowe działy prawa, które kojarzą ze sobą normy podstawowych gałęzi prawa. Taką nową dziedziną – której znaczenie rośnie coraz bardziej – jest właśnie prawo ochrony środowiska”⁷⁰.

W badaniu gospodarczego prawa środowiska szczególnie przydatna jest metoda systemowa. Podkreślanie jednakże decydującej roli tej metody nie oznacza w żadnym wypadku umniejszania roli innych metod. Jak wskazuje doświadczenie, wykorzystanie istniejącego różnorodnego aparatu badawczego nauki prawa do analizy prawa ochrony środowiska może dać bardzo wiele nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale i praktycznej. Działalność naukowa, której rezultatem są nowe teorie, zasady czy instytucje prawne posiadające zasadnicze znaczenie dla danej dziedziny, jest czynnością nader złożoną. Proces badania naukowego, który ma prowadzić do wyznaczenia nowej instytucji prawnej, musi charakteryzować się złożonością i wielostronnością stosowanych metod.

W obszarze gospodarczego prawa środowiska niezbędna jest w związku z tym integracja badań skoncentrowana na kompleksowych tematach ochrony środowiska i działalności gospodarczej. Widać, że badania nad systemem tego prawa mają szeroki zasięg. Znaczna ich część mieści się albo na pograniczu nauk: prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego i prawa administracyjnego i jest pomostem łączącym ze sobą te dziedziny. Z tego względu cechą charakterystyczną badań nad gospodarczym prawem środowiska jest to, że bardziej niż większość innych dziedzin prawa wymaga ona podejścia interdyscyplinarnego. Cele badań są tutaj głównie przedmiotowe, co oznacza, że obejmują one formułowanie i rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem ochrony środowiska w różnych obszarach działalności gospodarczej, stanowiących przedmiot prawa gospodarczego. Częściowo skupiają się one też na doskonaleniu instrumentów prawnych wchodzących w skład dziedzin gospodarczego prawa środowiska.

⁷⁰ S. Wrzosek, *Ochrona prawna środowiska przyrodniczego i przestrzeni*, [w:] *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania*, red. B. Prandecka, Wrocław–Warszawa–Kraków 1993, s. 68.

1.3. Międzynarodowe gospodarcze prawo środowiska

System gospodarczego prawa środowiska funkcjonuje równolegle w ramach trzech płaszczyzn prawa: międzynarodowego, unijnego i polskiego. Powstanie międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska poprzedziły trzy niezwykle ważne wydarzenia polityczne, które wyznaczyły cezury czasowe w rozwoju tego systemu prawa. Były to: 1) Rezolucja XXIII Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych; 2) raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta z 26 maja 1969 r. na temat *Człowiek i jego środowisko*; 3) Konferencja Sztokholmska ONZ zorganizowana w czerwcu 1972 r. na temat ochrony środowiska. Wymieniając te inicjatywy bardzo istotne dla kształtowania się międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska, należy także pamiętać o Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro, która odbyła się w 1992 r. Nazwana ona została w skrócie „Szczytem Ziemi”. Jej obrady przebiegały w okresie, w którym w większości państw świata była realizowana polityka i prawo ochrony środowiska uwzględniające w szczególności gospodarcze aspekty korzystanie ze środowiska. Niemniej jednak jej wyniki wywarły także duży wpływ na kształt wielu innych podejmowanych działań gospodarczych w skali międzynarodowej.

Rok 1968 został uznany za datę narodzin wyodrębnionej grupy zagadnień ochrony środowiska w prawie międzynarodowym⁷¹. Zgodnie z rezolucją przyjętą na XXIII Sesji Zgromadzenia ONZ w 1972 r. Sekretarzowi Generalnemu ONZ zalecono przygotowanie sprawozdania dotyczącego przedmiotu Konferencji. Przedłożył on Radzie Gospodarczo-Społecznej raport pt. *Człowiek i jego środowisko*. Dokument ten był sporządzony zgodnie z § 2 i 3 rezolucji 2398 (XXIII) Zgromadzenia Ogólnego NZ na temat problemów człowieka i jego środowiska⁷². We wstępie do raportu stwierdzono, że kryzys, dotyczący stosunku człowieka do środowiska, ma zasięg globalny, „ogólnoświatowy”⁷³. Dokument ten stanowił ostrzeżenie, podkreślające jednocześnie ogromną wagę zagadnień związanych z ochroną środowiska na świecie i dla zapewnienia rozwoju gospodarczego. U. Thant zaznaczył w raporcie, że życie na Ziemi w niektórych regionach może być zagrożone⁷⁴. Określając podstawowe cele tej Konferencji, uznano, że „polityka powinna [...] stać się bodźcem do ogólnoświatowej akcji w celu uniknię-

⁷¹ K. Kocot, *Prawomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa–Wrocław 1975, s. 5.

⁷² *Człowiek i jego środowisko*, Raport Sekretarza Generalnego ONZ U. Thanta z 26.05.1969 r. opublikowany w „Biuletynie Polskiego Komitetu Do Spraw UNESCO. Numer Specjalny” 1969.

⁷³ Tamże, s. 4.

⁷⁴ Tamże, s. 7.

cia kryzysu, który mógłby zagrozić warunkom bytu ludzkości”⁷⁵. W dokumencie tym podkreślono, że jednym z najważniejszych zadań do spełnienia, jakie mają poszczególne rządy i organizacje międzynarodowe, jest akcja zapobiegawcza. Zadanie to powinno być wspierane przez prowadzenie obszernych i kompleksowych badań związanych ze sprawami zanieczyszczenia i ochrony środowiska naturalnego. Dla zapobieżenia dalszej degradacji środowiska w raporcie zaproponowano podjęcie szczegółowo zaplanowanych działań, które powinny mieć zasięg lokalny, regionalny, krajowy i międzynarodowy. W ten sposób wyznaczone zostały po raz pierwszy w prawie międzynarodowym obszary przyszłego gospodarczego prawa środowiska.

W raporcie zaproponowano, aby wszelkie podejmowane działania związane z ochroną środowiska niezależnie od ich zasięgu wynikały z przyjęcia określonej integralnej koncepcji. Akcja międzynarodowa na rzecz ochrony środowiska i zapewnienia rozwoju gospodarczego miała być wspierana przez obowiązywanie ogólnosiwiatowych lub regionalnych regulacji prawnych oraz standaryzacją norm jakości środowiska. Raport określił ponadto główne zadania Konferencji Sztokholmskiej. Prace Konferencji, która odbyła się 5–16 czerwca 1972 r. w Sztokholmie, koncentrowały się wokół czterech zagadnień: 1) osiedla ludzkie oraz rozwój przemysłu; 2) racjonalne wykorzystanie i ochrona zasobów naturalnych; 3) zapobieganie klęskom żywiołowym oraz 4) zatrzymywanie i zanieczyszczenia środowiska człowieka.

Konferencję Sztokholmską poprzedziły europejskie sympozja na temat problemów dotyczących środowiska człowieka, które odbyły się 2–15 maja 1971 r. w Pradze, Ostrawie i Katowicach⁷⁶. O zorganizowaniu takich spotkań dyskutowano podczas XXII i XXV sesji Europejskiej Komisji Gospodarczej. W trakcie 45. sesji Rady Ekonomiczno-Społecznej ONZ zatwierdzono ostatecznie potrzebę zwołania takiej konferencji⁷⁷. Konferencja ta odbyła się w dniach od 5 do 16 czerwca 1972 r. Przyniosła ona postęp w kształtowaniu wspólnego podejścia wszystkich państw do spraw łączących się z ochroną środowiska i rozwojem gospodarczym. Od 1972 r. zagadnienia te zostały włączone do treści kształtujących zasadnicze funkcje państwa w polityce ochrony środowiska oraz w polityce gospodarczej. Jako podstawową zasadę międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska uznano zasadę ochrony środowiska. W deklaracji sztokholmskiej zostało zawartych 26 zasad ONZ, które stworzyły akt zbliżony w swojej formie do tzw. Międzynarodowego kodeksu ochrony środowiska. Opracowano także 109 zaleceń skierowanych do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Sekretarza Generalnego ONZ, organizacji wyspecjalizowanych w systemie ONZ oraz do rządów państw

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, 1976, s. 23.

⁷⁷ M. Fleszar, *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, Warszawa 1972, s. 200.

członkowskich. Zalecenia dotyczyły m.in. takich zagadnień, jak: 1) potrzeba wprowadzenia międzynarodowych norm dotyczących ograniczenia hałasu (zalecenie nr 14); 2) problem koordynacji w procesach chemizacji produkcji roślinnej (zalecenie nr 21); 3) zagadnienie walki z odpadami i sprawy związane z utylizacją ścieków dla celów rolniczych (zalecenie nr 22) oraz 4) problem tworzenia obszarów ochrony ekosystemów (zalecenie nr 38). Ponadto zaproponowano utworzenie przynajmniej 110 stacji w systemie światowym wykrywania zanieczyszczeń atmosfery. Wymagania międzynarodowego gospodarczego prawa środowiskawyznaczają standardy, które muszą być spełnione przy podejmowaniu wszelkich działań ochronnych w określonym czasie w stosunku do środowiska jako całości lub w odniesieniu do jego poszczególnych elementów w warunkach określonego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego⁷⁸. Wraz z usytuowaniem spraw dotyczących ochrony środowiska na poziomie zadań priorytetowych w prawie międzynarodowym pojawiła się konieczność opracowania polityki stanowiącej podbudowę ideologiczną wszystkich podejmowanych w tym celu działań. Została ona włączona do polityki gospodarczej państw członkowskich i stała się jej integralną częścią. Zespół roboczy powołany na Konferencji Sztokholmskiej w 1972 r. opracował zbiór zasad, który miał służyć celom tej polityki. Dokument ten pt. *Deklaracja Konferencji ONZ w sprawie ochrony środowiska* uchwalony został 16 czerwca 1972 r. Zgodnie z zaleceniami Konferencji Sztokholmskiej Zgromadzenie Ogólne NZ powołało Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (*United Nations Environmental Programm* – UNEP). Najważniejszym zadaniem UNEP od początku jego istnienia było upowszechnienie zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz rozwijanie współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Realizację tego przedsięwzięcia miał wspierać systemem obserwacji środowiska i następujących w nim zmian (monitoring) oraz proces wymiany informacji i wyników badań naukowych związanych z ochroną środowiska (*IRS – International Referral System*).

Do zadań UNEP od początku należało również inicjowanie i dalsze stymulowanie działalności naukowo-badawczej w sprawach ochrony środowiska i zagrożeń, wynikających z procesów gospodarczych. Zarządzaniem programem zajmuje się Rada Wykonawcza. Przy Radzie znajduje się bank informacji o stanie środowiska naturalnego w świecie. Rada jest ponadto odpowiedzialna za koordynowanie obserwacji FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) – Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa i WHO (World Health Organization) – Światowej Organizacji Zdrowia.

Na I Sesji Rady Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska UNEP zostały określone ogólne i szczegółowe cele polityki ochrony środowiska. Do celów ogólnych polityki ochrony

⁷⁸ F. Piontek, *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie*, t. 1, Białystok 2001, s. 22.

środowiska wpływających z planu działania UNEP zaliczyć można m.in.: 1) stworzenie właściwych warunków bytowania człowieka w ramach funkcjonujących systemów ekologicznych; 2) uwzględnienie w procesach planowania i kierowania rozwojem gospodarczym wpływu na środowisko i jego zasoby naturalne dla uzyskania lepszych rezultatów w dziedzinach: socjalnej, ekonomicznej i ochrony środowiska; 3) wspieranie pomocy dla krajów rozwijających się ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów dotyczących ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego oraz 4) tworzenie systemu pomocy finansowej przeznaczonej na edukację, szkolenie, wymianę informacji oraz badania nad poprawą stanu środowiska.

Cele szczegółowe, wpływające z planu działania UNEP, obejmowały m.in.: 1) prowadzenie działalności profilaktycznej, mającej na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzkiego wywołanym przez skażenie wody, powietrza i żywności oraz polepszanie warunków socjalno-bytowych ludności; 2) lokalizowanie i zapobieganie poważnym zagrożeniom czystości oceanów poprzez kontrolowanie źródeł zanieczyszczeń; 3) działanie mające na celu poprawę jakości wody przeznaczonej na potrzeby ludności i docelowe osiągnięcie takiego stanu, który będzie zgodny z wymaganiami koniecznymi dla zdrowia ludzkiego.

Stworzenie międzynarodowej polityki ochrony środowiska zapewniającej jednocześnie rozwój gospodarczy, stało się działaniem podstawowym UNEP. Oceniając sformułowane tam ogólne i szczegółowe cele, chciałbym podkreślić przede wszystkim, iż po raz pierwszy formalnie na forum międzynarodowym wyznaczone zostały podstawy polityki ochrony środowiska, która miała zapewniać harmonijny rozwój gospodarczy. Miało to ważne znaczenie, gdyż tak sformułowane tezy polityki określiły przyszłe kierunki rozwoju międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska.

Na to prawo niewątpliwie duży wpływ miała koncepcja zrównoważonego rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się w wyniku rozpoznania środowiskowych kosztów rozwoju gospodarczego zagrażających warunkom życia. Teoria zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu, polegającym na zapewnieniu właściwych form gospodarowania, pozwalających na zahamowanie procesów narastania zagrożeń podważających perspektywy rozwoju. Zrównoważony rozwój nadaje procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości. Powinien on także zapewniać rzeczywistą poprawę jakości życia ludzi. Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym „zakłada, że obecnie trwające procesy rozwoju gospodarczego z jednej strony zapewniają osiąganie wymienionych celów, ale mogą prowadzić do globalnego załamania”⁷⁹. Zgodnie z założeniami pierwszego Raportu Medowsów

z 1972 r. zatytułowanego *Granice wzrostu* przygotowanego dla Klubu Rzymskiego zagrożenia dla przyszłości świata są spowodowane kumulacją negatywnych następstw ekspansji przemysłowej oraz eksplozji ludnościowej⁸⁰.

Powyższy dokument wskazuje na konieczność przyjęcia w świecie tzw. koncepcji wzrostu zerowego w celu osiągnięcia i utrzymania równowagi globalnej. Stan równowagi miał sprowadzać się do tego, że liczba ludności i kapitał powinny mieć charakter stały⁸¹. Wnioski, które znalazły się w tym raporcie, zwracały ponadto uwagę na konieczność ograniczenia wzrostu gospodarczego. W 1974 r. ukazał się kolejny *Raport rzymski*, w którym przedstawiono m.in. wizję tzw. wzrostu ograniczonego. Miał on doprowadzić co najmniej do złagodzenia drastycznych różnic w poziomie rozwoju między „Północą”, a „Południem”. Raporty przygotowane w latach 70. dla Klubu Rzymskiego oraz dla ONZ szczegółowo rozwijały założenia gospodarczego prawa środowiska. Także odzwierciedlała je treść innych dokumentów poruszających problematykę wzrostu gospodarczego.

Przedstawiciele nauki zaprezentowali szczegółową propozycję odwołującą się do idei tzw. społeczeństwa konserwacyjnego. Miało to być społeczeństwo, którego organizacja będzie przywiązywała dużą wagę do takich celów, jak: ograniczenie marnotrawstwa w procesie przetwarzania przemysłowego, osiągnięcie większej harmonii z naturą, podejmowanie decyzji z uwzględnieniem głębszej perspektywy czasowej⁸². Autorzy tego stanowiska zaproponowali trzy alternatywne modele tak urządzonego społeczeństwa. Pierwszy kładzie nacisk na wzrost gospodarczy przy oszczędnym gospodarowaniu. Opiera się on na zasadzie „produkować więcej, zużywać mniej”. Drugi – wskazuje na stan obfitości i stabilizacji ustalony na wysokim poziomie. Opiera się na zasadzie „produkować tyle samo, zużywać mniej”. Trzeci – odwołuje się do koncepcji postprzemysłowego społeczeństwa konserwacyjnego i wynika z realizacji zasady „produkować mniej, zużywać mniej, i jednocześnie produkować coś innego”⁸³. Z tego widać, że gospodarcze prawo środowiska oparte na zrównoważonym rozwoju powinno zaspokajać bieżące potrzeby bez uszczerbku dla możliwości realizacji potrzeb przy-

⁸⁰ W 1968 r. doszło do utworzenia Klubu Rzymskiego, będącego stowarzyszeniem grupującym uczonych, przemysłowców i nauczycieli z wielu krajów świata. Tworzyli oni w ramach tego stowarzyszenia nowe idee dotyczące przyszłego modelu świata. Zob. też D. Meadows, D. Meadows, J. Randers, *Beyond the Limits. Global Collapse or a Sustainable Future*, Chelsea Greek Publishing Company, White River Junction, VT 1992, przekład polski: *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995, s. 129.

⁸¹ D. H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973, s. 181–182.

⁸² K. Valaskakis, S. P. Sindell, J. G. Smith, J. Fitzpatrick-Martin, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988, s. 106.

⁸³ Tamże, s. 25–26.

szłych pokoleń. Współcześnie zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza cele regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Z tego powodu może być badana na trzech płaszczyznach prawa: 1) wewnętrznego; 2) unijnego⁸⁴ oraz 3) międzynarodowego.

Na kształtowanie się międzynarodowego znaczenia idei zrównoważonego rozwoju szczególnie istotny wpływ miała treść dwóch dokumentów międzynarodowych: Światowej Strategii Ochrony Przyrody z 1980 r. oraz Światowej Karty Przyrody z 1982 r. Pierwszy z nich, opracowany w 1980 r. przez ekspertów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (International Union for Conservation of Nature – IUCN), zawiera definicję zrównoważonego rozwoju rozumianego jako przekształcenie biosfery oraz wykorzystanie zasobów ludzkich, finansowych oraz wartości przyrody żywej i nieożywionej dla zaspokojenia potrzeb ludzi oraz polepszenia poziomu ich życia⁸⁵. Głównym celem tego dokumentu było wsparcie szybkiego osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez zachowanie żywych zasobów. Celem Światowej Strategii Ochrony Przyrody było przyczynienie się do trwałego rozwoju poprzez ochronę żywych zasobów przyrody⁸⁶.

W Strategii określono obowiązkowe działania dotyczące prawodawstwa ochronnego⁸⁷. Istotną rolę przewidziano także dla rozwoju prawa międzynarodowego. Za najważniejszą formę działalności na płaszczyźnie międzynarodowej uznano zwłaszcza tworzenie międzynarodowego prawa ochrony przyrody oraz instrumentów służących wprowadzaniu go w życie. Do zespołu środków prawnych, gwarantujących ochronę żywym zasobom przyrody, zaliczono: międzynarodowe konwencje i porozumienia⁸⁸. Jako instrumenty wdrażania Strategii wymieniono główne konwencje uzgodnione w latach 80. Należą do nich: Konwencja ramsarska – o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Ramsar, 2 lutego 1971 r.)⁸⁹, Konwencja waszyngtońska – o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (*Convention of International Trade In Endangered Species of Wild fauna and Flora*

⁸⁴ K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 2000, nr 2, s. 66–67.

⁸⁵ Tekst tego dokumentu opublikowany został przez LOP w przekł. R. Olaczka, wyd. LOP, Warszawa 1985, s. 39.

⁸⁶ *Światowa Strategia Ochrony Przyrody: Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, Warszawa 1985, s. 10.

⁸⁷ Tamże, s. 90.

⁸⁸ Tamże, s. 114–115.

⁸⁹ Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24 ze zm.

– CITES, Waszyngton 3 marca 1973 r.)⁹⁰ oraz Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Bonn, 23 czerwca 1979 r.)⁹¹.

Państwa i organizacje międzynarodowe zostały zobowiązane do uczestniczenia w opracowywaniu nowych porozumień międzynarodowych oraz do tworzenia „miękkiego” prawa ochrony przyrody. Ogłoszenie Światowej Strategii Ochrony Przyrody miało duży wpływ na początkowe kształtowanie się treści gospodarczego prawa środowiska. Rezolucje uchwalone w 1980 i 1981 r. wzywały do takiego korzystania z zasobów przyrody, aby pozwalało to zapewnić utrzymanie naturalnych procesów i różnorodności form życia oraz zachować właściwą równowagę pomiędzy rozwojem gospodarczym i ochroną środowiska.

Kolejnym ważnym dokumentem dla ustalenia treści koncepcji zrównoważonego rozwoju jest Światowa Karta Przyrody z 1982 r. Jest ona aktem zdecydowanie mniej obszernym i skromniej rozbudowanym pod względem merytorycznej zawartości w porównaniu z Światową Strategią Ochrony Przyrody. Postanowienia Karty Przyrody określają w sposób zwięzły generalne standardy gospodarczego korzystania przez człowieka z zasobów przyrody.

Karta wymienia 24 zasady, które zostały podzielone na 3 grupy: 1) zasady ogólne, 2) reguły funkcjonalne i 3) reguły implementacyjne. Można wyodrębnić w związku z tym pięć zasad, które mają postać obowiązków o charakterze ogólnym: 1) poszanowanie przyrody i nieosłabianie jej istotnych procesów, 2) nienarażanie na niebezpieczeństwo możliwości genetycznej życia na Ziemi, 3) stosowanie zawartych w Karcie zasad ochrony do wszystkich obszarów na kuli ziemskiej, 4) użytkowanie ekosystemów i organizmów w sposób umożliwiający utrzymanie ich optymalnej i trwałej produktywności bez narażania współistniejących z nimi ekosystemów lub gatunków oraz 5) zabezpieczenie przyrody przed zniszczeniami powodowanymi przez wojnę lub inne działania⁹².

Podstawy koncepcji gospodarczego prawa środowiska można odnaleźć w treści art. III deklaracji o prawach człowieka i prawach ludzi do pokoju i rozbrojenia, której projekt został przedstawiony w 1982 r. przez Sekretariat Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników Demokratów⁹³. Według tego dokumentu wszystkie jednostki ludzkie oraz ludzkość jako całość mają prawo do takiego środowiska, które umożliwi im żyć w warunkach godności i powodzenia. W żadnych warunkach człowiek nie może być pozbawiony środków, które służą

⁹⁰ Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112, zał. Dz.U. 2003, nr 11, poz. 14, uzup. Dz.U. 2004, nr 112, poz. 1.

⁹¹ Dz.U. 2003, nr 2, poz. 17.

⁹² *Światowa Karta Przyrody*, „Przyroda Polska” 2001, nr 1.

⁹³ Tekst projektu Deklaracji, „International Review of Contemporary Law” 1982, wkładka, s. 8.

mu do egzystencji⁹⁴. Powinien istnieć obowiązek państw, polegający na dbałości, by działalność na terenie podlegającym ich jurysdykcji lub pozostającym pod ich kontrolą nie wywoływała szkód w środowisku innych państw lub stref oraz obszarów, które z nimi graniczą. W związku z powyższym postulowano wprowadzenie zakazu powodowania zmian w środowisku wynikających z celów wojskowych. Poważne naruszenie międzynarodowych obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska człowieka miało być traktowane jako przestępstwo międzynarodowe. Prawo powinno przewidywać konieczność szczególnego zabezpieczenia opieki oraz pomocy medycznej w stanach kryzysowych.

Na koncepcję ochrony prawnej środowiska powoływano się następnie m.in. w 1987 r. w raporcie G. H. Brundtland *Nasza wspólna przyszłość* ogłoszonym przez Światową Komisję do Spraw Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development – WCED)⁹⁵. Raport G. H. Brundtland wyjaśnia także pojęcie zrównoważonego rozwoju, wymienia jego elementy składowe oraz wskazuje zakres i metody jego stosowania. Raport był pierwszym międzynarodowym dokumentem tej rangi, w którym została podjęta próba szczegółowego zdefiniowania tego pojęcia tak bardzo ważnego dla późniejszego kształtu regulacji dotyczących odnawialnych źródeł energii.

W konstrukcji tej widoczne są zagrożenia wynikające z powiązania pomiędzy przyrodą a rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro w 1992 r. głównym przedmiotem obrad była koncepcja zrównoważonego rozwoju. Stała się ona podstawą wszystkich przyjętych na konferencji aktów prawnych i dokumentów. Dokumentami rozwijającymi treść zasady zrównoważonego rozwoju są: Deklaracja z Rio, Globalny Program Działań – Agenda 21 i Deklaracja o ochronie lasów.

Deklaracja pierwotnie miała być nazwana Kartą Ziemi. Preambuła deklaracji nawiązywała do deklaracji Sztokholmskiej i wskazywała na dążenie do tego, aby za pomocą porozumień międzynarodowych zapewnić wprowadzenie „integralności światowego systemu środowiska i rozwoju”. Deklaracja z Rio stwierdza, że jedyną drogą osiągnięcia długotrwałego wzrostu gospodarczego jest łączenie go z ochroną środowiska⁹⁶. Pojęcie „zrównoważonego

⁹⁴ Por. N. Wolański, *Zmiany środowiska a rozwój biologiczny człowieka*, Wrocław 1983, s. 14 i n.

⁹⁵ *Our Common Future*, The World Commission on Environment and Development, Oxford–New York 1987, s. 6, wydanie polskie raportu, przeł. U. Grzełowska i E. Kolankowska, *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 71. Warto też przypomnieć, że autorka Raportu G. H. Brundtland była przewodniczącą Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, trzykrotnie też była premierem Norwegii w latach 1981, 1986–1989, 1990–1996.

⁹⁶ M. Keating, *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań*, Warszawa 1994, s. 12.

rozwoju” pojawia się kilkanaście razy w całej treści 27 zasad zawartych w deklaracji. Zgodnie z zasadą 4 koniecznym warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest traktowanie ochrony środowiska jako integralnej części procesów rozwojowych i nierozpatrywanie jej w oderwaniu od tych procesów. W dokumencie tym zostały wymienione także składniki zrównoważonego rozwoju.

Postanowienia Deklaracji z Rio znalazły swoje odzwierciedlenie w obszernym dokumencie pt. Agenda 21. Jest on programem politycznym, a liczba 21 symbolizuje XXI w. Jest to program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju świata XXI w. Jego treść opiera się na 27 zasadach Deklaracji z Rio i zawiera apel skierowany do społeczności międzynarodowej o wspieranie działań, służących trwałemu zrównoważonemu rozwojowi świata. Zdaniem S. Kozłowskiego, „Agenda 21 daje podstawę do podjęcia działań, wytyczenia celów, sposobów postępowania, stosownie do odmiennych uwarunkowań, możliwości i priorytetów poszczególnych państw, ale w zgodzie z zasadami przyjętymi w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju. Proces ten stanowi początek ogólnoświatowej współpracy, której celem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju”⁹⁷.

Celem tego dokumentu jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego. Wskazane tu zostały kierunki, w których powinno się zmierzać, aby zapewnić przyszłym pokoleniom spokojne warunki życia na Ziemi. W tym celu uznano, że konieczne będzie skoordynowanie działań na rzecz ochrony środowiska z zagadnieniami gospodarczymi. Zgodnie z Agendą 21, uwarunkowania demograficzne, konsumpcyjne i technologiczne stanowią główne siły wyznaczające zmiany w środowisku i zagrożenia dla rozwoju gospodarczego. Dokument ten określa także założenia dotyczące polityki i programów ochrony środowiska, które powinny zmierzać do osiągnięcia równowagi między konsumpcją, liczbą ludności i zdolnością Ziemi do podtrzymywania na niej życia. Przedstawione zostały tam ponadto propozycje rozwiązań, obejmujących zwalczanie degradacji środowiska lądowego, powietrza, wód, zachowania lasów i różnorodności gatunków żyjących na Ziemi.

Zgodnie z Agendą 21, współpraca pomiędzy państwami powinna odbywać się zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami działania wyspecjalizowanych agend ONZ, organizacji rządowych i pozarządowych oraz grup społecznych. Powinna się ona także koncentrować na takich zagadnieniach, jak: tworzenie i wzmacnianie międzynarodowych systemów wymiany danych i informacji dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju, regularne przygotowywanie sprawozdań dotyczących tych zagadnień, rozwój współpracy technicznej i naukowej, a także wymiana technologii.

⁹⁷ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 66.

Kolejnym dokumentem przyjętym podczas Konferencji w Rio de Janeiro, opierającym swoje założenia na koncepcji zrównoważonego rozwoju, jest Deklaracja o ochronie lasów. Zgodnie z jej treścią zasoby i obszary leśne powinny być wykorzystywane w sposób zapewniający ich zachowanie oraz zaspokojenie potrzeb społecznych, gospodarczych, ekologicznych, kulturalnych i duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Deklaracja zwraca uwagę na wielofunkcyjność lasów zwłaszcza dla zapewnienia trwałego rozwoju. Wytyczne działań w tym obszarze dotyczą: utrzymywania złożonych i unikalnych procesów ekologicznych zachodzących we wszystkich rodzajach lasów, prawidłowego gospodarowania ich zasobami, zwiększania powierzchni obszarów leśnych, przy jednoczesnym zapewnieniu wszechstronnej ochrony lasów.

Antropolodzy uważają las za środowisko, które przyczyniło się do zaistnienia i rozwoju człowieka. Stawiają tezę, według której gdyby nie istniały lasy, ewolucja rozwinęłaby się w innym kierunku. Początkowo zasadniczym celem gospodarki leśnej był zysk pochodzący z produkcji drzewa. W procesach gospodarczych ogromne znaczenie mają lasy przede wszystkim ze względu na produkcję leśną, a następnie potrzeby zdrowotne i kulturalne ludności w miastach, ośrodkach przemysłowych oraz w miejscowościach uzdrowiskowych⁹⁸. Znaczenie lasu dla ochrony klimatu polega na wyrównywaniu rocznych i dobowych temperatur, ochronie gleby przed wysuszeniem oraz oczyszczaniu powietrza z dwutlenku węgla. Las chroni glebę dzięki zatrzymywaniu dużych ilości wilgoci, która pochodzi z opadów atmosferycznych.

Przełomowe znaczenie dla ustalenia kształtu koncepcji zrównoważonego rozwoju ma Konwencja o różnorodności biologicznej⁹⁹. Kładzie ona nacisk na przejście od ochrony fragmentów przyrody do ochrony całości zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony. Konwencja posiada jednocześnie wymiar globalny, regionalny, lokalny i krajowy, istotny dla tak samo określonych obszarów oddziaływania gospodarczego prawa środowiska. Zasoby żywe na kuli ziemskiej zostały uznane za dobro całej ludzkości. Opierając się na tym założeniu, cała społeczność międzynarodowa jest zobowiązana do aktywnego uczestniczenia w ich zachowaniu

⁹⁸ L. Jastrzębski, E. Stankiewicz, *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972, s. 7.

⁹⁹ Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532; W. Radecki uważa, że Konwencja o różnorodności biologicznej nie należy do kategorii *self-executing* i jej wdrożenie uzależnione jest od istnienia odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego. Zob. W. Radecki, *Problemy implementacji międzynarodowego prawa ochrony przyrody w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanajko. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Porównawczego Akademii Ekonomicznej w Krakowie. (Kraków, 27–28 września 1995 r.)*, red. K. Lankosz, Kraków 1996, s. 297–305.

dla przyszłych pokoleń. Państwa rozwinięte ekonomicznie, a ubogie pod względem przyrodniczym, powinny pomagać w zachowaniu różnorodności biologicznej państwom bogatym przyrodniczo, ale ubogim pod względem ekonomicznym. Zgodnie z art. 2j Konwencji „różnorodność biologiczna” oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią, dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów. Zdaniem K. Czyżewskiej i K. Jażdżewskiego, różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie i zmienność organizmów żywych oraz częstość ich występowania¹⁰⁰. W ich ocenie zakres różnorodności biologicznej jest bardzo szeroki, odnosi się bowiem do całego bogactwa i różnorodności form życia – do biosfery jako całości oraz do jej niższych systemów składowych, zwanych także systemami przyrodniczymi. W jej zakres wchodzi zarówno stan obecny, jak też przeszłość oraz przewidywana przyszłość bogactwa żywej przyrody¹⁰¹.

Zgodnie z Krajową Strategią Ochrony i Racjonalnego Użytkowania Różnorodności Biologicznej „różnorodność biologiczna oznacza zmienność genetyczną (bogactwo puli genowej), każdej żyjącej populacji oraz skład gatunków i zróżnicowanie systemów ekologicznych występujących na Ziemi”¹⁰². E. O. Wilson różnorodność biologiczną interpretuje jako „zróżnicowanie organizmów, rozpatrywane na wszystkich poziomach organizacji przyrody, poczynając od odmian genetycznych w obrębie gatunku, poprzez rodzaje, rodziny oraz jeszcze wyższe jednostki systematyczne, a także różnorodność ekosystemów – zarówno zespołów organizmów żyjących w określonych siedliskach, jak również samych warunków w których one żyją”¹⁰³. Bioróżnorodność wynika ze złożonych procesów, w których jedne gatunki są zastępowane przez inne w celu powstawania nowych form życia. Naturalne biocenozy powstały w wyniku ewolucyjnych zmian, które prowadziły jednocześnie do powstania nowych gatunków i zasiedlenia przez nie nowych środowisk¹⁰⁴.

¹⁰⁰ K. Czyżewska, K. Jażdżewski, *Co to jest różnorodność biologiczna*, [w:] *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, red. R. Olaczek, A. U. Warcholińska, Łódź 1999, s. 92.

¹⁰¹ Tamże, s. 93.

¹⁰² A. Liro, M. Metler, W. Nowicki, A. Weigle, *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998, s. 1.

¹⁰³ E. O. Wilson, *The Diversity of Life*, London–New York 1992, cyt. za A. Liro, M. Melter, W. Nowicki, A. Weigle, *Krajowa...*, s. 1.

¹⁰⁴ K. Stępczak, *Ekologia stosowana*, [w:] *Kompedium wiedzy o ekologii*, red. J. Strzałko, T. Mosso-Pietraszewska, Warszawa–Poznań 1999, s. 372.

Podstawowym celem omawianej Konwencji wynikającym z treści art. 1 jest ochrona różnorodności biologicznej, umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści, wynikający z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym odpowiedni dostęp do tych zasobów i transfer stosowanych technologii, z uwzględnieniem wszystkich praw do tych zasobów i technologii wraz z odpowiednim ich finansowaniem.

Cele Konwencji obejmują także restytucję i utrzymanie różnorodności biologicznej oraz nakazują umiarkowane użytkowanie jej elementów, a także sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych. Zasady ochrony różnorodności biologicznej, na które powołuje się Konwencja, są zgodne z zasadami prawa międzynarodowego¹⁰⁵. Z treści art. 3 Konwencji wynika, że zgodnie z Kartą NZ i zasadami prawa międzynarodowego państwa mają suwerenne prawo wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z własną strategią ochrony środowiska.

Przepisy Konwencji uwzględniają także zasadę dobrego sąsiedztwa¹⁰⁶. W art. 5 Konwencji wskazano na obowiązek współpracy i współdziałania między państwami-stronami bezpośrednio lub przez odpowiednie organizacje międzynarodowe. Istotne znaczenie ma współpraca w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową. W Konwencji znalazło się też zobowiązanie państw do opracowania krajowych strategii, planów i programów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów. Przepisy omawianej umowy sformułowały dla państw dwa nakazy postępowania. Po pierwsze, jest to nakaz podejmowania działań na rzecz restytucji zniszczonych obszarów i przeciwdziałanie takim procesom, jak: niszczenie lasów, chemizacja gruntów rolnych, erozja i zasolenie gleb, zanieczyszczenie mórz i oceanów. Po drugie, jest to nakaz rozpoznania i ograniczenia ludzkiej działalności, która wywiera negatywny wpływ na zasoby różnorodności biologicznej. Na państwa nałożono obowiązek ochrony zasobów *in situ* oraz *ex situ*.

Ochrona *in situ* to zabezpieczenie ekosystemów i naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymanie i restytucja zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku. W odniesieniu do gatunków udomowionych lub hodowanych jest to działanie w otoczeniu, w którym rozwinęły one swoje specyficzne właściwości. Sposobem realizacji tej formy ochrony prawnej jest tworzenie obszarów chronionych, ekosystemów, ich kontrola i promocja. Strony Konwencji na obszarach nie objętych osłoną prawną przyrody powinny podejmować takie działania, aby w planowaniu przestrzennym nie dochodziło do naruszania równowagi w funkcjonowaniu najważniejszych przyrodniczo ekosystemów. Wynika z tego m.in. obowiązek uwzględnia-

¹⁰⁵ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 107.

¹⁰⁶ G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996, nr 1, s. 19–30.

nia zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym¹⁰⁷. Istotne znaczenie dla rozwoju warunków życia mają zagrożenia różnorodności biologicznej. J. Markowski i A. Skrok zaliczają do nich: podział siedlisk, ich niszczenie i modyfikowanie¹⁰⁸. Zdaniem tych autorów, znajomość całkowitej liczby gatunków zamieszkujących kulę ziemską oraz bezwzględnych wartości tempa ich wymierania ma jednak znikome znaczenie dla planowania przedsięwzięć związanych z ochroną organizmów żywych. O wiele istotniejsza w ich ocenie, z konserwatorskiego punktu widzenia, jest umiejętność znajdowania obszarów o wysokiej bioróżnorodności i licznych taksonach endemicznych, a następnie otaczanie tych siedlisk systemem ochrony, umożliwiającym zachowanie integralności ekologicznej, zanim zostanie zburzona na skutek niekorzystnych zmian środowiskowych¹⁰⁹.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia gospodarczego korzystania z zasobów środowiska jest wyznaczenie zakresu pojęcia „ekosystem”. Zgodnie z art. 2 ekosystem stanowi dynamiczny kompleks roślin, zwierząt i mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną. Należy pamiętać o dużym zróżnicowaniu ekosystemów. Konwencja wprowadziła do międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska nowe postanowienia dotyczące różnorodności genetycznej. Z treści art. 2 wynikają dwa ważne pojęcia dla gospodarczego korzystania z zasobów przyrody: 1) „materiał genetyczny” i 2) „zasoby genetyczne”. Każda ze stron Konwencji powinna utrzymywać środki umożliwiające rozpoznanie i kontrolowanie zagrożeń wynikających z użytkowania oraz uwalniania żywych, zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów, które powodując negatywne skutki w środowisku, mogą wpływać na ochronę oraz umiarkowane użytkowanie różnorodności biologicznej i jej elementów lub stanowić zagrożenie dla ludzkiego zdrowia¹¹⁰.

Kolejny etap rozwoju międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska jest związany z XIX sesją specjalną Zgromadzenia Ogólnego ONZ, która miała miejsce w Nowym Jorku w dniach 23–28 czerwca 1997 r. Sesja ta została określona jako „Szczyt Ziemi + 5”. Zakończyła się ona przyjęciem ważnego dokumentu o nazwie *Program dalszej realizacji Agendy 21*. Zawierał on prócz oceny działań ostatnich 5 lat od Konferencji w Rio także nakreślenie planu działań na okres 1998–2002.

¹⁰⁷ Zob. szerzej: J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 66 i n.; J. Šindelářová, *Ekologiczne podstawy planowania przestrzennego*, przeł. J. Gawlik, [w:] R. Olaczek, *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie. Ochrona*, Warszawa 1988, s. 574.

¹⁰⁸ J. Markowski, A. Skrok, *Zagrożenia różnorodności biologicznej*, [w:] *Ochrona środowiska...*, s. 126.

¹⁰⁹ Tamże, s. 127.

¹¹⁰ J. Ciechanowicz, *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, PiP 1997, nr 6, s. 48.

Po 30 latach od Konferencji w Sztokholmie i 10 latach od Konferencji w Rio de Janeiro zorganizowana została w Johannesburgu trzecia światowa Konferencja ONZ nazwana Szczytem pod hasłem „Zrównoważony rozwój Ziemi”. w dniach od 26 sierpnia do 4 września 2002 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało wszystkie kraje do przygotowania raportu oceniającego postępy w wdrażaniu Agendy 21 w okresie ostatnich 10 lat. Celem Szczytu, poprzez proces przygotowawczy, miało być zapewnienie równowagi pomiędzy wzrostem ekonomicznym, procesem przemian społecznych i ochroną środowiska jako składnikami zrównoważonego rozwoju. Konferencja „Rio +10” w założeniu miała przyjąć wytyczne dotyczące podjęcia działań i wskazać na wykonanie konkretnych zadań niezbędnych do wdrażania Agendy 21.

Trzecia plenarna sesja poświęcona była problemom bioróżnorodności i zarządzania ekosystemami. Zwrócono tam uwagę na to, że bioróżnorodność i ekosystemy stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżono także zależność pomiędzy ochroną i wykorzystaniem bioróżnorodności a problemem ubóstwa. Podczas Szczytu w Johannesburgu przyjęto dwa podstawowe dokumenty: Deklarację polityczną i Plan implementacji światowego szczytu w sprawie zrównoważonego rozwoju. W Deklaracji politycznej sformułowano wspólne stanowisko uczestników Szczytu wobec wyzwań i perspektyw urzeczywistnienia koncepcji wynikającej z zasady zrównoważonego rozwoju. Wymienione tam zostały zagrożenia dla pełnego zapewnienia realizacji tej zasady.

Jak widać, międzynarodowe prawo ochrony środowiska wyznaczyło ramy prawne dla międzynarodowego gospodarczego prawa środowiska w wymiarze zewnętrznym i globalnym. Dziedzina ta, choć nie nazwana wprost w przepisach prawa międzynarodowego, funkcjonuje poprzez główne instytucje oraz instrumenty międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz prawa gospodarczego.

1.4. Unijne gospodarcze prawo środowiska

Prawem unijnym możemy nazwać prawo europejskich organizacji międzynarodowych. W swojej strukturze porządek prawny Unii Europejskiej jest podobny do systemu prawnego państwa. Zadania dotyczące ochrony środowiska, które zostały powierzone UE, są zbliżone do zadań państwa, ale nie tożsame z nimi. Unia Europejska powstała z woli państw suwerennych i jako swoisty twór prawa posługuje się określonymi instrumentami działania, dążąc w ten sposób do realizacji swoich celów. Jednym z nich jest ochrona środowiska. Stosunki wzajemne między obywatelami UE są regulowane przez prawo. Przepisy te stanowią podstawę systemu instytucjonalnego UE. Prawo unijne normuje stosunki między instytucjami UE oraz określa zasady przy podejmowaniu decyzji przez te instytucje.

Porządek prawny UE odgrywa coraz większy bezpośredni wpływ na stosunki gospodarcze obywateli, jak również na decyzje podejmowane przez organy władz publicznych państw członkowskich w sferze gospodarczej. Państwa suwerenne w formie traktatów międzynarodowych wyposażyły UEw instrumenty prawne. Ich prawo wewnętrzne podlega jednolitej wykładni postanowień traktatowych.

Analizując system prawa unijnego, należy pamiętać o istnieniu niepisanego prawa. Należą do niego ogólne zasady prawne, które w zależności od swojej treści zaliczane są do pierwotnego albo do wtórnego prawa unijnego. W regulacjach dotyczących ochrony środowiska związanych z gospodarką odgrywają one szczególną rolę. K. Myszona do ogólnych zasad prawa wUE zalicza typowe zasady prawa wewnętrznego, zasady prawa międzynarodowego, wspólne zasady prawa państw członkowskich oraz zasady prawa unijnego. Do zasad prawa autorka ta zalicza również prawa i wolności fundamentalne¹¹¹. Na zasady ogólne prawa unijnego powołuje się w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości. Brak jest jednak jednolitego i stałego katalogu tych zasad. W doktrynie nie ma zgodności co do definicji, zakresu oraz katalogu zasad ogólnych w prawie unijnym¹¹². F. Emmert, M. Morawiecki uważają, że ogólną zasadą jest „metoda pozyskiwania prawa za pomocą analizy porównawczej systemów prawnych [...] w dwóch obszarach, w których prawo wspólnotowe okazało się niekompletne, a mianowicie: przy ochronie praw podstawowych przeciwko działaniom organów wspólnotowych [...] i przy tworzeniu minimalnych standardów dla procedur administracyjnych Wspólnoty (np. prawo poszkodowanego do bycia wysłuchanym)”¹¹³. Zdaniem tych autorów, zasady prawa są głównie narzędziem służącym do wypełniania luk w systemie. J. Sozański, uwzględniając zakres i rangę samych zasad, wymienia następujące zasady ogólne wywodzone ze wspólnotowego systemu prawnego: „zasadę proporcjonalności, bezpieczeństwa prawnego, ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań, odpowiedzialności Wspólnot za czyny ich funkcjonariuszy, zgodności aktów administracyjnych z aktami prawa wyższego rzędu oraz poszanowania praw człowieka”¹¹⁴.

¹¹¹ K. Myszona, *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amstredamskim*, Warszawa–Poznań 2000, s. 65 i n.

¹¹² Zob. J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 168 i n.; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002, s. 111 i n.; M. Alt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 39 i n.

¹¹³ Tamże, s. 115.

¹¹⁴ J. Sozański, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań 2003, s. 58.

Trudno też mówić o pewnej całościowej koncepcji zasad w systemie prawa unijnego. Ogólne zasady prawa należą do pierwotnego prawa unijnego, o ile ich treść pozwala na przyznanie im takiej rangi. Zasady te są wymieniane w traktatach założycielskich oraz w prawie wtórnym. Zalicza się do nich wynikające z konstrukcji państwa prawnego gwarancje związane z postępowaniem administracyjnym, a także unijne prawa podstawowe¹¹⁵. Zdaniem J. Sozańskiego należy przy tym pamiętać, że „nie każda wspólnotowa ogólna zasada prawa jest możliwa do zastosowania we wszystkich systemach prawnych [...]. Wynika to ze specyfiki systemu, gdzie oprócz prawa publicznego stosowane jest prawo prywatne (m.in. gospodarcze), skuteczne wobec państw i instytucji WE oraz osób fizycznych i prawnych”¹¹⁶. Tak więc, w prawie unijnym nie występują zdefiniowane zasady, które moglibyśmy uznać za wiążące dla całego systemu, a jednocześnie określające jego wykładnię.

Do ogólnych zasad prawa w systemie UE zalicza się zasadę równości i niedyskryminacji¹¹⁷. W. Czapliński i A. Wyrozumska do zasad unijnych zaliczają: 1) zasadę nieretroaktywności prawa; 2) zasadę zakazu bezpodstawnego wzbogacenia oraz 3) zasadę ekscerpacji siły wyższej¹¹⁸. Można wskazać generalnie na trzy główne źródła zasad prawa unijnego: 1) przepisy traktatów założycielskich; 2) prawo krajowe i 3) orzecznictwo TS. Konstrukcja całego prawa unijnego opiera się na ogólnych zasadach prawa, do których odwołują się także państwa członkowskie. Trybunał Sprawiedliwości często powołuje się na ogólne zasady prawne podczas interpretacji i stosowania prawa unijnego¹¹⁹. W orzecznictwie TS ogólne zasady prawa są głównie rozumiane jako zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich. W swojej działalności orzeczniczej Trybunał zapewnia również poszanowanie zasad prawnych ugruntowanych w tradycji państw członkowskich, nawet wtedy, jeśli nie są one wyraźnie skodyfikowane w prawie wewnętrznym. Z tego wynika, że omawiane zasady stanowią ważną część unijnego porządku prawnego, a ich naruszenie oznacza naruszenie norm traktatowych lub jego przepisów wykonawczych. Zasady prawa mające charakter konstytucyjny muszą być bezwzględnie przestrzegane przez instytucje UE we wszystkich jej działaniach, a przede wszystkim w działalności legislacyjnej jej organów. Niektóre zasady

¹¹⁵ Zob. szerzej. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35 i n.

¹¹⁶ Tamże, s. 58–59.

¹¹⁷ J. Ruzkowski, M. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2001, s. 133–134.

¹¹⁸ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 89.

¹¹⁹ Por. stanowisko TS w sprawie C-166/97 Komisja przeciwko Francji – *Seine estuary* opublikowane [w:] Z. Brodecki, T. Koncewicz, P. Kupczyk, M. Pchalek, *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010, s. 54–55.

prawne wskazują administracji kierunek działania w przypadku niejasności lub przy występowaniu luk w prawie unijnym.

O szczególnym charakterze prawa unijnego decydują następujące czynniki: 1) prawodawcze, wykonawcze i sędziowskie organy UE; 2) przeniesienie kompetencji z państw członkowskich na UE, zgodnie z postanowieniami traktatów; 3) nadrzędność prawa unijnego nad wewnętrznym prawem poszczególnych państw. Wyłączną kontrolę sądową nad prawem unijnym sprawuje TS. Unia Europejska jest organizacją o ograniczonych kompetencjach, przekazanych jej na mocy traktatów, które wyznaczają dziedziny, w jakich wyłącznie Unia ma kompetencję określania polityki i te, w których dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi. Pozostałe dziedziny pozostają z definicji w obrębie kompetencji państw członkowskich.

Ochrona środowiska obejmuje również gospodarcze aspekty korzystania z zasobów środowiska, podobnie jak stosunki z zagranicą, należą do dziedzin o kompetencji dzielonej. Jeżeli w danej dziedzinie Unia nie wydała aktów prawnych, państwa członkowskie zachowują swobodę legislacyjną. Jeżeli jednak Unia wyda akty prawne, są one nadrzędne i wiążące zarówno względem przeszłych, jak i przyszłych dokonań legislacyjnych państw członkowskich. Unia Europejska może uczestniczyć i czynnie bierze udział w przygotowywaniu międzynarodowych konwencji, dotyczących zagadnień z zakresu ochrony środowiska, a także w ich wprowadzaniu w życie. Trybunał potwierdził, że umowy międzynarodowe, których Unia jest stroną, wywołują bezpośrednie skutki prawne.

Analizując źródła unijnego prawa ochrony środowiska, można wyodrębnić prawo pierwotne i prawo wtórne. Do kategorii prawa pierwotnego należą traktaty założycielskie, umowy o przystąpieniu oraz inne umowy, których ranga jest równa traktatom założycielskim. Prawo wtórne tworzą: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Akty te charakteryzują się trzema podstawowymi cechami: „są efektem wykonywania kompetencji unijnych, są przyjęte w granicach swych kompetencji, zgodnie z traktatami i w ramach ich celów oraz spełniają pewne wymogi formalne i proceduralne”¹²⁰. Rozporządzenia i dyrektywy są głównymi źródłami prawa ochrony środowiska w UE zapewniającymi gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w 1951 r., a następnie Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r. w czasie ich przyjmowania nie zawierały żadnych przepisów odnoszących się w sposób bezpośredni do ochrony środowiska. Część przepisów traktatów odwoływała się pośrednio do pro-

¹²⁰ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 491.

blematyki ochrony środowiska oraz właściwego gospodarowania jego zasobami. Z treści art. 3 EWWiS wynikał nakaz popierania polityki racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych i unikania nadmiernej ich eksploatacji oraz poprawy warunków życia i pracy. Postanowienia art. 46 zobowiązywały Komisję do zbierania informacji koniecznych do polepszenia warunków życia i pracy ludzi zatrudnionych w gałęziach przemysłu, których traktat dotyczył.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom z 1957 r.¹²¹ – za jeden z głównych celów wyznaczył stworzenie warunków wykorzystywania energii jądrowej bez zagrożenia dla życia i zdrowia ludności oraz stworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa. Przepisy tego traktatu budowały ponadto warunki dla wspierania badań naukowych i rozpowszechniania wiedzy. Artykuł 35 przewidywał zobowiązanie skierowane do państw członkowskich dotyczące potrzeby tworzenia instalacji koniecznych do stałego kontrolowania poziomu napromieniowania powietrza, wód i gleby. Komisja Europejska miała prawo sprawdzania prawidłowości działania takich instalacji. Państwa członkowskie zobowiązane były do przekazywania KE planu składowania odpadów radioaktywnych. Ocenie poddawano zwłaszcza realizację planu pod kątem wywołania skażenia wód, gleby lub powietrza w innym państwie.

Za podstawę prawną w traktacie o EWG do tworzenia pierwszych regulacji ochrony środowiska wykorzystywano treść art. 100. Przepis ten upoważniał Radę na wniosek Komisji do uchwalania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów państw członkowskich, które miały bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. Takie samo upoważnienie przewidywał art. 235 traktatu o EWG. Jednym z pierwszych aktów prawa wtórnego dotyczących zagadnień związanych pośrednio z gospodarczym prawem środowiska był dyrektywa Komisji 67/548/WE z 27 marca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych¹²².

Wyraźną podstawę prawną dla tworzenia przez Wspólnoty polityki i prawa ochrony środowiska wprowadził dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Do części III traktatu o EWG dodany został tytuł VII *Środowisko naturalne* (art. 130r–130t). W art. 130r określone zostały cele Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego. Obejmowały one zachowanie, ochronę i poprawę środowiska, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz zapewnianie

¹²¹ Wersja skonsolidowana traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE C 84/1 z 30.03.2010 r.

¹²² Dz.Urz. L 196, 16.08.1967, s. 1 ze zm.

ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Przepisy JAE odwoływały się do zasad prawnych ochrony środowiska, takich jak: zasada prewencji, likwidacji szkody u źródła jej powstania, „zanieczyszczający płaci” oraz subsydiarności. Wymagania ochrony środowiska uznane zostały za składnik innych polityk wspólnotowych.

Kolejne podstawy prawne dotyczące gospodarczego prawa środowiska w prawie pierwotnym ustanowił traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), podpisany 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.¹²³ Przepisy obejmujące art. 130r–130t wprowadzono do tytułu XVI *Środowisko naturalne*. Nowy art. 130r, który odwoływał się do zasady przezorności, zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz stwarzał podstawy do prowadzenia współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w ochronie środowiska, gwarantował także w konsekwencji utrzymywanie w ten sposób stabilnego wzrostu gospodarczego. Artykuł 130s zobowiązał państwa do finansowania działań w ochronie środowiska. Traktat Amsterdamski z 1997 r. wprowadził deklarację o umacnianiu spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju. Nowy traktat uzupełnił treść art. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską o postanowienie, które zobowiązywały Wspólnotę dopopierania harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej oraz utrzymanie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Traktat z Nicei z 2001 r. doprecyzował natomiast treść art. 175 TWE.

Traktat lizboński zmienił traktat o Unii Europejskiej oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Nazwany został traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określenia „Wspólnota” i „Wspólnota Europejska” zostały zastąpione wyrazami „Unia” oraz „Unia Europejska”. Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego dotychczasowe art. 174–176 TWE przeniesione zostały do tytułu XX traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 191–193¹²⁴. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFU polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; 2) ochrony zdrowia ludzkiego, 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Cele to można traktować jednocześnie jako cele gospodarczego prawa środowiska.

¹²³ Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.

¹²⁴ Dz.Urz. UE, wydanie polskie C 15 z 09.05.2008 r., s. 47–361.

Obecnie polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i „zanieczyszczający płaci” (art. 191 ust. 2). Na podstawie art. 191 ust. 3 przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: 1) dostępne dane naukowo-techniczne, 2) warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, 3) potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania oraz gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Sektorowe prawo ochrony środowiska UE jest związane z ochroną poszczególnych elementów środowiska. Regulacje te obejmują w szczególności ochronę: powietrza, wody, przyrody i bioróżnorodności, gospodarkę odpadami oraz prawo emisyjne, a więc także podstawowe elementy gospodarczego prawa środowiska.

Regulacje unijnego prawa ochrony środowiska, odnoszące się bezpośrednio do gospodarowania zasobami środowiska, obejmują w szczególności przepisy, dotyczące: przyrody i różnorodności biologicznej, zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń, gospodarki odpadami, zanieczyszczenia powietrza, zanieczyszczenia wody, hałasu, ocen oddziaływania na środowisko oraz organizmówgenetycznie zmodyfikowanych.

W obecnych warunkach funkcjonowania UE punktem wyjścia dla ustalenia podmiotowego zakresu prawa ochrony środowiska może być Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹²⁵, uchwalona i podpisana 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów UE: Parlamentu, Rady i Komisji. Przewodniczący tych organów podpisali Kartę podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r.¹²⁶ Według treści art. 37 wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Prawa unormowane w Kartie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, powinny być wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Zgodnie z generalną zasadą prawo UE może przyznawać szerszą ochronę. Prawa podstawowe, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, powinny być interpretowane zgodnie z tymi tradycjami. Postanowienia Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych ak-

¹²⁵ Dz.Urz. UE.C.07.303.1.

¹²⁶ Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko Biala 2001.

tów i kontroli ich legalności. Prawa podstawowe traktowane są szczególną kategorią praw, które są akceptowane przez społeczeństwo, „na tyle istotną, że na zasadach sprawiedliwości i równości prawa te powinny być przypisane każdej osobie fizycznej, a nawet niekiedy jednostkom w ramach kategorii zbiorowych i przestrzegane przez władze publiczne”¹²⁷.

1.5. Polskie gospodarcze prawo środowiska

W początkowym okresie tworzenia podstaw dla przyszłego systemu prawa ochrony środowiska uchwalono w Polsce m.in. ustawę z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniami¹²⁸. Została ona następnie zastąpiona przez ustawę z 30 maja 1962 r. *Prawo wodne*¹²⁹. Następnie uchwalona została ustawa z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem¹³⁰. Na podstawie tej ustawy zostało wydane rozporządzenie RM z 13 września 1966 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym¹³¹. Wśród pierwszych podstaw prawnych ochrony środowiska należy wymienić również ustawę z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, która była pośrednio związana z problematyką ochrony prawnej środowiska¹³².

W latach 70. nastąpił dalszy rozwój ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska. W tym czasie została wydana m.in. ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów¹³³, ustawa z 24 października 1974 r. *Prawo wodne*¹³⁴, ustawa z 24 października 1974 r. *Prawo budowlane*¹³⁵. W 1977 r. ustawą z 26 listopada 1977 r. został w sposób istotny znowelizowany ze względu na wymagania ochrony środowiska dekret z 1953 r. *Prawo górnicze*¹³⁶. W omawianym okresie uchwalone zostały przepisy związane z projektowaniem i planowaniem inwestycji. Postanowienia uchwały

¹²⁷ P. Bała, A. Wielomeński, *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowoczesnych*, Warszawa 2008, s. 91.

¹²⁸ Dz.U., nr 5, poz. 33.

¹²⁹ Dz.U., nr 34, poz. 158 ze zm.

¹³⁰ Dz.U., nr 14, poz. 87.

¹³¹ Dz.U., nr 42, poz. 253 ze zm.

¹³² Tekst jednolity Dz.U. 1975, nr 11, poz. 67 ze zm.

¹³³ Dz.U., nr 27, poz. 249 ze zm.

¹³⁴ Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.

¹³⁵ Dz.U., nr 38, poz. 229 ze zm.

¹³⁶ Ustawa z 26.11.1977 r. o zmianie prawa górniczego, Dz.U., nr 35, poz. 151.

nr 110 RM z 23 czerwca 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji¹³⁷ nakazywały uzgadnianie założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji m.in. w zakresie ochrony powietrza, wód i przyrody. Podobny charakter miała również uchwała nr 109 RM z 29 maja 1971 r. w sprawie lokalizacji inwestycji¹³⁸. Przepisy tego aktu nakazywały w analizach lokalizacyjnych uwzględniać m.in. potrzeby ochrony wód i powietrza przed wszelkimi zanieczyszczeniami oraz ochrony gruntów rolnych dobrej jakości. Uchwała nr 75 RM z 10 marca 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji¹³⁹ wprowadziła obowiązek uwzględniania w założeniach techniczno-ekonomicznych inwestycji zagadnień ochrony naturalnego środowiska człowieka oraz dokonywanie uzgodnień założeń w zakresie przepisów prawa wodnego, górniczego, o ochronie powietrza atmosferycznego, gruntów rolnych i leśnych i przyrody. Uchwała nr 196 RM z 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji¹⁴⁰ w swojej preambule podkreśla konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przy lokalizacji inwestycji oraz dalej nakazywała dokonywać lokalizacji inwestycji przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ochrony wód i powietrza przed zanieczyszczeniami wszelkiego rodzaju, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony terenów leczniczo-rekreacyjnych, parków narodowych oraz innych walorów środowiska przyrodniczego.

Charakterystyczne jest to, że przedstawione akty normatywne pochodzące z lat 60. i 70. w początkowym okresie tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska nie posługiwały się terminem „ochrona środowiska”. W regulacjach prawnych z tego zakresu występowały natomiast określenia związane jedynie z ochroną poszczególnych elementów środowiska (ochroną sektorową) w procesach gospodarczych, a nie dotyczące środowiska jako całości.

Na początku lat 70. pojęcie „ochrona środowiska” wyraźnie zaczęło być widoczne w przepisach prawa regulujących procesy gospodarcze oraz działalność inwestycyjną. Na forum międzynarodowym pod koniec lat 60. przeniesiony został wyraźnie akcent aktywności z działań podejmowanych na rzecz ochrony przyrody na rzecz ochrony środowiska w powiązaniu procesami gospodarczymi. Zdaniem J. Sommera, ochrona środowiska w latach 70. stała się kierunkiem regulacji prawnej oraz działem administracji państwowej ze względu na utworzenie w 1972 r. Urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekształconego w 1975 r. w Urząd Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska¹⁴¹.

¹³⁷ MP, nr 28, poz.220.

¹³⁸ MP, nr 31, poz.198.

¹³⁹ MP, nr 23, poz. 133.

¹⁴⁰ MP, 1978, nr 1, poz. 6 ze zm.

¹⁴¹ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 285.

Duże znaczenie dla wyodrębnienia prawa ochrony środowiska miała w szczególności nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.¹⁴² przeprowadzona na podstawie ustawy z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL¹⁴³. Zgodnie z art. 12 ustawy zasadniczej ochrona środowiska była zadaniem państwa. Na podstawie art. 71 ochrona środowiska stała się jednocześnie prawem i obowiązkiem obywatelskim. Zdaniem J. Stelmasiaka, „ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL wprowadziła podstawowe prawo podmiotowe – prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, które zostało ściśle powiązane z powszechnym obowiązkiem jego ochrony”¹⁴⁴. Według W. Sokolewicza, nowela konstytucyjna z 1976 r. przyznała obywatelom nowe prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego i nałożyła na państwo obowiązek ochrony środowiska (art. 12 ust. 2), taki sam obowiązek nakładała na samych obywateli (art. 71)¹⁴⁵.

W latach 60. i 70. orzecznictwo sądowe zaczęło stosować do problematyki ochrony środowiska postanowienia kodeksu cywilnego, wynikające z art. 23, 24, 144 i 435¹⁴⁶. Dotyczyło to zwłaszcza spraw gospodarczych.

Dla stworzenia podstaw prawnych gospodarczego prawa środowiska w systemie prawa ochrony środowiska bardzo duże znaczenie miało uchwalenie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁴⁷. Historia przygotowania projektu tej ustawy została zapoczątkowana w uchwale nr 46 RM z 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974–1980, wymieniającej projekt ustawy o ochronie środowiska, który miał być wniesiony pod obrady sejmu w 1975 r. Na potrzebę uchwalenia takiej ustawy zwracano uwagę w literaturze i podczas prac Zespołu Ekspertów do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w 1973 r. oraz po zakończeniu prac tego zespołu. W *Programie ochrony środowiska w Polsce do roku 1990* podstawowym założeniem koncepcji ochrony i kształtowania środowiska było uznanie, że ochrona i kształtowanie środowiska jako jedna z podstawowych funkcji państwa wymaga: 1) zasad prawnych; 2) odpowiedniego systemu

¹⁴² Dz.U., nr 33, poz. 233.

¹⁴³ Dz.U., nr 5, poz. 29.; zob. szerzej W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 213 i n.

¹⁴⁴ J. Stelmasiak, *Realizacja konstytucyjnego prawa do środowiska w zakresie planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sesja naukowa. Człowiek wobec problemów cywilizacji*, Lublin 18.10.1988, s. 56.

¹⁴⁵ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 227.

¹⁴⁶ Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 27.

¹⁴⁷ Tekst jedn. z 1994 r., nr 49, poz. 196 ze zm.

instytucjonalnego; 3) wyspecjalizowanej państwowej służby oraz 4) centralnego kierowania i zarządzania, który będzie realizowany m.in. przez integrację planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego wraz z planowaniem ochrony i kształtowania środowiska¹⁴⁸. Były to jednocześnie najważniejsze założenia projektu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁴⁹.

W latach 1972–1975 ochrona środowiska nie była także jeszcze w pełni wyodrębnionym działem administracji. Zagadnienia związane z ochroną prawną środowiska były rozproszone w całym systemie przepisów prawa administracyjnego. Z tych powodów postulowane było uchwalenie ustawy, która miała powiązać ze sobą oddzielne regulacje prawne w spójną i kompleksową całość. Zdaniem W. Brzezińskiego, było to konieczne z uwagi na nową rodzącą się wtedy funkcję państwa w ochronie środowiska, która „powinna być realizowana w oparciu o wspólne zasady prawne”¹⁵⁰. Przy wyborze kryterium koncepcji przyszłej ustawy ogólnej zwrócono uwagę na osiągnięcie jednolitości systemu prawnego i ujednoczenia procesu stosowania prawa. W toku dyskusji nad koncepcjami ustawy z przyczyn legislacyjno-technicznych zrezygnowano z możliwości pełnej i pierwszej kodyfikacji prawa o ochronie środowiska, polegającej na zastąpieniu wszystkich obowiązujących przepisów jedną regulacją prawną¹⁵¹.

Szukając rozwiązania alternatywnego, dotyczącego stworzenia konstrukcji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zwrócono uwagę na to, że sprawy szczegółowe związane z ochroną pojedynczych elementów środowiska posiadały odrębne regulacje. Rozważana była również koncepcja pełnej kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska, która nie została zrealizowana.

Za brakiem uzasadnienia dla takiego rozwiązania przemawiały wtedy następujące argumenty: 1) konieczność zmiany całego stanu prawnego, 2) czasochłonność i pracochłonność takich prac, 3) potrzeba rozdzielenia jednorodnej materii aktów prawnych związanych z ochroną środowiska, oraz 4) rozbicie interdyscyplinarnej struktury przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W pracach zespołu ekspertów powołanego w 1972 r. z inicjatywy rządu dominowały dwie koncepcje normatywne. Pierwsza z nich to ustawa, w której zawarte

¹⁴⁸ W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975, nr 5, s. 3. Na zagadnienia te autor ten zwrócił uwagę w swoim referacie wstępnym na sesji naukowej zorganizowanej 15.03.1971 r. w Warszawie przez Komitet Nauk Prawnych PAN, Komitet Naukowy *Człowiek i środowisko* przy Prezydium PAN oraz Komitet Naukowy Ochrony Przyrody i jej Zasobów PAN.

¹⁴⁹ M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988, nr 18.

¹⁵⁰ Tamże.

¹⁵¹ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 22 i n.

miały być zasady ogólne wspólne dla całości zagadnień związanych z ochroną środowiska, tj. zasady dotyczące ochrony środowiska w planowaniu gospodarczym, zasady organizacji, zasady odpowiedzialności za szkodę oraz zasady kontroli przestrzegania przepisów w ochronie środowiska. Do takiej ustawy miały wejść również przepisy regulujące ochronę wybranych elementów środowiska, takich jak: powietrze, przyroda, krajobraz, ochrona przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem. Druga propozycja dotyczyła ustawy generalnej o ochronie środowiska, obejmującej tylko zasady wspólne dla ochrony wszystkich elementów środowiska. Miały to być zasady ochrony środowiska w systemie gospodarki, zasady organizacji funkcji ochrony środowiska na szczeblu centralnym i terenowym, zasady kontroli i nadzoru nad sprawami ochrony środowiska oraz zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w ochronie środowiska. Zdaniem W. Brzezińskiego, miały to być zasady stosowania prawa o ochronie środowiska oraz zasady wyznaczające warunki stosowania tego prawa zgodnie z wolą ustawodawcy¹⁵². Przepisy szczegółowe dotyczące ochrony wybranych elementów środowiska planowano umieścić w ustawach sektorowych. Według E. Radziszewskiego, „ostatecznie nadano ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska charakter aktu określającego zasady wspólne dla środowiska jako całości i podstawowe kierunki ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych środowiska”¹⁵³.

W konsekwencji przyjęta została konstrukcja tzw. częściowej kodyfikacji oparta na ustawie ogólnie-szczegółowej z aktami wykonawczymi. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska na długie lata stała się jedyną i najważniejszą podstawą prawną rangi ustawowej w dziedzinie regulacji takich zagadnień, jak: ochrona powietrza, ochrona przed: odpadami, wibracjami, hałasem i promieniowaniem. L. Jastrzębski prawo ochrony przyrody nazywał wtedy „zespołem norm zabezpieczających w imię interesu publicznego obiekt przyrodniczy lub poszczególne rodzaje roślin i zwierząt przed niszczeniem, uszkodzeniem lub szkodliwym przekształceniem ze strony człowieka oraz ułatwiających tworzenie nowych wartości przyrodniczych”¹⁵⁴.

Normy prawne według takiego ujęcia zakresu regulacji przedmiotowo poddają ochronie najpierw obiekt przyrodniczy, a dopiero następnie interes człowieka. Jest to ochrona wartości przyrodniczych Ziemi przed podjęciem przeciwko nim szkodliwych działań albo przed ich zaniechaniem wywołującym w przyrodzie szkodliwe skutki. Przedstawione przez L. Ja-

¹⁵² Tamże, s. 5.

¹⁵³ E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 21.

¹⁵⁴ L. Jastrzębski, *Prawne...*, s. 28.

strzębskiego poglądy teoretyczne na temat prawnego pojęcia ochrony przyrody i środowiska nie rozdzielają wyraźnie ochrony prawnej przyrody od ochrony prawnej środowiska. Autor stawia zwłaszcza znak równości między tymi pojęciami, choć trzeba przyznać, że nie do końca konsekwentnie. Ochrona środowiska w przeciwieństwie do ochrony przyrody, zdaniem L. Jastrzębskiego, sprowadza się do następujących działań: 1) zagwarantowanie normalnego obiegu rzeczy między człowiekiem a tymi elementami przyrody, które stanowią podstawę życia człowieka, w stosunku do których objawiają się najistotniejsze negatywne przejawy jego działalności (ziemia, powietrze, woda); 2) ochrona samego człowieka przed ujemnym oddziaływaniem środowiska poprzez poprawę miejsca jego życia i działalności, neutralizacja zanieczyszczeń (odpady, promieniowanie) i zakłóceń środowiska (hałas, wibracje) oraz polepszeniu warunków terytorialnych, w ramach których przebiega życie i praca człowieka oraz 3) ochrona człowieka przed negatywnym oddziaływaniem sił przyrody (powódź, pożar, susza).

W latach 70. i 80. pojedyncze przepisy z zakresu ochrony środowiska można już było odnaleźć w licznych aktach normatywnych prawa administracyjnego, w których zasadniczym przedmiotem regulacji nie była ochrona środowiska, np. ustawa prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵⁵, prawo geologiczne i górnicze. W budowaniu podstaw przysługosystemu gospodarczego prawa środowiska istotne znaczenie zwłaszcza miały przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁵⁶. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, który odwoływał się do zasady ekorozwoju, była ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵⁷. Zasady prawne ochrony środowiska z zasadą zrównoważonego rozwoju na czele należą dziś do podstawowych zasad uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako części procesu inwestycyjno-budowlanego. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵⁸ w art. 1 odwołuje się do zrównoważonego rozwoju jako do podstawy dla zasad kształtowania polityki przestrzennej. Zrównoważony rozwój określa także zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz stanowi podstawę dla ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

¹⁵⁵ Zob. szerzej K. Podgórski, *Wymogi ochrony środowiska a organizacja i procedura planowania przestrzennego*, [w:] *Ochrona środowiska w planowaniu. Zagadnienia organizacyjno-prawne*, red. J. Sommer, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1984, s. 43 i n.

¹⁵⁶ J. Zieńko, *Relacje gospodarka przestrzeni – społeczeństwo – gospodarka – środowisko przyrodnicze*, [w:] J. Zieńko, J. Tokarski, *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999, s. 7 i n.

¹⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.

¹⁵⁸ Dz.U., nr 80, poz. 717 ze zm.

Obecnie podstawowe znaczenie w systemie gospodarczego prawa środowiska ma ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r.¹⁵⁹ Rolę tego aktu prawnego podkreśla również sam jej tytuł. Podstawowym celem wydania tej ustawy było przede wszystkim określenie zadań dla organów administracji publicznej, metod ich realizacji oraz funkcji państwa w gospodarczym korzystaniu ze środowiska. Taki sposób wyznaczenia zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska odpowiada postanowieniom aktów prawnych i dokumentów z tego zakresu prawie polskim, jak również w prawie unijnym oraz w prawie wewnętrznym większości państw członkowskich. Należy przypomnieć, że przepisy Układu Europejskiego z 1991 r. obligowały nasz kraj do dostosowania wewnętrznego systemu prawa do wymogów obowiązujących w ramach UE¹⁶⁰. Dostosowanie oznaczało transpozycję i implementację dyrektyw. Państwa członkowskie i kraje przystępujące do UE miały możliwość wyboru rodzaju aktu prawnego, który będzie uchwalony przy uwzględnieniu sytuacji w danym państwie. Proces dostosowania prawa ochrony środowiska w Polsce odbywał się na wielu płaszczyznach. Najważniejsze prace dostosowawcze koncentrowały się przede wszystkim wokół ustawy p.o.ś. oraz programu dostosowania polskiego prawa w tej dziedzinie do prawa (wtedy wspólnotowego).

Nie wnikając w tym miejscu szczegółowe rozwiązania tej ustawy, chciałbym skoncentrować się na roli i znaczeniu tej regulacji dla systemu gospodarczego prawa środowiska. Na samym początku należy podkreślić, że jest to akt prawny, posiadający bardzo duże znaczenie dla realizacji procesu gospodarczego w Polsce. Ustawa ta wprowadziła bowiem do prawa polskiego postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony środowiska. Miało to i nadal ma obecnie szczególny walor, jeżeli uznamy omawianą regulację za jedną z najważniejszych podstaw prawnych wyznaczających zakres gospodarczego korzystania z zasobów środowiska. Za pomocą tego aktu prawnego nastąpiła także istotna systematyzacja w strukturze norm prawnych chroniących środowisko¹⁶¹.

Omawiana ustawa zawiera katalog zasad prawnych ochrony środowiska, ustalających ramy treści gospodarczego prawa środowiska. W p.o.ś. zostały zawarte definicje podstawowych pojęć wchodzących w zakres tego prawa. Za pomocą tej regulacji nastąpiło bez wątpienia znaczące uporządkowanie przepisów, które były do tej pory zawarte w różnego rodzaju

¹⁵⁹ Tekst jedn.: Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm.

¹⁶⁰ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, Bruksela 16.12.1991 r. Układ został opublikowany w Załączniku do nr 11 D.U.R.P., poz. 38 z 27.01.1994 r., a także w D.U.U.E OJ L 348/93.

¹⁶¹ R. Paczuski, *Prawo...*, s. 62.

aktach uchwalanych w mało skoordynowany sposób i rozproszonych w całym systemie prawa polskiego¹⁶². Usystematyzowanie oraz kompleksowe ujęcie podstaw prawnych gospodarczego korzystania ze środowiska pozwoliło również w sposób skuteczny realizować politykę ochrony środowiska zapewniającą zrównoważony rozwój. Z uwagi na to, że ustawa zawiera także katalog innych instytucji prawnych ochrony środowiska, możliwe stało się planowanie strategii działań w ochronie środowiska, zapewniających w sposób kompleksowy ochronę środowiska w procesie gospodarczym.

Miejsce poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w systemie aktów prawnych chroniących środowisko było zagadnieniem spornym. Uważam, że należałoby na przyszłość określić pożądaną pozycję ustawy ogólnej na tle wszystkich przepisów należących do systemu gospodarczego prawa środowiska. System prawa polskiego nie zna bowiem zróżnicowanej mocy obowiązującej ustaw zwykłych. Również ustawodawca nie nadał omawianej regulacji nadrzędnego charakteru wobec pozostałych ustaw np. poprzez uchwalenie jej w formie kodeksu prawa ochrony środowiska. Jak wynikało z projektu ustawy, p.o.ś. miała stanowić w intencji Rządu swego rodzaju „małą konstytucję” polskiego prawa ochrony środowiska. Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych ustawa p.o.ś. miała stać się podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony środowiska, porządkującym ten system, niezależnie od formalnej równości innych aktów ustawowych.

Celami podstawowymi ustawy jest: 1) stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości, a także 2) ujednoczenie wymagań i procedur. Wiele z celów uchwalenia tego aktu prawnego zostało zrealizowanych. Minęło ponad 10 lat od wejścia w życie tej ustawy. Wprowadzono do niej wiele zmian, które „zmodernizowały” w sposób istotny jej treść. Nie wszystkie zmiany okazały się korzystne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Obecnie prawo ochrony środowiska obowiązujące w Polsce tworzy rozbudowany system aktów prawnych wykazujących cechy odrębności od pozostałych gałęzi prawa. Liczne zmiany prawa ochrony środowiska wprowadzane w sposób dość chaotyczny wnoszą elementy dezintegrujące ten system. Niestety, zjawisko to staje się praktyką powszechną. Ma to szczególnie niekorzystny wpływ na poziom zapewnienia ochrony w procesie gospodarowania zasobami środowiska.

¹⁶² Na temat roli i znaczenia ustawy Prawo ochrony środowiska, zob. M. Górski, *Wprowadzenie. Ogólna charakterystyka ustawy – Prawo ochrony środowiska i jej miejsca w systemie przepisów o ochronie środowiska*, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 10–16.

Rozdział 2

Zasady ogólne gospodarczego prawa środowiska

Jak zaznaczyłem to w poprzednim rozdziale, system gospodarczego prawa środowiska tworzy części składowe w postaci zasad prawnych, bez których nie byłoby tego systemu. Z kolei zasady te nie funkcjonują w próżni, lecz w ramach systemu oraz wzajemnych oddziaływań na siebie jego części składowych. Z niego zasady prawne czerpią swoją moc i znaczenie dla regulowania stosunków społecznych i gospodarczych. Bez wątpienia system gospodarczego prawa środowiska powstał na fundamencie jego zasad. W analizie struktury systemu prawa oraz wzajemnych oddziaływań jego najważniejszych instytucji prawnych chciałbym zwrócić uwagę na początku na zasady prawne.

Na podstawie przepisów ustawowych dotyczących ochrony środowiska wyodrębniłem następujący katalog zasad, obejmujący: 1) zasadę zrównoważonego rozwoju; 2) zasadę kompleksowości (zasadę kompleksowej ochrony środowiska); 3) zasadę prewencji; 4) zasadę przezorności; 5) zasadę materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasadę „zanieczyszczający płaci”); 6) zasadę nadrzędności wymagań ochrony środowiska wobec dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania; 7) zasadę dostępu do informacji o środowisku oraz 8) zasadę partycypacji publicznej; 9) zasadę reglamentacji; 10) zasadę sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z zasobów środowiska oraz 11) zasadę ujednolicania. Przedstawiony zbiór zasad prawnych ochrony środowiska wynika zasadniczo z przepisów dwóch aktów prawnych: 1) ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹ oraz 2) ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² oraz stanowi częściowo postulat teoretyczny w zakresie jego powiększenia o nowe zasady prawne, wynikające z materii gospodarczego prawa środowiska.

¹ Tekst jedn.: Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm.

² Dz.U., nr 199, poz. 1227 ze zm.

Zaprezentowany w pracy zestaw zasadnie stanowi zamkniętą listę. Z przepisów wchodzących w skład systemu gospodarczego prawa środowiska można wyprowadzić nazwy i treść także innych zasad, które nie znalazły się wśród omówionych poniżej. Wybrałem te, które posiadają w mojej ocenie najistotniejsze znaczenie praktyczne w procesie inwestycyjnym, dotyczącym odnawialnych źródeł energii.

2.1. Zasada zrównoważonego rozwoju

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się w wyniku rozpoznania środowiskowych kosztów rozwoju gospodarczego zagrażających warunkom życia. Koncepcja zasady zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu, polegającym na zapewnieniu właściwych form gospodarowania zasobami środowiska, pozwalających na zahamowanie procesów narastania zagrożeń podważających perspektywę rozwoju. Zrównoważony rozwój nadaje procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości. Powinien on także zapewniać rzeczywistą poprawę jakości życia ludzi.

Zasada zrównoważonego rozwoju „zakłada, że obecnie trwające procesy rozwoju gospodarczego z jednej strony zapewniają osiągnięcie wymienionych celów, ale mogą prowadzić do globalnego załamania”³. Współcześnie zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza koncepcję programową całego systemu przepisów gospodarczego prawa środowiska. Zasada ta może być badana na trzech płaszczyznach prawa: 1) wewnętrznego; 2) unijnego⁴ oraz 3) międzynarodowego. Została ona sformułowana i następnie wprowadzona w życie głównie za pośrednictwem ONZ. Po raz pierwszy termin ten pojawił się na konferencji w Sztokholmie w 1972 r. Pojęcie to nie zostało jednak wówczas precyzyjnie określone. W podstawach zasady zrównoważonego rozwoju dostrzeżono, a następnie i wykorzystano powiązania pomiędzy przyrodą a rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r. głównym przedmiotem obrad była koncepcja zrównoważonego rozwoju. Stała się ona podstawą wszystkich przyjętych na konferencji aktów prawnych i dokumentów. Dokumentami rozwijającymi treść zasady zrównoważonego rozwoju są omówione wcześniej: Deklaracja z Rio, Globalny Pro-

³ Z. Sadowski, *Ekorozwój a wzrost gospodarczy*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem*, red. B. Poskrobko, t. 1, *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, Białystok 1998, s. 13.

⁴ K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2, s. 66–67.

gram Działań – Agenda 21 i Deklaracja o ochronie lasów. Z. Bukowski pojęcie zrównoważonego rozwoju widzi jako „cel do osiągnięcia w kategoriach politycznych niż w sensie normatywnym”⁵. Zdaniem tego autora, zrównoważony rozwój jest jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi⁶. Uważa on, że zasadę zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć do zasad prawnych w znaczeniu dyrektywalnym o wiążącym prawnie charakterze⁷. Według A. Jaworowicz-Rudolf, zasada zrównoważonego „zyskała bowiem rangę zasady ogólnej systemu prawa i ma ona charakter ustrojowy”⁸. Zdaniem J. Sommera, „zasada zrównoważonego rozwoju postuluje określone ułożenie stosunków między rozwojem ekonomicznym i społecznym oraz ochroną środowiska [...]. W idei zrównoważonego rozwoju chodzi o stworzenie trwałych i sprawiedliwych podstaw bytu ludzi zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, przez zrównoważenie rozwoju społecznego i ekonomicznego z zużyciem zasobów środowiska oraz poprawę jego jakości, tam gdzie to jest konieczne”⁹. Zdaniem tego autora, treść idei rozwoju zrównoważonego nie ma znaczenia prawnego. Uważa on, że dzięki tej koncepcji następuje otwarcie systemu prawnego na pozaprawne wartości (etyczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne). R. Paczuski uważa, że „aby zasada zrównoważonego rozwoju (o której mowa w art. 5 Konstytucji), była jednoznacznie rozumiana i powszechnie stosowana, wymaga odpowiedniej wykładni”¹⁰. Autor ten dostrzega istotny problem prawny związany z treścią normatywną tej zasady. R. Paczuski, analizując stan prawny obowiązujący w Polsce przed i po wejściu w życie ustawy p.o.ś. oraz treść podstawowych dokumentów dotyczących polityki ochrony środowiska, dochodzi do ogólnego wniosku, iż nie realizuje on zasady zrównoważonego rozwoju¹¹. W przedstawionych wyżej poglądach na temat pojęcia i zasady zrównoważonego rozwoju charakterystyczne jest kompleksowe ujęcie problematyki stanowiącej treść zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska.

⁵ Z. Bukowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 117–118.

⁶ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 37.

⁷ Tamże, s. 45.

⁸ A. Jaworowicz-Rudolf, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasad ogólna systemu prawa*, „Prace z Zakresu Ekonomii i Politologii”, Kielce 2001, nr 4, s. 46.

⁹ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony...*, s. 80.

¹⁰ R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska. The sustainable development principle in law and practice of environmental protection, Seminarium naukowe w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002, s. 39.

¹¹ Tamże, s. 41–42.

Tendencja ta została utrwalona w politycznym i normatywnym znaczeniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest również podstawową zasadą polityki ochrony środowiska. Do połowy lat 90. zasada ta nie była odzwierciedlona w aktach normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Przepisy prawa polskiego nie zawierały tego pojęcia. Zasada zrównoważonego rozwoju znalazła swoje odzwierciedlenie w 1994 r., w przyjętej przez Sejm 7 lipca ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym¹². Artykuł 1 ustawy uznawał, że ekorozwój jest podstawą dla działań polegających na decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania terenów. Norma ta stała się na pewien czas zasadniczą dyrektywą interpretacyjną adresowaną do organów samorządu gminnego, posiadającego uprawnienia w zakresie gospodarki przestrzenią¹³. Uzyskiwanie przez zasadę zrównoważonego rozwoju charakteru normatywnego spowodowało tworzenie się nowej płaszczyzny relacji pomiędzy zagospodarowaniem przestrzennym i wymogami prawa ochrony środowiska¹⁴.

W definicji ustawowej podkreślone zostały najistotniejsze elementy treści zasady zrównoważonego rozwoju. Jest to prowadzenie wszelkiego rodzaju działań podejmowanych w państwie z uwzględnieniem wymagań środowiska, celem umożliwienia funkcjonowania człowieka w tym środowisku, teraz i w przyszłości. Widoczne jest odwołanie się do tzw. zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do zasobów środowiska. Zasada ta oznacza konieczność: zachowania odpowiedniej jakości środowiska, w tym jego zasobów oraz składników poza ekonomicznych dla przyszłych generacji; zabezpieczenia zasobów podstawowych surowców, w tym w szczególności nośników energii, na potrzeby przyszłego wzrostu gospodarczego.

Do zasady zrównoważonego rozwoju ustawa p.o.ś. odwołuje się wielokrotnie w art. 1, art. 3 pkt. 50, art. 8, 71, 77, 80, 388. Z art. 1, określającego zakres regulacji, wynika, że przepisy ustawy mają wskazywać zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Kryterium zgodności z tymi wymaganiami pojawia się następnie w wielu innych postanowieniach, w szczególności doty-

¹² Ustawa z 07.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn., Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.

¹³ Na temat potrzeby uwzględniania relacji pomiędzy działaniami dotyczącymi administrowania procesami społeczno-gospodarczymi a działaniami ochronnymi związanymi z dążeniem do utrzymania równowagi przyrodniczej w środowisku pisał: S. Wrzosek, *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią-rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993, s. 211–212, 216.

¹⁴ Zagadnienia związane z pojęciem zagospodarowania przestrzennego w polskim języku prawnym i prawniczym analizował w swojej pracy J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 21–43.

czących pożądanej treści planów, programów i strategii, w tym zwłaszcza planów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Obowiązek uwzględniania wymagań zrównoważonego rozwoju w tego rodzaju dokumentach jest generalną dyrektywą, mającą postać zasady nadrzędności wyrażonej w art. 8 p.o.ś. Zgodnie z tym artykułem polityki, strategie, plany, programy powinny uwzględniać w swojej treści zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

2.2. Zasada kompleksowości ochrony środowiska

Zasada kompleksowości ochrony środowiska zakłada konieczność realizowania ochrony jednego lub kilku elementów przyrodniczych z uwzględnieniem ochrony pozostałych komponentów środowiska. Kompleksowość w tej zasadzie jest określana z dwóch punktów widzenia. Z pierwszego punktu widzenia zasada ta jest elementem szerokiej rozumianej zasady zintegrowanego podejścia do kwestii środowiskowych, z punktu widzenia kompleksowego ujęcia wszystkich elementów środowiska w ich wzajemnych oddziaływaniach. Drugim punktem widzenia zakładanym w tej zasadzie jest kompleksowe traktowanie oddziaływań na środowisko. Jest ono uwzględniane w konstrukcji wielu instrumentów prawnych, takich jak: instytucja ocen oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji oraz zintegrowane pozwolenie środowiskowe.

Traktowanie środowiska jako całości oznacza sytuację, w której „poprawna jest tylko taka ochrona, która choćby wyróżnionym przedmiotem działania ochronnego był tylko jeden element środowiska, dotyczy jednocześnie wszystkich pozostałych elementów”¹⁵.

Kompleksowe podejście oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu. Zasada kompleksowości dotyczy więc składników środowiska oraz stanów naturalnych, podlegających ochronie prawnej. Środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów. Biorąc pod uwagę zakres ochrony prawnej, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być chronione jako całość z uwzględnieniem złożonego kompleksu oddziałujących wzajemnie na siebie elementów wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych komponentów środowiska powinny uwzględniać relacje zależności zachodzące między nimi.

¹⁵ J. Boć, *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 94.

Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla ochrony środowiska jako całości.

Instrumenty, które są wykorzystywane w związku z realizacją zasady kompleksowości, nie mogą powodować sytuacji, w której ochrona jednego elementu środowiska będzie realizowana kosztem innych. Skuteczną odpowiedzią na sektorowe traktowanie ochrony środowiska jest zasada kompleksowości, uwzględniająca swój wymiar społeczny, środowiskowy i ekonomiczny, wyrażający się w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Z. Leońskiego, „konsekwencje kompleksowości można ujmować jako zespół dyrektyw dotyczących sposobu regulacji [...], dyrektyw dotyczących struktury organów powoływanych do realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska, podejmowanych środków w celu osiągnięcia określonych wyników”¹⁶.

Zasada kompleksowości często nie występuje w czystej postaci. Jest ona raczej elementem takich zasad, jak: zasada zintegrowanej ochrony środowiska, zasada nadrzędności, zasada ujednoczenia czy zasada zrównoważonego rozwoju, która została omówiona wcześniej. Kompleksowość na gruncie przepisów regulujących ochronę środowiska oznacza, że przedmiotem podlegającym ochronie prawnej jest środowisko stanowiące zbiór powiązanych ze sobą elementów. Zdaniem L. Jastrzębskiego, „kompleksowa ochrona zasobów naturalnych ma charakter obowiązku administracyjnego”¹⁷. Obowiązek ten powinien oddziaływać prewencyjnie na etapie przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego już podczas prac projektowych czy w związku z planowaniem pewnych działań gospodarczych. Kompleksowość jest akcentowana silnie również w zasadzie prewencji.

A. Walaszek-Pyziół uważa, że z zasady kompleksowości „płynie dyrektywa, zgodnie z którą sprzeczna z wymaganiami ustawy jest taka działalność w zakresie ochrony środowiska, która dotycząc bezpośrednio określonych elementów środowiska, może wpłynąć ujemnie na stan pozostałych, a przez to ujemnie na ogólny stan środowiska”¹⁸. Zdaniem tej autorki, zasada kompleksowości nie jest skierowana do wszystkich podmiotów prawa, lecz jedynie tych, które mają obowiązek podejmowania aktywnych przedsięwzięć w zakresie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska. Wśród tych podmiotów widzi powołana autorka

¹⁶ Z. Leoński, *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, AUW 1990, nr 1022, s. 169.

¹⁷ L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 122.

¹⁸ A. Walaszek-Pyziół, *O zasadach prawnych ochrony i kształtowania środowiska naturalnego (próba katalogu na tle ustawy z 31 I 1980 r.)*, KSP 1983, R. 16, s. 47.

w szczególności organy administracji, jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą¹⁹. Uważam, że zakres podmiotowy zasady kompleksowości powinien być wyznaczony możliwie najbardziej szeroko tak, jak wynika to z treści art. 86 Konstytucji. Norma ta przewiduje, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Ustawodawca w Konstytucji nie ustalił wyjątków dla podmiotów obciążonych obowiązkiem ochrony środowiska. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za jego pogorszenie zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez ustawę.

Może pojawić się pytanie, czy zasada kompleksowości jest klasyczną zasadą odpowiedzialności prawnej? W ścisłym znaczeniu nie jest. W ujęciu szerokim zasada kompleksowości wyznacza zakres obowiązywania zasad odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej w ochronie środowiska. Główną podstawą prawną zasady kompleksowości jest art. 5 ustawy p.o.ś. Według tego przepisu, „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”.

Konstrukcję normatywną zasady kompleksowości ochrony odzwierciedlają definicje dwóch podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska, które umieszczono w słowniczku pojęć: 1) „środowisko i 2) „ochrona środowiska”. Według art. 3 pkt 39 ustawy p.o.ś., „środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Ochrona środowiska oznacza „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” (art. 3 pkt 13 p.o.ś.). Założenia zasady kompleksowości ochrony środowiska w prawie wewnętrznym odzwierciedla zakres procedury ocen oddziaływania na środowisko uregulowany w u.u.i.ś.

Na gruncie prawa gospodarczego inaczej niż w gospodarczym prawie środowiskowym zasadę kompleksowości analizuje S. Włodyka²⁰. Jego zdaniem, nie ma ona charakteru normatywnego, „lecz jest wyłącznie wytworem nauki prawa, polega zaś na łącznym ujmowaniu elementów stanowiących pewną całość”²¹. Według tego autora, działanie zasady kompleksowości

¹⁹ A. Walaszek-Pyziół, *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP 1982, nr 9, s. 102.

²⁰ S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1981, s. 40.

²¹ Tamże.

w prawie gospodarczym jest wielokierunkowe. Determinuje ona w jego ocenie, po pierwsze, przedmiot i zakres prawa gospodarczego. Po drugie, wyznacza ona sposób sterowania gospodarką za pomocą prawa w warunkach współczesnego, rozwiniętego systemu zarządzania, „powodując konieczność posługiwania się zarówno kompleksową metodą normowania prawnego (akty normatywne o charakterze kompleksowym), jak i kompleksową metodą regulacji prawnej (kompleksowe stosowanie środków o różnych prawnym charakterze, jednak w ich ścisłym ze sobą powiązaniu”²². Według cytowanego autora, po trzecie, zasada kompleksowości wyraża się także w przeplataniu się elementów władczych (imperium) i własnościowych (dominium)²³.

2.3. Zasada prewencji

Prewencja, będąca zasadą prawa ochrony środowiska, dominuje we wszystkich współczesnych działaniach ukierunkowanych na gospodarcze aspekty korzystania ze środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Mamy w nich do czynienia z prymatem zapobiegania szkodom. Podstawą prawną zasady prewencji jest art. 6 ust. 1 ustawy p.o.ś. Według tego przepisu, „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”.

W prewencyjnej ochronie środowiska nie chodzi tylko o samo najwcześniejsze wykrycie możliwości wystąpienia zagrożenia dla środowiska, lecz i o wykrycie, a następnie usunięcie przyczyn, które sprzyjały powstaniu szkody. Słowo „prewencja” pochodzi od łacińskiego terminu „*praeventio*”, oznaczającego zapobieganie oraz „*praeventire*” tłumaczonego jako wyprzedzić, zapobiec. W pojęciu „prewencja” na gruncie normatywnym mieści się działanie, polegające na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego za niepożądane²⁴. Prewencja może oznaczać też podejmowanie czynności, polegających na zapobieganiu przed szkodzącym działaniem. Środki prewencyjne w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu czynnika szkodzącego w przeciwieństwie do środków represyjnych mają w prawie, coraz większe zastosowanie. Zasada prewencji uregulowana jest w art. 6 ust. p.o.ś. Według tego przepisu, „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”.

²² Tamże.

²³ Tamże.

²⁴ J. Tokarski, *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 600.

U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić. Poznanie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko jest podstawową przesłanką prewencyjnej ochrony środowiska. Po pierwsze, tylko znając przyczynę, można dokładnie przeciw niej skierować działania zapobiegawcze, po drugie, i to jest najważniejsze, można nie dopuścić do powstania zagrożenia w środowisku.

Obecnie we wszystkich działaniach podejmowanych w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego jedną z czołowych pozycji zajmuje zasada prewencji. Celem ogólnym tej zasady jest zapobieżenie szkodzie w środowisku, zagrażającej także powstaniem negatywnych skutków w dobrach materialnych jak również w sferze innych norm i wartości²⁵. W zapobieganiu szkodom w środowisku muszą być wykorzystane wszelkie racjonalne metody i środki działania, pozostające w zgodności z innymi zasadami prawa gospodarczego oraz normami etyczno-moralnymi²⁶. Zdaniem J. Sommera, zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstaniu szkód oraz wstrzymanie się od działań, które mogą spowodować szkody. Autor ten twierdzi, że dla treści zasady prewencji ważna jest zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem a wystąpieniem szkody. „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które muszą szkodę wywołać, ale także o podjęcie stosownych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia”²⁷.

K. Nowacki, analizując administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, wskazał, że celem zasady prewencji jest zminimalizowanie szkodliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Niebezpieczeństwo to dotyczy człowieka i przyrody. Z zasady prewencji wynikają jego zdaniem: nakaz stosowania optymalnych technologii niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska, zakaz pogarszania stanu środowiska, reguła ostrożności (*Vorsichtsprinzip*) pozwalająca na ograniczenie oraz zakaz produkcji oraz rozprzestrzeniania substancji o niedowiedzianej jeszcze szkodliwości. „Zasada prewencji wynika zatem z nowocześnie pojmowanej polityki ochronnej,

²⁵ J. Górski, *Zbliżenie do współczesności*, Warszawa 1973, s. 50 i n.

²⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa...*, s. 94 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii...*, s. 90 i n.

²⁷ J. Sommer, *Dział I. Przepisy ogólne. Rozdział 1. Zasady ogólne*, [w:] J. Sommer (red.), *Ustawa...*, s. 23.

której zadaniem jest oszczędne, uwzględniające wszystkie aspekty ochrony, korzystanie ze środowiska naturalnego”²⁸.

M. Górski uważa, że zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziałujące na środowisko do: „uwzględniania wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności; stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych (przede wszystkim tzw. czystych technologii, wykluczających powstawanie lub poważnie zmniejszających zakres uciążliwości dla środowiska); przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko”²⁹. Jego zdaniem, zasada ta może być zamknięta w następujących sformułowaniach. „Podjęcie jakiegokolwiek działalności wpływającej bezpośrednio lub przez swoje efekty na stan środowiska wymaga wcześniejszego opracowania niezależnej analizy przewidywanego wpływu takiej działalności na stan środowiska, zawierającej również ocenę proponowanej technologii działań z punktu widzenia eliminacji możliwych zanieczyszczeń środowiska, a w sytuacji, gdy taka eliminacja jest niemożliwa – ocenę proponowanych zabezpieczeń. Wnioski zawarte w analizie są dla podmiotu podejmującego działalność wiążące. Podejmowanie działań, których efekty lub bezpośredni wpływ na środowisko są przy obecnym stanie wiedzy trudne do dokładnego określenia, musi odbywać się z zachowaniem nadzwyczajnej ostrożności”³⁰.

J. Sommer twierdzi, że zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód, i wstrzymania się od działań, które szkody mogą spowodować. Jego zdaniem, chodzi o obowiązek zapobieżenia szkodom. Dla określenia treści zasady prewencji ważna jest jego zdaniem zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem a wystąpieniem szkody. „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które szkodę muszą wywołać, lecz także o podjęcie stosowanych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia”³¹. Jak widać z zaprezentowanych poglądów, ujęcia teoretyczne zasady prewencji, choć różnią się między sobą, koncentrują się na kilku podstawowych elementach: 1) zasada ta wyznacza kształt

²⁸ K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227, s. 55.

²⁹ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 124.

³⁰ Tamże, s. 125.

³¹ J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 95.

prawa i polityki ochrony środowiska; 2) prewencyjne działanie prawa ochrony środowiska nieustannie powiększa swój obszar oddziaływania za pomocą instrumentów zasady prewencji oraz 3) zasada prewencji rozwija się w kierunku możliwie jak najwcześniejszego poznania zagrożeń środowiska w tym celu, aby nie dopuścić do ich powstania. W szerokiej interpretacji zasady prewencji duży nacisk należy położyć na poznanie przyczyn zagrożeń dla środowiska.

Problematyka prewencji w dziedzinie gospodarczego prawa środowiska znalazła się w ostatnich latach w centrum uwagi teorii i praktyki stosowania prawa, stając się podstawowym zagadnieniem przeciwdziałania szkodom w środowisku. Jest to uwarunkowane przede wszystkim stanem środowiska i tendencjami występowania w nim szkód. Przewartoscowanie dotychczasowych instrumentów, mających na celu zapobieganie szkodom i zwiększenie ich skuteczności, jest sprawą przekraczającą granice jednego państwa. Z tego powodu zasada prewencji występuje w trzech zasadniczych wymiarach: 1) prawa międzynarodowego, 2) prawa unijnego oraz 3) prawa wewnętrznego.

2.4. Zasada przezorności

Zasada prewencji wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stosowania optymalnych technologii i niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. Uzupełniana jest ona zasadą przezorności, zgodnie z którą dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia np. działalności gospodarczej mogącej spowodować szkody środowiskowe także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana. Podstawą prawną zasady przezorności jest art. 6 ust. 2 ustawy p.o.ś. Według tego przepisu, „Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”.

W Europie państwem wiodącym pod względem wdrożenia zasady przezorności w systemie prawa ochrony środowiska były Niemcy. Rząd federalny RFN w 1976 r. uznał zasadę przezorności za jedną z podstawowych zasad niemieckiego prawa ochrony środowiska. Zasada ta oznaczała, że należy zapobiegać wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla środowiska poniżej poziomu, od którego należy już liczyć się z prawdopodobieństwem zaistnienia szkody, wykorzystując w tym celu osiągnięcia techniki, uwzględniając zasadę proporcjonalności³².

³² J. Sommer, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, OŚPiP 2001, nr 2, s. 52–53.

Prawo niemieckie za podstawę zasady przezorności przyjmuje założenie, zgodnie z którym chodzi w nim o zapobieganie szkodom lub, jak twierdzi J. Sommer, „nie przede wszystkim zapobieganie szkodom, lecz wszelkim potencjalnym niebezpieczeństwom środowiskowym poniżej poziomu, od którego można się liczyć z możliwością wystąpienia szkody, a których można uniknąć dzięki osiągniętemu stanowi techniki, przy zachowaniu zasady proporcjonalności”³³. Zasada przezorności podnosi znacznie wyżej poprzeczkę wymagań prawnych w stosunku do zasady prewencji. W określeniu przezorność mieści się więc większy stopień zapobiegliwości niż przewidziany dla zasady prewencji.

Najpoważniejszym jednak w chwili obecnej problemem, w zasadzie jeszcze zadowalającym nie rozwiązany, jest stworzenie ogólnej formuły prawnej dla zasady prewencji i zasady przezorności. Wynika to przede wszystkim z faktu, że rozwiązania prawne są zawsze pewnym narzędziem służącym osiągnięciu określonych celów społecznych, a więc opierają się na określonym materiale źródłowym. W przypadku zasady prewencji i zasady przezorności materialem źródłowym jest głównie wiedza ekologiczna, która w chwili obecnej nie ma w pełni charakteru obiektywnego, w części jest wiedzą subiektywną bądź intuicyjną (np. co do negatywnego wpływu na określone media środowiskowe emisji danych zanieczyszczeń). Nie są ponadto całkowicie poznane ekonomiczne konsekwencje oddziaływań na środowisko w powiązaniu z kosztami działań zapobiegawczych. Mimo tych trudności podejmowane są próby tworzenia odpowiednich norm prawnych zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego poszczególnych państw.

Zasada przezorności jest silnie powiązana z zasadą likwidacji szkody u źródła jej powstania (zasadą prelikwidacji szkody w środowisku). Obok instrumentów ocen oddziaływania na środowisko oraz instrumentu zapobiegania poważnym awariom jest drugim narzędziem realizacji zasady przezorności. Można zaryzykować twierdzenie, że zasada likwidacji szkody u źródła jest podstawą dla funkcjonowania zasady prewencji i zasady przezorności. Powiązanie tych trzech zasad opiera się na założeniu, według którego szkoda, jaka zaistniała w środowisku, powinna być naprawiana (zlikwidowana) w miejscu możliwie najbliższym jej powstania³⁴.

³³ J. Sommer, *Dział I*, [w:] *Ustawa o ochronie...*, t. 1, s. 23 i n.

³⁴ Zasadę likwidacji szkody u źródła w prawie i polityce ochrony środowiska analizowałem wcześniej m. in. w pracach: *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 11–43; *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 185–238; M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 41–69. Podstawowe elementy treści tego fragmentu opracowania były m.in. również tam publikowane. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został poszerzony o nowe obszary badań.

2.5. Zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko (zasada „zanieczyszczający płaci”)

Jedną z naczelnych zasad prawa i polityki ochrony środowiska o charakterze prawno-ekonomicznym jest zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko – zasada „zanieczyszczający płaci”³⁵. Szczegółowa interpretacja działania tej zasady została po raz pierwszy sformułowana w zaleceniu Rady OECD „w sprawie przewodnich zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z 26 maja 1972 r.”³⁶ W trakcie specjalnej sesji Rady Ministerialnej EWG, jaka miała miejsce od 18 do 19 lipca 1973 r., przyjęta została Karta Europejska na temat środowiska³⁷. Spotkanie to stanowiło ważny krok w kierunku ujednoczenia metod oraz działań z zakresu ochrony środowiska w ramach EWG. W dokumencie tym znalazła się zapowiedź wprowadzenia w życie zasady, stwierdzającej, że „ci, co zanieczyszczają, muszą płacić”. W deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich podjętej na posiedzeniu Rady 22 listopada 1973 r. w ramach programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska przyjęto zasadę „zanieczyszczający płaci”³⁸. Zastosowanie tej zasady zostało opisane w Załączniku do Zalecenia Rady 75/436/EURATOM, EWWS, EWG z 3 marca 1975 r. „w sprawie nakładów i działań podejmowanych przez administrację publiczną w kwestiach związanych ze środowiskiem”³⁹.

Zgodnie z Załącznikiem obciążanie sprawców zanieczyszczenia kosztami działań podejmowanych w celu zwalczania spowodowanego przez nich zanieczyszczenia powinno skłaniać tych sprawców do zmniejszania zanieczyszczenia i do podejmowania wysiłków zmierzających do znalezienia produktów lub technologii, powodujących mniejsze zanieczyszczenie. Taki mechanizm działania powinien też umożliwić bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska z jednoczesnym wykorzystaniem kryteriów efektywności i sprawiedliwości. Stosowanie omawianej zasady może powodować zakłócenia w konkurencji w ramach UE. W celu

³⁵ Zagadnienia te wcześniej analizowałem m.in w pracy: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 424 i n. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

³⁶ A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 39.

³⁷ P. Pajestka, *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976, Ośrodek Informacji Centralnej Cinte IA, 12/76, s. 2.

³⁸ OJ C nr 112 z 20.12.1973, s. 1.

³⁹ OJ L nr 194 z 25.07.1975, s. 1.

uniknięcia tego rodzaju problemów, nakłady związane z ochroną środowiska przed zanieczyszczeniem powinny być rozłożone w ramach UE według tych samych zasad. Zasada „zanieczyszczający płaci” powinna obowiązywać równocześnie w prawie unijnym, jak również w systemach prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Przyjęta w 1992 r. Zasada 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, przewiduje, że poszczególne państwa powinny promować internalizację kosztów naprawy środowiska wraz z użyciem instrumentów ekonomicznych. „Państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych, zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania”.

Zanieczyszczający musi ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń⁴⁰. W systemie prawa polskiego zasada „zanieczyszczający płaci” została wyartykułowana *expresis verbis* w ustawie p.o.ś. w art. 7 oraz 7a. Według art. 7 ust. 1, „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. „Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu” (art. 7 ust. 2). Zgodnie z art. 7a „do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku mają zastosowanie przepisy ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴¹.

Analizowana zasada w praktyce jest trudna do zdefiniowania z uwagi na jej wieloaspektowy charakter. Splatają się tutaj uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne. Tworzą one razem w ten sposób jej niejednorodny i złożony kształt. Zasada ta jest też wynikiem poszukiwania rozwiązań sposobów ochrony środowiska, które uwzględniają czynniki gospodarki rynkowej oraz instrumentów finansowych. Zdaniem A. Lipińskiego, „zasada zanieczyszczający płaci oparta jest na koncepcji odpowiedzialności sprawczej”⁴². Według cytowanego autora, jest to odpowiedzialność za sam skutek i oderwana od jakiegokolwiek postaci winy. Autor ten uważa, że „obowiązek poniesienia kosztów usunięcia zanieczyszczeń ma mieć charakter powszechny i powinien obciążać każdego, kto korzysta ze środowiska, bez względu na to, czy jest to korzystanie zgodne z prawem, czy nie”⁴³.

⁴⁰ *Dokumenty końcowe...*, s. 17.

⁴¹ Dz.U., nr 75, poz. 493 ze zm.

⁴² A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zasady zanieczyszczający płaci”*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowisk...*, s. 145.

⁴³ Tamże.

Mimo powoływania się na tę zasadę w wielu tekstach normatywnych prawa wspólnotowego istnieje mało definicji tej zasady. Według B. Draniewicza, zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest bezwzględnie obowiązująca⁴⁴. Jego zdaniem, „daje się zaobserwować pewną tendencję myślenia, zgodnie z którą coraz większą uwagę przywiązuje się do rozłożenia szkód ekologicznych na większą ilość podmiotów, w tym osoby poszkodowane jak i pozostałych użytkowników środowiska”⁴⁵. Zgadzam się z poglądem A. Lipińskiego, który twierdzi, że omawiana zasada musi podlegać konkretyzacji w drodze rozwiązań szczegółowych, które tworzą prawny system ochrony środowiska⁴⁶. W obecnym stanie regulacji prawnej dotyczącej zasady „zanieczyszczający płaci” trudno oprzeć się wrażeniu, że prawodawca wykonał jedynie „plan minimum” mający charakter symbolicznego wdrożenia tej zasady niezbędny dla spełnienia wymogów dostosowania naszego prawa do prawa wspólnotowego. Dalsze wdrażanie tej zasady poprzez konkretyzację jej założeń w przepisach szczegółowych byłoby korzystne dla poprawy stanu środowiska, lecz mogło by być kosztowne dla pewnych gałęzi gospodarki w Polsce⁴⁷.

2.6. Zasada nadrzędności wymagań ochrony środowiska

Słowo „nadrzędny” oznacza stojący wyżej w jakiejś hierarchii (np. mający zwierzchnią władzę nad czymś), obejmujący szereg jednostek podrzędnych, podporządkowanych sobie⁴⁸. Zasada nadrzędności adresowana jest do wszelkiego typu dokumentów i aktów prawnych o charakterze aktów planowania i programowania. Zgodnie z treścią art. 8 p.o.ś. „obowiązkiem organów przyjmujących polityki, strategie, plany lub programy, dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu jest uwzględnienie w treści tych aktów zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju”.

⁴⁴ B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, Warszawa 2009, s. 45.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ A. Lipiński, *Z problematyki zasady...*, s. 146.

⁴⁷ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 79–89.

⁴⁸ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1978, s. 252.

Zasada ta mówi o konieczności stworzenia powiązań pomiędzy polityką ochrony środowiska, a politykami sektorowymi⁴⁹. W prawie unijnym zasada ta jest wyrażona w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵⁰ jako zasada integracji wymagań ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji innych polityk m.in. wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa oraz wspólnej polityki w dziedzinie transportu.

Ważnym instrumentem realizacji zasady nadrzędności jest klauzula przekrojowa. Zasada ta nie oznacza w żadnym wypadku absolutnej i każdorazowej nadrzędności celów i zadań z zakresu ochrony środowiska oraz pierwszeństwa w ich stosowaniu w odniesieniu do innych równorzędnych unijnych celów lub zadań. W takich sytuacjach stosowany jest mechanizm „wyważenia” (*Abwägung*). Instrument „wyważania” powinien stworzyć możliwość znalezienia takiego optymalnego rozwiązania konfliktu, który pozwoli zrealizować wszystkie cele i zadania UE. Naruszenie obowiązku odpowiedniego wzajemnego „wyważania” celów i zadań wspólnotowych ma miejsce wtedy, gdy jego wynik nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na stosowane wymogi. Może to nastąpić w przypadku przyjęcia jednostronnej koncepcji realizacji jakiegoś zadania z naruszeniem wymogów ochrony środowiska lub w przypadku braku zabezpieczenia gwarancji ochrony. Orzecznictwo ETS pośrednio nawiązuje do klauzuli przekrojowej w ochronie środowiska.

Zasada nadrzędności w kształcie wynikającym z treści art. 8 p.o.ś. jest głównie związana z koncepcją integracji polityki ochrony środowiska ze strategiami rozwoju kraju oraz regionów oraz z tzw. politykami branżowymi. Obowiązek integrowania wymagań ochrony środowiska z politykami i strategiami gospodarczymi oraz programami i planami resortowymi zawarty jest w dokumentach programowych wdrażających realizację zasady zrównoważonego rozwoju w polityce i prawie ochrony środowiska.

Zasada nadrzędności w kształcie wynikającym z treści art. 8 p.o.ś. jest głównie związana z koncepcją integracji polityki ochrony środowiska ze strategiami rozwoju kraju oraz regionów oraz z tzw. politykami branżowymi. Nadrzędność oznacza obowiązek integrowania wymagań ochrony środowiska z politykami i strategiami gospodarczymi oraz programami i planami resortowymi w dokumentach programowych dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego. J. Jendrośka zwraca uwagę, że zasada ta jest „przedmiotem bardzo rozbieżnych interpretacji odnośnie do jej treści i roli w ustawie, a także charakteru prawnego i zakresu

⁴⁹ Na temat istoty zasad w relacji do celów polityki zob. na ten temat m.in. rozważania R. Dworkina, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 90.

⁵⁰ Tekst w wersji skonsolidowanej opublikowany Dz.Urz. UE wydanie polskie C 15 z 09.05.2008 r., s. 47–361.

wynikających z niej obowiązków”⁵¹. Powoduje to jego zdaniem, że określa się treść tej zasady. Proponuje nazwę dla tej zasady – „zasada integracji”. Według tego autora „podstawowym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi (jak określa się często zarządzanie działalnością społeczno-gospodarczą) jest instytucja tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (*Strategic Environmental Assessment – SEA*)”⁵².

Można postawić pytanie, z jakiego powodu zasada ta ma oznaczać właśnie nadrzędność wymagań ochrony środowiska w dokumentach wymienionych w treści art. 8 p.o.ś., a nie, jak proponuje np. J. Jendrośka, integrację tych wymagań z treścią dokumentów polityczno-prawnych⁵³. Integracja ochrony środowiska z politykami branżowymi jest jedną z kluczowych zasad UE. Jednak odnosząc się do treści art. 8 p.o.ś., uważam, że nazwa „zasada integracji” wynika z wąskiego literalnego brzmienia tego przepisu. Treści zasad prawnych ochrony środowiska nie możemy interpretować w ten właśnie sposób. Przyjęta metoda wykładni powinna mieć w tym przypadku do pewnego stopnia twórczy charakter, tak aby oddawała ona w pełni cele i funkcje tej zasady prawnej w odniesieniu do wielu różnych sytuacji.

W treści art. 8 p.o.ś. mamy wypowiedź o charakterze dyrektywalnym. Przewiduje ona nakaz wskazanego w tym przepisie sposobu działania. Nie zawsze tak jest. W niektórych wypowiedziach znaczenie dyrektywne zasady prawnej nie jest jednoznaczne i wtedy odwołujemy się intencji znaczeniowych zespołu norm wśród, których znalazła się dana zasada prawna. Ustalając znaczenie zasady prawnej, wynikającej z art. 8 p.o.ś., powinniśmy zastosować funkcjonalne i celowościowe reguły wykładni. Chodzi tu głównie o odkodowanie w ten sposób celu prawodawcy. Celowościowe reguły wykładni stosujemy do sytuacji, kiedy cel prawodawcy nie jest jasno sprecyzowany w treści samej ustawy i z tego powodu musimy sięgnąć do innych źródeł, aby go odtworzyć.

Zgodzić się należy z tym, że definicja zrównoważonego rozwoju przewiduje „proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Jednak integracja wymagań

⁵¹ J. Jendrośka, *Komentarz do art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 199.

⁵² Tamże, s. 204.

⁵³ Zagadnienie to analizowałem także w rozdziale VI książki: *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.

ochrony środowiska z treścią dokumentów programowych to za mało, aby można było mówić o pełnym uwzględnieniu w nich zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju.

Do tego potrzebne jest właśnie nadrzędne traktowanie ochrony środowiska w treści dokumentów programowych. Zasady ochrony środowiska i wymagania zrównoważonego rozwoju powinny być zintegrowane z politykami, strategiami, planami lub programami, ale integrację musi uzupełniać nadrzędność wymagań ochrony środowiska. Integracja bez uznania nadrzędnej funkcji prawa ochrony środowiska nie zapewni pełnej realizacji zasad ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju. Nadrzędność ta wynika ponadto z istoty i funkcji wszystkich zasad prawnych ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska.

Zasady te i wymagania zrównoważonego rozwoju w gospodarczym prawie środowiska pełnią rolę nadrzędną, ponieważ taki jest zasadniczy cel ochrony środowiska, wynikający z treści większości zasad prawnych ochrony środowiska. Powinniśmy uznać nadrzędną pozycję ochrony środowiska wszędzie tam, gdzie jest to niezbędne dla realizacji celów ochrony środowiska i wymagań zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza w procesie gospodarczym. Nie oznacza to oczywiście bezwzględnego prymatu ochrony środowiska zawsze i wszędzie. Decydują o tym zwłaszcza inne zasady prawne i ogólne wymagania zrównoważonego rozwoju. J. Ciechanowicz, omawiając ogólne zasady prawa ochrony środowiska, słusznie wspomina o zasadzie „priorytetu ochrony środowiska nad działalnością gospodarczą. Zasada ta winna rozstrzygać ewentualne konflikty, jakie mogą powstać między działalnością gospodarczą a wymogami ochrony środowiska”⁵⁴. Jej zdaniem, priorytet ochrony środowiska uwidacznia się w wielu przepisach ustawy. Ponadto do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości nie wystarczy integrowanie wymagań ochrony środowiska z treścią dokumentów programowych. Integrowanie tych wymagań z pominięciem ich nadrzędnego charakteru będzie oznaczało cofnięcie się z zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony do momentu początkowego rozwoju prawa ochrony środowiska. Integracja była jednym z pierwszych etapów rozwoju tego prawa i obecnie powinna być w mojej ocenie zastąpiona nadrzędnością wymagań ochrony środowiska. Potwierdzenie takiego kierunku rozwoju prawa ochrony środowiska można odnaleźć w ewolucji treści szeregu instytucji oraz instrumentów prawnych ochrony środowiska.

W ocenie Z. Bukowskiego, w interpretacji zasady uregulowanej w art. 8 p.o.ś. potrzebna jest nie językowa, a funkcjonalna wykładnia i przyjęcie, że chodzi o wszelkie dokumenty wytyczające materialne polityki i kierunki działania w danej dziedzinie⁵⁵. Dla J. Bocia orga-

⁵⁴ J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992, s. 15.

⁵⁵ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 467.

nem odpowiedzialnym za przestrzeganie tej zasady jest ten organ, który: tworzy politykę, strategię, plan czy program, jest hierarchicznie zwierzchni wobec organu tworzącego, ma uprawnienia nadzorcze wobec organu tworzącego, jest przewidziany w prawie, sprawuje nad organem tworzącym nadzór weryfikacyjny⁵⁶. Autor ten zwraca uwagę, „iż może nastąpić zbieg funkcji kontrolnych i zbieg organów kontrolnych, które każdy z osobna, są odpowiedzialne za należyta, zgodną z postanowieniami art. 8 konstrukcje polityki, strategii, planu czy programu”⁵⁷.

K. Gruszecki używa nazwy „zasada planowości”⁵⁸. Uważa jednocześnie, że „Zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę przy omawianiu zasady planowości, jest konieczność uwzględnienia przy tworzeniu planów i strategii, oprócz pozostałych zasad ochrony środowiska, również obowiązku zrównoważonego rozwoju”⁵⁹. Okolicznością, na którą zwraca uwagę cytowany autor, „jest zakres przedmiotowy uwzględniania wymagań ochrony środowiska w procesie planowania szeroko rozumianych przedsięwzięć mogących wywierać wpływ na środowisko. Z postanowień art. 8 ustawy wynika, że konieczność taka zachodzi w przypadku tworzenia zarówno powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i aktów planowania mniemających charakteru normatywnego”⁶⁰. Obowiązek ten jego zdaniem spoczywa na rozmaitych podmiotach, w zależności od zaistniałej sytuacji – zarówno działających na podstawie prawa publicznego, jak i prywatnego.

2.7. Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Zasada dostępu do informacji ma bezpośredni związek z prawem do wolności informacji, które to prawo jest dobrem zaspokajającym potrzeby ludzi w zakresie informowania. W ogólnym znaczeniu jawność jako dobro chronione prawem jest przeciwieństwem tajemnicy i poufności. Jest to szczególnie widoczne w relacjach obywatela z administracją. Jawność będąca dobrem jest postrzegana jako podstawowy instrument realizacji zasady dostępu do informacji. Konstytucja RP w art. 54 ust. 1 gwarantuje wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zapewnia prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61) oraz prawo do infor-

⁵⁶ J. Boć, *Ustawa Prawo ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 105–106.

⁵⁷ Tamże, s. 106.

⁵⁸ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 40.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Tamże, s. 39.

macji o ochronie środowiska (art. 74). Zgodnie z art. 51 ust. 1 nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do wyjawienia informacji dotyczących jego osoby.

Artykuł 54 Konstytucji RP tworzy dla każdego gwarancję wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Prawo to zapewnione jest każdemu niezależnie od tego, jakim statusem prawnym dysponuje on jako podmiot uprawniony. Ograniczenia wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji mogą wynikać wyłącznie z ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji podstawą działań ograniczających może być wyłącznie ustawa uchwalona przez parlament. Tego rodzaju ograniczenia nie mogą naruszać wolności i praw. Według M. Safjana, przepis ten określa głębokość ingerencji w sferę prawa, z uwagi na jego ogólny i niedookreślony charakter daje on jednak swobodę w zakresie do określenia zakresu ograniczeń⁶¹.

Zasada dostępu do informacji określona w art. 61 Konstytucji jest jedną z zasad konstytucyjnych. Ograniczenie zasady dostępu do informacji może nastąpić wyłącznie przy zaistnieniu pewnych okoliczności. Może ono być wprowadzone tylko w drodze ustawy⁶².

Zasada dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest rozwinięciem art. 74 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym prawo do informacji ma być realizowane na zasadach i warunkach określonych w przepisach szczegółowych. Przepisy te mają charakter szczegółowy w stosunku do ogólnych założeń, określających prawo dostępu do informacji o działalności władzy publicznej. Prawo dostępu do informacji ma bowiem w ujęciu konstytucyjnym znacznie szerszy charakter. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Szczegółowe zasady realizacji tego typu uprawnień określa ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶³.

⁶¹ M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita”, 12.07.1999, nr 160, s. C2.

⁶² P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 39–45.

⁶³ Dz.U., nr 112, poz. 1198 ze zm.

Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji każdy ma prawo do informacji o stanie środowiska. Przepis ten ma na celu zapewnienie publicznego dostępu do informacji o stanie środowiska. Tego typu dane posiada administracja publiczna oraz instytucje odpowiedzialne za stan środowiska. Prawo do otrzymywania wiadomości na temat stanu środowiska podniesione zostało do rangi normy konstytucyjnej. Przepisy szczegółowe określają zasady i warunki, zgodnie z którymi informacje o stanie środowiska są udostępniane. Prawo do informacji o stanie środowiska wiąże się z zapewnieniem wszystkim swobodnego dostępu do danych na temat środowiska. Na administracji publicznej spoczywa zobowiązanie do podejmowania działań, mających na celu udostępnienie opinii publicznej wiadomości na temat stanu środowiska. Zasada dostępu do informacji wiąże się z zapewnieniem wszystkim możliwie swobodnego dostępu do danych na temat środowiska i jego zagrożeń. Zagadnienia dostępu do informacji o środowisku regulowane są przepisami u.u.i.ś.

Zasada ta na gruncie przepisów u.u.i.ś. oznacza, że „każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą” (art. 4). Treść art. 8 u.u.i.ś. stanowi doprecyzowanie zakresu art. 4 u.u.i.ś. Według art. 8 u.u.i.ś. organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Przepisy u.u.i.ś. przewidują, że informacje o środowisku są udostępniane w dwóch zasadniczych trybach: 1) przez ich upowszechnianie (upublicznianie) oraz 2) na indywidualny wniosek. Upowszechnianie dotyczy wskazanych enumeratywnie informacji w art. 24 ust. 1 ustawy.

W art. 25 u.u.i.ś. ustalono listę organów oraz informacji, które są w ich posiadaniu i które muszą być opublikowane w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Zbiór dokumentów wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy jest obszerny i obejmuje różnego rodzaju dokumenty.

Główną formą dostępu do informacji o środowisku jest dostęp na wniosek, który powinien mieć formę pisemną. Z ustawy nie wynikają żadne inne wymagania dotyczące jego treści i formy. Postępowanie dotyczące udostępniania informacji o środowisku regulują przepisy k.p.a. Wniesienie wniosku powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym powstaje stosunek administracyjno-prawny między dwoma podmiotami: wnioskodawcą jako stroną a organem administracji. Wniosek powinien spełniać wymagania przewidziane dla podania zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. Informacje są udostępniane w takich formach, w jakich zostały one zgromadzone. Organ administracji udostępnia informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, organ powinien udostępnić w dniu złożenia wniosku.

Sytuacje, w których informacje są udostępniane bez pisemnego wniosku, reguluje art. 12 ust. 2 u.u.i.ś. Bez pisemnego wniosku udostępnia się informację niewymagającą wyszukiwania. Dotyczy to także sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, gdzie istotne znaczenie ma szybkość udzielenia informacji.

Stosownie do treści art. 15 ustawy udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie powinno nastąpić w sposób i w formie określonych we wniosku. Wyjątkiem może być sytuacja, w której środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, na to nie pozwalają. Jeżeli informacja o środowisku i jego ochronie nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ administracji musi powiadomić na piśmie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. Organ powinien również wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. W sytuacji, w której w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, podmiot żądający informacji nie złoży wniosku w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ administracji jest zobowiązany wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku.

Odmowa udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie jest dopuszczona tylko wówczas, gdy ustawa wyraźnie na to pozwala. Obejmuje to przypadki, gdy zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w ustawie, zobowiązujących bądź pozwalających na odmowę. Zagadnienie to regulują art. od 16 do 20 ustawy. Odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji. Ustawa nie określa żadnych szczegółowych wymagań, jakie powinna spełniać decyzja odmawiająca udostępnienia informacji poza wymaganiami wynikającymi z treści art. 107 § 1 k.p.a. Odmowa udzielenia informacji powinna być wyjątkiem od ogólnej zasady udzielenia informacji. Przyczyny uzasadniające odmowę nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. W art. 16 ust. 1 ustawy wskazane zostały przyczyny odmowy o charakterze obligatoryjnym.

Dostęp do informacji powinien być bezpłatny. Z przepisów u.u.i.ś. wyraźnie wynika, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne. Za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty.

2.8. Zasada partycypacji publicznej

Zasada partycypacji publicznej jest obecnie jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Przestrzeganie zasady partycypacji publicznej jest jednym z proberzy respektowania przez organy administracji publicznej zasady praworządności. Zasadę partycypacji publicznej można zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich określonych w Konstytucji. Obowiązek konsultacji społecznych w ramach zasady partycypacji jest powinnością prawną organów administracji publicznej. Kształt zasady partycypacji publicznej nie jest jeszcze obecnie do końca uformowany. Obserwujemy proces stopniowego konkretyzowania i precyzowania ról podmiotów uczestniczących w jej realizacji oraz wyznaczania sensu i sposobu rozumienia tej zasady. Zasada ta na pewno zakłada aktywne uczestnictwo obywateli w rozwiązywaniu ważnych spraw dotyczących społeczności, do której należą. W ochronie środowiska aktywność społeczeństwa powinna mieć postać kooperacji z władzami publicznymi. Zdaniem A. Wasilewskiego, „współczesna administracja opierać musi swoje działania na pracy zespołów [...], a więc i aktywnie współdziałających podmiotów zarówno w strukturach wewnętrznych aparatu administracyjnego, jak i w otoczeniu – środowisku działania, a więc wśród odbiorców tych działań”⁶⁴. Można wskazać na dwie występujące tendencje, które zmierzają do rozszerzenia kręgu podmiotowego oraz służą zaktywizowaniu uczestnictwa społeczeństwa w realizowaniu działań przez organy administracji.

Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczeństwa nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz publicznych, podejmujących decyzję, które posiadają bezpośredni lub pośredni wpływ na własne interesy społeczeństwa. Zasada ta powinna dawać gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym lub legislacyjnym. Stosowanie zasady partycypacji ma zatem prowadzić do tego, by zainteresowane danym zagadnieniem podmioty uzyskały możliwość wywierania rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Zasada partycypacji obejmuje, oprócz udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, również inne formy uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, takie jak: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz szeroką sferę dostępu do informacji publicznej⁶⁵. Zasada ta na

⁶⁴ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 10.

⁶⁵ J. Jabłoński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002, s. 55.

gruncie przepisów u.u.i.ś. oznacza, że „każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa” (art. 5).

Tak określona zasada partycypacji publicznej jest rozwinięciem art. 74 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z normą wynikającą z tego przepisu władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Zdaniem J. Bocia, „sformułowania ustępu czwartego art. 74 nakazujące wspieranie przez władze publiczne działań ochronnych obywateli dają należyta i wystarczająca podstawę nie tylko dla argumentacji uzupełniającej, ale przede wszystkim dla wspierania działań merytorycznych podejmowanych przez podmioty spoza władz publicznych⁶⁶.

2.9. Zasada reglamentacji

Zagadnienia objęte zakresem tej zasady prawnej gospodarczego prawa środowiska uregulowane są głównie przepisami ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁷. Zasada ta nie ma jednej wyraźnej podstawy prawnej w przepisach ustawy p.o.ś., tak jak to jest przy wcześniej omówionych zasadach prawnych.

Należy pamiętać, że ograniczenia w procesie prowadzenia działalności gospodarczej wynikają m.in. z licznych regulacji sektorowych (ustaw) prawa: ochrony środowiska, administracyjnego i gospodarczego. Wskazane wyżej dwa główne akty prawne oraz regulacje sektorowe reglamentują także działalność inwestycyjną regulowaną też prawem inwestycyjnym.

Zakres zadań dla administracji publicznej, wynikający z zasady reglamentacji, wyznaczony jest zasadniczo przez przedmiot interesu publicznego. Administracja publiczna jest odpowiedzialna za przestrzeganie tego interesu w realizowanej polityce gospodarczej i inwestycyjnej. Przez inwestycje rozumie się najczęściej nakłady gospodarcze, które zmierzają do stworzenia nowych lub zwiększenia istniejących składników majątku trwałego. Przejawem działalności inwestycyjnej może być: budowa, rozbudowa, przebudowa budynku lub budowli, ale także nabycie maszyn i urządzeń wykorzystywanych w budownictwie. Biorąc pod uwagę przeznaczenie oraz oczekiwane efekty ekonomiczne, inwestycje można podzielić na produkcyjne i nieprodukcyjne. Celem inwestycji produkcyjnych jest osiągnięcie zaplanowanego

⁶⁶ J. Boć, *Art. 74, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej wraz komentarza do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 135.

⁶⁷ Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 220, poz.1447 ze zm.

efektu gospodarczego. Inwestycje nieprodukcyjne służą do bezpośredniego zaspokojenia potrzeb socjalnych, kulturalnych oraz oświatowych społeczeństwa. Uwzględniając rolę inwestycji w procesie reprodukcji i proces ich finansowania, możemy wyodrębnić: inwestycje odtworzeniowe, inwestycje zwiększające stan wyposażenia, inwestycje modernizacyjne, inwestycje w zakresie istniejących zakładów oraz inwestycje nowo podejmowane. Zdaniem J. Słonińskiego, „Pojęcie procesu inwestycyjnego oznacza ogół czynności związanych z realizacją inwestycji budowlanej, od programowania po przekazanie inwestycji do użytkowania”⁶⁸. Niezbędny okres do zrealizowania ogółu czynności składających się na proces inwestycyjny nazywany jest cyklem inwestycyjnym. Początkiem jego najczęściej jest moment podjęcia decyzji inwestycyjnej, niekiedy rozpoczęcia prac badawczych i programowych⁶⁹. Momentem końcowym jest data przekazania inwestycji do użytkowania lub eksploatacji. Cykl realizacji inwestycji obejmuje okres od przekazania wykonawcy terenu budowy do obioru zadania inwestycyjnego. Cykle inwestycyjne różnią się nawet w odniesieniu do tych samych rodzajowo i porównywalnych co do wielkości inwestycji budowlanych⁷⁰. Uwzględniając różnorodność działań w procesie inwestycyjnym, można wyróżnić jego podstawowe fazy. Obejmują one: programowanie, planowanie, projektowanie, wykonawstwo oraz rozruch (przy inwestycjach produkcyjnych). Podział procesu inwestycyjnego może też obejmować dwa główne etapy: 1) przygotowania i 2) realizacji inwestycji. Jak twierdzi J. Słoniński, „należy pamiętać o wzajemnych uwarunkowaniach i zależnościach, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi działaniami lub fazami procesu inwestycyjnego”⁷¹.

W fazie programowania jest najczęściej wyznaczany cel przyszłej inwestycji oraz jej podstawowe dane techniczno-ekonomiczne. Kompleksowa analiza tych zagadnień znajduje się w założeniach techniczno-ekonomicznych inwestycji, które są podstawą dla opracowania planu oraz projektu technicznego inwestycji⁷². Faza planowania w dużej mierze zależy od fazy programowania i właściwego opracowania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji. Według J. Słonińskiego, „Projektowanie jest bowiem planowaniem o charakterze technicznym, formalizującym za pomocą odpowiednich rozwiązań określone ustalenia planistyczne”⁷³. W fazie wykonawstwa podstawowym zadaniem jest jak najszybsze zrealizowanie in-

⁶⁸ J. Słoniński, *Organizacyjne i prawne ramy inwestycji budowlanych*, [w:] J. Słoniński, A. Stefański, *Inwestycje budowlane. Organizacja i podstawy prawne*, Poznań 1980, s. 9.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Tamże, s. 10.

⁷² Tamże, s. 11.

⁷³ Tamże.

westyjacji zgodnie z wymogami określonymi w dokumentacji, umowie lub w normach prawnych i technicznych. Poprawność programu i dokumentacji oraz wykonawstwa jest weryfikowana w czasie użytkowania bądź eksploatacji inwestycji⁷⁴.

Osobnego zasygnalizowania wymaga zagadnienie nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska. Obejmują one odrębne zadania oraz dające się wydzielić części zadań dotyczące ochrony środowiska, bez których niemożliwe jest prowadzenie działalności gospodarczej. Kierunki inwestowania w ochronie środowiska mogą dotyczyć: ochrony wód, ochrony powietrza, ochrony powierzchni ziemi, ochrony przyrody i krajobrazu oraz ochrony środowiska przed hałasem.

Stosując ograniczenia w procesie inwestycyjno-budowlanym ze względu na ważny interes publiczny, administracja wykonuje funkcję porządkowo-reglamentacyjną. Realizacja procesu inwestycyjno-budowlanego zależy w dużej mierze od zakresu wolności inwestycyjnej. Wolność inwestycyjna obejmuje: 1) ocenę wolności przepływu kapitału (zwłaszcza zagranicznego); 2) ocenę obowiązywania przepisów regulujących procedury inwestycyjne; 3) zachęcanie zagranicznych inwestorów do inwestowania w danym kraju; 4) sprawiedliwe i równe traktowanie inwestorów oraz 5) poziom ograniczeń w dostępie do obcej waluty. Słowo „inwestować” w ramach pojęcia wolności inwestycyjnej oznacza „dokonywać inwestycji, nakładów gospodarczych oraz wkładać kapitał w przedsiębiorstwo”⁷⁵.

O zakresie wolności inwestycyjnej w dużej mierze decyduje funkcja reglamentacyjna prawa budowlanego. Pojęcie funkcji w nauce administracji oraz w nauce prawa administracyjnego nie jest rozumiane w sposób jednolity. Różne ujęcia tego pojęcia przedstawia m.in. J. Jeżewski⁷⁶. J. Borkowski w ramach funkcji wewnętrznej państwa wyróżnia działy, które obejmują zadania i funkcje administracji państwowej związane z: tworzeniem, utrzymywaniem, doskonaleniem i funkcjonowaniem struktury organizacyjnej administracji w znaczeniu podmiotowym⁷⁷.

Zasada reglamentacji⁷⁸ obok wyznaczenia funkcji przepisów prawa administracyjnego i prawa gospodarczego stanowi też podstawę korzystania z zasobów środowiska. Według *Słownika wyrazów obcych* reglamentacja oznacza „wyłączenie niektórych artykułów z wolne-

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. I, Warszawa 1978, s. 806.

⁷⁶ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, no 857, Prawo CXLIII, s. 109 i n.

⁷⁷ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. I, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 57–58.

⁷⁸ Zagadnienia te analizowałem wcześniej w rozprawie pt. *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 475 i n.

go obrotu towarowego, zwykle z powodu ich niedostatecznych ilości. Prawo określa reglamentację jako ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne⁷⁹. Warunkiem reglamentacji jest regulowanie zachowań człowieka przez system prawa. W potocznym znaczeniu termin „reglamentacja” używany jest równoznacznie z układaniem, doprowadzeniem do porządku pewnego stanu poprzez usunięcie przypadkowości.

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego nie mamy definicji pojęcia „reglamentacja”. Jest ono używane w różnych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia prawnego. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie zarządzania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zabezpiecza bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej, świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transportu oraz innych działów gospodarki narodowej”⁸⁰. W nauce francuskiego prawa administracyjnego stosuje się pojęcia „*acte réglementaire*” oraz „*réglement*”⁸¹. Określa ono normatywne akty administracji⁸².

Reglamentacja należy do podstawowych funkcji państwa⁸³. Historycznie ta forma aktywności władz publicznych wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej⁸⁴. Według A. Chelmońskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego [...] podstawowymi formami czynności reglamentacyjnych jest system nakazów i zakazów”⁸⁵. W prawie administracyjnym A. Jaroszyński widzi reglamentację jako „specy-

⁷⁹ *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 634.

⁸⁰ A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968, nr 10, s. 11. Zob. też Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.

⁸¹ Zob. szerzej R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 63 i n.

⁸² M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paryż 1950, s. 317; A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 38.

⁸³ Zob. szerzej, M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962, s. 54 i n.

⁸⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i n.

⁸⁵ A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462; Ekonomiczne ujęcie definicji reglamentacji przedstawił Z. Rybicki. Według tego autora, „reglamentacja to wyłączenie przez państwo pewnych dóbr ze sfery wolnych obrotów gospodarczych, jak sprzedaż, zamiana, posiadanie, używanie, produkcja itp. Wykonywanie tych czynności wymaga wówczas zezwolenia właściwej władzy [...] Zasięg reglamentacji może być różny: od obowiązku zgłoszenia danego dobra właściwym władzom, do całkowitego zakazu wykonywania pewnych czynności bez zezwole-

ficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażającej się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych obiektywnie lub subiektywnie dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych⁸⁶. M. Jełowicki reprezentuje stanowisko, według którego reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych oraz wprowadzanie innych limitów swobody działania określonych podmiotów polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów. Tak postrzeganej reglamentacji dokonuje państwo w drodze prawa, upoważniając jednocześnie różne organy państwowe do dokonywania regulacji szczegółowych i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań różnych podmiotów⁸⁷. S. Kasznica pod pojęciem „reglamentacja” rozumie działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym legitymującym władze administracyjne do stanowienia tzw. rozporządzeń porządkowych⁸⁸. S. Langrod upodabnia reglamentację do policji administracyjnej⁸⁹. Reglamentacja występuje również jako jedna z funkcji, które są realizowane w obrębie aparatu zarządzania gospodarką obok takich funkcji, jak: planowanie, kierownictwo i nadzór oraz koordynacja⁹⁰. B. Jaworska-Dębska, analizując spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej, wskazuje na występowanie elementów reglamentacji administracyjnej środkach prohibicyjnych. „Przez <polską prohibicję> należy więc rozumieć ustawowo przewidzianą możliwość wprowadzenia przez prawo określony podmiot, ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przede wszystkim na określonym terenie oraz głównie na czas oznaczony⁹¹. Pod pojęciem reglamentacji rozumie się działalność kreatywną, podejmowaną dla celowego kształtowania pewnej sfery stosunków społecznych lub gospodarczych, związaną z wyraźną ingerencją państwa w tę sferę w celu wywołania skutków uznanych przez organy państwa za pożądane

nia”. Z. Rybicki, *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 623. Por. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 255. Autor ten uważa, że reglamentacja polega na możliwości wkraczania administracji w sferę uprawnień przedsiębiorców w zakresie właściwych przedmiotowo praw rzeczowych. Reglamentację łączy on głównie ze środkami majątkowymi przedsiębiorców.

⁸⁶ Por. A. Jaroszyński, *Reglamentacja...*, s. 12.

⁸⁷ M. Jełowicki, *Administracja specjalna w PRL-charakterystyka ogólna*, OMT 1989, nr 10, s. 21.

⁸⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16.

⁸⁹ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 173.

⁹⁰ R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 227 i n.

⁹¹ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Łódź, 1995, s. 36.

z punktu widzenia interesu publicznego, determinowanego przez inne cele aniżeli ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego⁹².

Na gruncie gospodarczego prawa środowiska reglamentacja występuje jako zespół instrumentów prawnych funkcji reglamentacyjno-ochronnej zapewniającej korzystanie ze środowiska. Oznacza ona w tym zakresie egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków na rzecz koniecznej ochrony określonych interesów społecznych, państwowych czy jednostek⁹³. Sprowadza się ona do działalności państwa polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów korzystania ze środowiska⁹⁴. Celem tak rozumianej zasady reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji. Zdaniem E. Zębek, M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów”⁹⁵.

Funkcjonowanie zasady reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym są przepisy prawne. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji. Mechanizm zasady reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa budowlanego regulującego proces budowlany.

W nauce prawa, we współczesnym ujęciu reglamentacja przestała być rozumiana jako element unormowania, uporządkowania, ustalania reguł i zasad tam, gdzie ich wcześniej nie było⁹⁶. Zdaniem A. Chełmońskiego i T. Kocowskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego”⁹⁷.

⁹² T. Kocowski, *Reglamentacja a policja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 502.

⁹³ M. Jełowicki, *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10, s.13.

⁹⁴ Na temat reglamentacyjnej działalności państwa w stosunku do podmiotów uspołecznionych oraz wobec jednostek niepaństwowych pisze Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 288; tego autora *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 195 i 196.

⁹⁵ E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007, nr 4, s. 65.

⁹⁶ Analizę znaczeń, jakie nadawane są pojęciu reglamentacji, zob. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 122–124.

⁹⁷ A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności (problemy prawne)*, [w:] K. Podgórski (red.) *Institucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczym*, Katowice 1985, s. 21.

Istnienie zasady reglamentacji jej stosowanie wyraźnie przewiduje art. 75 u.o.s.d.g. C. Kosikowski uważa, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter względny i może ulegać ograniczeniom wprowadzanym w drodze ustawy, gdyby jej wykorzystanie godziło w jakikolwiek interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na ochronę⁹⁸. Formą takich ograniczeń może być zezwolenie na podjęcie działalności. Zezwolenia te nie są jednak oczywiście koncesjami, w takim rozumieniu tego typu aktu, jaki przeważa w doktrynie, gdzie cechą główną ma być pewien stopień uznaniowości co do samego przyznania koncesji⁹⁹.

Zgoda na realizację zamierzenia budowlanego ma postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Zgoda, będąca formalnie decyzją administracyjną, jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania z wolności inwestycyjnej. Zgoda udzielona przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany¹⁰⁰. Przejawia się ona także w kształtowaniu zasad korzystania ze środowiska w procesie inwestycyjnym¹⁰¹.

Jednym z zadań realizowanych przez administrację publiczną w procesie inwestycyjno-budowlanym są zadania reglamentacyjno-zobowiązujące. Polegają one na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów. W ramach tych zadań następuje ustalanie treści i zakresu obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Ustawa p.o.ś. w art. 4 reguluje trzy prawne sposoby korzystania ze środowiska: powszechne, szczególne i zwykłe. Autorzy komentarza do ustawy p.o.ś. M. Pchalek i M. Górski uznają korzystanie ze środowiska jako zasadę ogólną zaliczaną do instytucji prawnych¹⁰². 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: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*¹⁰³. Korzystanie ze środowiska, które wykracza poza ramy korzystania powszechnego, może być,

⁹⁸ C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 27–29.

⁹⁹ Zob. zwłaszcza monografię D. Kijowskiego, *Pozwolenia...*, rozdz. III, gdzie dokonano szerokiego przeglądu spotykanych w doktrynie poglądów na temat instytucji „koncesji”.

¹⁰⁰ Zob. T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, AUW 1964, nr 19, Prawo XII, s. 20 i n.

¹⁰¹ Por. A. Chodyński, *Wiedza i kompetencje ekologiczne w strategiach rozwoju przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 182 i n.

¹⁰² M. Pchalek, M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 131.

¹⁰³ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 145.

w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 p.o.ś.). Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – *Prawo wodne* (art. 4 ust. 3 p.o.ś.). Korzystanie szczególne obejmuje swoim zakresem takie sposoby korzystania ze środowiska, które wykraczają poza ramy korzystania powszechnego. Jest ono dopuszczalne po spełnieniu obowiązku uzyskania pozwolenia. W takim akcie administracyjny musiała się w szczególności zakres i warunki korzystania ze środowiska jako całości lub jego pojedynczego elementu. Pozwolenie jest wydane przez właściwy organ ochrony środowiska. Taka forma korzystania ze środowiska nazwana została przez M. Górskiego „korzystaniem reglamentowanym”¹⁰⁴.

Zdaniem tego autora, przepisy prawne regulujące ochronę środowiska wyraźnie odróżniają dwa rodzaje aktów administracyjnych reglamentujących prowadzenie działalności wpływającej na stan środowiska. Są to pozwolenia i zezwolenia. Według M. Górskiego, pozwolenie jest innym rodzajem aktu niż zezwolenie¹⁰⁵. Zezwolenie jest decyzją ograniczającą prawo prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. Pozwolenie natomiast jako decyzja administracyjna nie jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, ale określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób. Tym sposobem na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest użytkowanie instalacji. Ruch takiej instalacji powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Obowiązek uzyskania zezwolenia i pozwolenia musi być spełniony jeszcze przed podjęciem danej działalności.

Pozwolenie, będąc decyzją administracyjną, potwierdza wypełnienie przewidzianych w ustawie warunków prowadzenia działalności. Jest to również decyzja, która ustala i precyzuje takie warunki w granicach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 u.o.s.d.g. obowiązek uzyskania pozwolenia objęty jest zakresem dodatkowych wymagań skierowanych do przedsiębiorcy. Na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska pozwolenie warunku-

¹⁰⁴ M. Pchalek, M. Górski, [w:] *Prawo ochrony...*, s. 131.

¹⁰⁵ Zob. M. Górski, *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 204 i n. Pozwolenia zdaniem tego autora posiadają inny charakter niż zezwolenia. Zezwolenia reglamentują prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej, natomiast pozwolenia reglamentują sposoby korzystania ze środowiska i stanowią jedynie podstawę do użytkowania instalacji, której ruch powoduje wprowadzenie do środowiska substancji lub energii (M. Górski, A. Barczak, *Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 221).

je sposoby i metody wykonywania działalności gospodarczej. Zezwolenie jest aktem administracyjnym reglamentującym możliwość podejmowania określonego rodzaju działalności. Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji zasady reglamentacji. Norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Zasada reglamentacji przewiduje stosowanie władczych instrumentów działania administracji publicznej. W ich ramach możemy wyodrębnić instrumenty indywidualne, które dotyczą konkretnych czy też oznaczonych osób lub też przedsiębiorców oraz instrumenty generalne, które obowiązują każdego. Za pomocą władczych instrumentów działania, organ administracji determinuje i ogranicza zachowanie adresata. Administracja, stosując zasadę reglamentacji, najczęściej nakazuje lub zakazuje czegoś¹⁰⁶. W ocenie M. Waligórskiego, „Zasięg działalności reglamentacyjnej administracji powszechnej nie jest stały. Zależy on od wielu czynników bądź bezpośrednio związanych z przyjętymi koncepcjami roli państwa lub też nawet z bieżącymi potrzebami wynikającymi z aktualnej sytuacji gospodarczej”¹⁰⁷. Autor ten reglamentację określa jako instytucję prawną, której istotą jest ograniczenie wolności gospodarczej za pomocą instrumentów formalnych takich jak: zezwolenia i koncesje¹⁰⁸. Zasada ta na gruncie przepisów prawa budowlanego przejawia się wydawaniu aktów uprawniających dorealizacji zamierzenia budowlanego zezwala na podjęcie danej działalności, która bez takiego pozwolenia jest zabroniona. Wraz z uprawnieniami w tych aktach na ich adresatów są nakładane obowiązki¹⁰⁹. Tego rodzaju akty uprawniające jako instrument stosowania zasady reglamentacji nazywane są najczęściej zezwoleniem, pozwoleniem, zgodą, koncesją,

¹⁰⁶ M. Kulesza analizuje rolę instrumentów reglamentacyjnych odnoszoną do dwóch sfer działalności administracji: w sferze reglamentacyjno-porządkowej, obejmującej regulację sytuacji prawnej jednostki oraz w sferze, w której administracja działa „twórczo” na rzecz zbiorowości. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław 1978, s. 341.

¹⁰⁷ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 75.

¹⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁹ Tego rodzaju konstrukcja prawna, w której w akcie uprawniającym określa się równocześnie obowiązki pewnego zachowania się danego adresata w nauce prawa administracyjnego nazywana jest zleceniem. Zob. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, nr 6, s. 22 i n. Autor ten wyraźnie odróżnia zlecenie od warunku i uzależnia obowiązywanie aktu uprawniającego od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Jednocześnie nie zobowiązuje adresata aktu do wykonania czynności, które zostały określone w warunku. Zob. też M. Waligórski, *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” 1997, nr 1, s. 111 i n.

licencją, uprawnieniem i upoważnieniem. Zdaniem A. Chelmońskiego, reglamentacja „oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego”¹¹⁰.

Akty prawne posiadają bardzo szerokie zastosowanie w reglamentacyjnej działalności administracji publicznej. D. Kijowski przedstawił pięć wykazów aktów prawnych, które przewidują obowiązek uzyskania: zezwolenia, pozwolenia, zgody, koncesji i licencji zawierający ogółem 1109 przypadków związanych z takim obowiązkiem¹¹¹. W literaturze problematyka aktów uprawniających, takich jak: zezwolenia, koncesje i licencje, była przedmiotem wielu analiz naukowych¹¹². Zdaniem J. Supernata, akty uprawniające możemy podzielić na dwie kategorie: 1) limitowane i 2) Nielimitowane¹¹³. Ja widać z zaprezentowanych przez przedstawicieli doktryny poglądów, istnieje różnica pomiędzy podmiotem wykonującym koncesję a podmiotem korzystającym z pozwolenia. Podmiot wykonujący koncesję „wykonuje ją niejako za państwo, realizując jego zadania (zwalniając je z nich)”. W konsekwencji tego, „Jeżeli z obowiązującego prawa nie da się wyprowadzić wniosku, że prowadzenie danej działalności jest obowiązkiem administracji publicznej (wykonywanej nawet bez korzystania z immanentnych organom państwowym środków władczych), konieczność uzyskania przede jej rozpoczęciem aktu administracyjnego, nazywanego przez ustawę koncesją, oznaczać będzie nic innego jak obowiązek uzyskania typowego pozwolenia administracyjnego”¹¹⁴.

H. Izdebski i M. Kulesza odróżniają koncesję gospodarczą od koncesji w sensie ścisłym, mającą charakter publicznoprawny. Ta ostatnia zdaniem tych autorów łączy się z przekaza-

¹¹⁰ A. Chelmoński, *Reglamentacja*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462.

¹¹¹ Zob. D. Kijowski, *Pozwolenie...*, s. 311 i n.

¹¹² Zwracał na to uwagę J. S. Langrod, analizując zjawisko swoistego rodzaju zawłaszczania przez regulację administracyjno-prawną nowych dziedzin życia społecznego. Autor ten pisał na temat „zachłanności interwencyjnej, reprezentowanej przez administrację publiczną w każdej dziedzinie, nie wyłączając gospodarczej”, tenże, *Instytucje...*, s. 172. Zob. także na temat reglamentacyjnej działalności administracji publicznej w dziedzinie stosunków gospodarczych, A. Bator, *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000; S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997; tychże, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; Z. Kmiecik, *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL 1983, *Folia Iuridica* 14, s. 13 i n.; C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996; tenże, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej, Studium prawne*, Kraków 1994.

¹¹³ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 55 i n.

¹¹⁴ Tamże, s. 304.

niem do wykonania przy przez podmioty sektora prywatnego zadania publicznego o charakterze gospodarczym, należącego do zakresu odpowiedzialności władzy publicznej. Tego rodzaju koncesja nie powinna być rozumiana jako forma przywileju, ale jako forma obowiązku wykonywanego przez uprawniony podmiot realizujący określone zadanie publiczne. Treścią aktu koncesyjnego są zasady i warunki realizacji tego obowiązku¹¹⁵. D. Kijowski wyodrębnia akty będące pozwoleniami związanymi, w których prawo nie pozostawia organowi administracji decydującemu o wydaniu pozwolenia, luzu decyzyjnego w ramach instytucji uznania administracyjnego oraz akty będące pozwoleniami o charakterze uznaniowym, które są wydawane w ramach luzu decyzyjnego¹¹⁶. Zdaniem J. Supernata, wśród aktów uprawniających szczególne znaczenie dla administracji publicznej mają uznaniowe pozwolenia złożone¹¹⁷. Akt administracyjny jest najważniejszą formą reglamentacyjnej działalności administracji, która służy realizacji nałożonych na nią zadań w sferze regulowanej przepisami prawa budowlanego.¹¹⁸

2.10. Zasada sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z zasobów środowiska

W systemie gospodarczego prawa środowiska możemy wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak: sprawiedliwość społeczna, wolność gospodarcza czy zrównoważony rozwój. Prawo powinno służyć realizacji tych wartości w celu zapewnienia ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko stanowiące przedmiot gospodarczego prawa środowiska¹¹⁹. Mało kto mógłby dziś powiedzieć, że gospodarcze korzystanie z zasobów środowiska może być realizowane z całkowitym pominięciem zasady sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla ustalenia treści zasady sprawiedliwości ekologicznej będzie wskazanie na ogólne znaczenie pojęcia „sprawiedliwość”. Jest ono najczęściej łączone ze sprawiedliwym postępowaniem, sprawiedliwym sądem. Sprawiedliwy to postępujący zgodnie z nakazami etycznymi wobec innych, uznający bezstronnie prawa przysługujące innym ludziom, dążący do obiektywnego sądenia oraz osądzający coś bezstronnie¹²⁰. Prawo jako system reguł opartych na pewnych warto-

¹¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 88–89.

¹¹⁶ D. Kijowski, *Pozwolenia...*, s. 70 i n.

¹¹⁷ J. Supernat, *Instrumenty...*, s. 59.

¹¹⁸ Zgodnie z klasyczną definicją aktu administracyjnego jest to władcze, oparte na prawie działanie organu, skierowane do konkretnie oznaczonego adresata i nastawione na wywołanie indywidualnie oznaczonych i konkretnych skutków prawnych. Zob. J. Szreniawski, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa, 2000, s. 35.

¹¹⁹ Zob. szerzej K. Kurowska, R. Rudziński, *Filozofia i wartości*, Warszawa 1981, s. 19 i n.

¹²⁰ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 304.

ściach musi być przestrzegane przez wszystkich niezależnie od tego, czy wartości te adresaci norm w pełni akceptują, czy też utożsamiają się z nimi¹²¹. Przede wszystkim prawo powinno być postrzegane przez jego adresatów jako sprawiedliwe¹²². Według M. Boruckiej-Arctowej, „Odwoływanie się do holistycznie pojętego «społecznego poczucia sprawiedliwości» zarówno przy tworzeniu, jak i jego stosowaniu zakłada niejako jedność i zgodność poglądów i ocen dotyczących określonych problemów prawnych”¹²³.

Jedną z podstawowych zasad gospodarczego prawa środowiska jest zasada sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu z zasobów środowiska. Tradycyjne rozumowanie prawnicze pozbawione mechanizmów odwoływania się do wartości może okazać mało skutecznym sposobem na rozwiązanie wielu problemów związanych z ochroną środowiska. W wielu sytuacjach potrzebne i uzasadnione jest sięganie do aksjologii systemu prawa ochrony środowiska, a tym samym do jego wartości¹²⁴. Tworzenie gospodarczego prawa środowiska powinno być podporządkowane realizowaniu pewnego systemu wartości oraz celom polityki ochrony środowiska oraz polityki gospodarczej. Wyodrębnianie nowych obszarów regulacji, do których zaliczam gospodarcze prawo środowiska, wymaga także refleksji nad istniejącym układem wartości.

Wartości w gospodarczym prawie środowiska mogą być identyfikowane z celami ekologicznymi i gospodarczymi oraz powinny być wykorzystywane jako instrument oceny prawa obowiązującego. Na ich podstawie możemy sądzić, że prawo jest sprawiedliwe lub niesprawiedliwe, skuteczne lub nieskuteczne, dobre lub złe. Należałoby też, jak sądzę, rozważyć szczególnie zagadnienie wartości w gospodarczym prawie środowiska po to, aby odpowiedzieć na pytanie, które z nich powinny być przyjęte za podstawę jego obowiązywania lub jakie wartości należy zmienić, aby tworzyć dobre i skuteczne prawo zgodne z zasadą sprawiedliwości ekologicznej. Należy zająć się także zagadnieniem zmian, jakie muszą być dokonane w prawie ochrony środowiska, w prawie administracyjnym oraz w prawie gospodarczym w celu umożliwienia skutecznej realizacji reprezentowanych w nim wartości. Jest, jak widać, wiele powodów, dla których powinniśmy mówić o zasadzie sprawiedliwości ekologicznej w systemie gospodarczego prawa środowiska.

¹²¹ Zob. tezuwagi na temat treści i przedmiotu reguły społecznej: J. Kalinowski, *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguita. Problem podstaw mocy obowiązującej prawa. Studium filozoficzno-prawne*, Lublin 1949, s. 49 i n.

¹²² Por. M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 117 i n.

¹²³ Tamże, s. 139.

¹²⁴ Zob. szerzej Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 125 i n.

W sytuacjach kryzysu ekologicznego wartości w prawie ochrony środowiska zmieniają się szczególnie dynamicznie. Negatywne oddziaływania na środowisko mogą doprowadzić do stanu katastrofy ekologicznej. Oznacza on załamanie homeostazy ekosystemu, rozumianej jako zachowywanie struktury systemu, zachowywanie obrotu materią i energią, produktywności, stabilizacji procesów przebiegających wewnątrz ekosystemu¹²⁵. Katastrofa ekologiczna najczęściej jest zdarzeniem nagłym i stanowi konsekwencję znacznych obciążeń środowiska przekraczających jego możliwości absorpcyjne. Wyróżnia się cztery stopnie takich obciążeń¹²⁶: 1) stopień tolerancji (znoszenia obciążeń); 2) stopień uciążliwości (niekorzystny dla ekosystemu, w którym istnieje możliwość powrotu do równowagi przy ustaniu zakłóceń); 3) stopień uszkodzeń i zagrożeń ekosystemu oraz 4) nieodwracalne uszkodzenie ekosystemu, którego konsekwencją jest katastrofa ekologiczna. Okres od pojawienia się zakłóceń do momentu wystąpienia katastrofy ekologicznej nazywany jest kryzysem ekologicznym. Możemy mówić o zasięgu globalnym oraz lokalnym kryzysu oraz katastrofy ekologicznej. Coraz powszechniejsza staje się świadomość, że prawo ochrony środowiska, odwołujące się do zasady sprawiedliwości ekologicznej, powinno stwarzać warunki do skutecznego eliminowania zagrożeń środowiska. W konsekwencji zwiększa się dzięki temu poziom bezpieczeństwa ekologicznego gwarantowanego przez system gospodarczego prawa środowiska. Osiągnięcia naszej cywilizacji, takie jak: rozwój techniki, medycyny czy nauki, z jednej strony są ogromnym dobrodziejstwem ludzkości, a z drugiej strony nieumiejętne ich wykorzystanie może zagrażać środowisku oraz zrównoważonemu rozwojowi.

Postawić można pytanie, na ile zasada sprawiedliwości ekologicznej ma wpływ na gospodarcze korzystanie z zasobów środowiska? Przykładem dla wykazania takiej zależności może być problem bariery surowcowej. Ograniczoność dotychczas wykorzystywanych zasobów środowiska przy jednoczesnym bardzo dużym wzroście poziomu ich eksploatacji stwarza ograniczenia surowcowe, mające wpływ na zrównoważony rozwój¹²⁷. Zdaniem J. Dembowskiego, z teorii zasobów wynika, że proces wyczerpywania się zasobów doprowadzi do sytuacji, w której gospodarka światowa nie będzie w stanie funkcjonować¹²⁸.

¹²⁵ P. Trojan, *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977, s. 374.

¹²⁶ B. Kośmicki, *O problematyce kryzysu i katastrofy ekologicznej w badaniach ekologicznych i społecznych*, RPEiS 1984, nr 1, s. 142.

¹²⁷ Zob. szerzej A. Szpilewicz, *Ogólna metodologia prognozowania surowcowego*, [w:] *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, red. W. Wesółski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 52 i n.

¹²⁸ J. Dembowski, *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978, s. 36.

Zasoby niezbędne do funkcjonowania podstawowych procesów życiowych na Ziemi obejmują w szczególności: wodę, tlen oraz surowce kopalne. Na podstawie możliwości ich regenerowania można je podzielić na: zasoby odnawialne i nieodnawialne. Większość zasobów odnawialnych środowiska jest związana z życiem na Ziemi. Ich odtwarzanie następuje głównie dzięki procesom biologicznym. Część zasobów odnawialnych może być reprodukowana w większym zakresie przez procesy abiotyczne niż przez biologiczne. Przykładem może być regenerowanie zasobów wód w zbiornikach powierzchniowych i w gruncie, które następuje przez opady atmosferyczne wywołane parowaniem z powierzchni wodnych oraz lądowych. Odnawianie się zasobów w dużej mierze zależy od prawidłowego funkcjonowania wszystkich elementów środowiska jako całości. Skuteczność reprodukcji składników środowiska na drodze abiotycznej uwarunkowana jest przede wszystkim stanem środowiska, gwarantowanym przez obowiązujące w prawie standardy jego jakości. Zasoby nieodnawialne środowiska to takie jak np.: paliwa kopalne, metale i pierwiastki promieniotwórcze oraz woda. Często znajdują się one na głębszych poziomach podziemnych, co powoduje, że rosną koszty ich wydobywania. Częściowe lub całkowite wyczerpanie się zasobów, które nie mogą być zastąpione przez inne surowce, oznacza zaistnienie stanu zagrożenia dla środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.

Problem wyczerpywania się zasobów środowiska musi mieć swoje odzwierciedlenie w zasadach gospodarczego prawa środowiska. Nie można w tym momencie określić tego procesu w sposób konkretny w odniesieniu do wskazanych regulacji. Nie wiemy też, jaki jest zakres skuteczności przeciwdziałania tym zjawiskom za pomocą instrumentów prawnych. Można więc przyjąć, że zużywanie się zasobów środowiska: 1) zmniejsza poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego; 2) zwiększa zagrożenia dla środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Podstawą regulacji jest prawo do dysponowania zasobami naturalnymi. Do jednych z pierwszych dokumentów międzynarodowych odwołujących się do tego prawa można zaliczyć: 1) rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym¹²⁹, 2) rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1962 r. w sprawie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi¹³⁰ oraz 3) deklarację konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie z 16 czerwca 1972 r.

¹²⁹ UNGA Res. 1514(XV), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1960, nr 11–12, s. 1892–1896.

¹³⁰ UNGA Res. 1803(XVII), przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1962/12, s. 1561–1567.

w sprawie środowiska człowieka¹³¹. Klasyfikacja prawna zasobów naturalnych opiera się najczęściej na przesłance ich stosunku do obszarów zwierzchnictwa państwowego lub wyłącznej jurysdykcji państwa. Według T. Jasudowicza, można wyróżnić trzy kategorie zasobów środowiska: 1) narodowe zasoby naturalne, 2) międzynarodowe zasoby naturalne oraz 3) zasoby naturalne dzielone¹³².

Narodowe zasoby naturalne rozumiane są jako zasoby, które znajdują się w całości w obrębie lub w granicach jurysdykcji danego państwa i podlegają w pełni jego suwerennemu zwierzchnictwu. Pozostają one w sferze wyłącznej kompetencji poszczególnych państw. Uprawnia ona do: dysponowania nimi, eksploatacji oraz ochrony. W skład międzynarodowych zasobów naturalnych wchodzi: zasoby znajdujące się w całości poza granicami jurysdykcji państwowej. Zaliczane są one do wspólnego dziedzictwa ludzkości i chronione są prawem do wspólnego dziedzictwa ludzkości, które określa ich status, możliwość badania i eksploatacji oraz warunki ochrony. Zasoby naturalne dzielone tworzą zasoby, które stanowią naturalną biologiczną lub geofizyczną jedność. Ta ostatnia kategoria zasobów naturalnych znajduje się na terytorium lub w granicach jurysdykcji dwóch lub większej liczby państw.

Dla zapewnienia korzystania z tych zasobów zgodnie z zasadą sprawiedliwości ekologicznej mają znaczenie wszystkie trzy kategorie zasobów naturalnych. Różnica dotyczy jedynie obszaru zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w korzystaniu z nich uwzględniającego: 1) poziom krajowy, 2) poziom międzynarodowy oraz 3) poziom regionalny. W szczególności deklaracja przyjęta podczas konferencji w Sztokholmie w dniach 5–16 czerwca 1972 r. w zasadzie sformułowała m.in. suwerenne prawo państw, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, do eksploatacji ich własnych zasobów, zgodnie z ich polityką dotyczącą środowiska. W literaturze rozważany jest zwłaszcza problem podmiotu prawa do dysponowania zasobami naturalnymi. Widoczne są tutaj dwa zasadnicze stanowiska: 1) uznające podmiotowość narodów¹³³ oraz 2) podmiotowość państw¹³⁴.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego istotne znaczenie ma zasada racjonalności w korzystaniu zasobów środowiska. W ewolucji treści tej zasady prawnej ochrony środowiska widoczny jest proces zmian w przyjętych dotychczas priorytetach oraz standardach

¹³¹ A/CONF. 48/14, s. 2–7, przekład polski: *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 1972, nr 6, s. 1227–1236.

¹³² T. Jasudowicz, *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9, s. 47.

¹³³ C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966, s. 166.

¹³⁴ J. Gilas, *Suwerenność nad bogactwami naturalnymi*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Klafkowski, Warszawa 1976, s. 379–380.

gospodarczych, produkcyjnych i konsumpcyjnych. Problem znalezienia sposobów racjonalnego korzystania z zasobów środowiska stał się bardzo ważnym elementem składowym treści instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego. Współczynnik dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca często staje się mało skuteczny dla ustalenia optymalnego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego w danym państwie.

Niezbędna w treści zasady sprawiedliwości ekologicznej wydaje się operacjonalizacja celów w płaszczyźnie gospodarka – środowisko – prawo. Wiele zjawisk w gospodarkach nastawionych jedynie na wzrost gospodarczy z pominięciem ochrony środowiska ma bardzo niekorzystny wpływ na przestrzeganie zasady sprawiedliwości ekologicznej. Aby tego uniknąć, przepisy gospodarczego prawa środowiska regulujące korzystanie z zasobów, muszą uwzględniać zasadę sprawiedliwości ekologicznej. Z jej treści wynikają m.in. normy reglamentacyjne, dotyczące wprowadzenia maksymalnej oszczędności w korzystaniu z nich.

Racjonalne użytkowanie zasobów z punktu widzenia zapewnienia sprawiedliwości ekologicznej powinno obejmować zwłaszcza zasoby wodne oraz paliwa kopalne. Trudno tak naprawdę wskazać takie składniki środowiska, których reglamentacja nie powinna opierać się na zasadzie sprawiedliwości ekologicznej. Ograniczona wielkość zasobów środowiska oraz stale wzrastające koszty ich eksploatacji wymuszają respektowanie w gospodarczym prawie środowiska wartości, jaką jest sprawiedliwość ekologiczna. Posiada ona, jak się wydaje, szerszy humanitarny charakter, wykraczający znacznie poza samą jej treść normatywną. Składniki środowiska w ramach zasady sprawiedliwości ekologicznej poprzez odniesienie ich do człowieka nabierają szczególnie humanitarnego charakteru¹³⁵.

2.11. Zasada ujednolicania

Słowa „ujednolicanie” i „standaryzacja” są synonimami pochodzącego z języka francuskiego terminu „normalizacja”, który oznacza doprowadzenie czegoś do porządku, unormowanie, uregulowanie i uporządkowanie¹³⁶. Normalizacja wiąże się także z doprowadzeniem do normalnego stanu pewnych zjawisk i procesów¹³⁷. Znaczenie tych pojęć łączy się ze sprawnością w działalności technicznej oraz procesu stosowania samego prawa. Zasada

¹³⁵ K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 30.

¹³⁶ Zagadnienia te szerzej analizuję także w artykule: *O potrzebie ujednolicania norm prawa ochrony środowiska*, AUL 2012, Folia Iuridica [w druku].

¹³⁷ Zob. J. Tokarski, *Słownik wyrazów obcych*, s. 514.

ujednolicania polega m.in. na wprowadzaniu zalecanych lub obowiązujących norm, standardów w gospodarczym korzystaniu z zasobów środowiska. Pojęcie „standard” oznacza przeciętną normę, typ, model wyrobu lub przedmiotu odpowiadający określonym wymogom oraz wzorzec. Standardowy to typowy odpowiadający określonym normom niczym nie wyróżniający się od przeciętnych norm¹³⁸. Tak zdefiniowane pojęcia tworzą szeroko rozumianą zasadę ujednolicania. Celem jej stosowania w systemie gospodarczego prawa środowiska jest doprowadzenie do typizacji, ograniczenia różnorodności wyrobów oraz unifikacja poprzez wprowadzenie wspólnych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych.

Najważniejszym instrumentem prawnym stosowanym w realizacji zasady ujednolicania są standardy (normatywy). Występują one obok instrumentów ekonomicznych, do których zaliczyć można np. podatki, opłaty oraz pozwolenia na korzystanie z elementów środowiska. Warto przypomnieć, że zbliżenie obowiązującego i przyszłego ustawodawstwa polskiego do standardów obowiązujących w europejskim prawie ochrony środowiska było jednym z najważniejszych warunków wstępnych w procedurze integracji Polski z Unią Europejską¹³⁹. Proces ten miał charakteryzować się dużą dbałością o jakość szczegółów regulacji prawnych. Aby sprostać tym zadaniom, opracowany został harmonogram prac dostosowawczych do standardów prawnych obowiązujących w UE. Interpretując wewnętrzne przepisy prawa ochrony środowiska, aktualnie często odwołujemy się do pewnych rozwiązań prawnych instytucji, wzorów postępowania i standardów, które funkcjonują w systemie prawnym UE¹⁴⁰. Czasami tego rodzaju wzory postępowania są używane w sensie ogólnym, a nie wyłącznie jako normy techniczne. Charakterystyczne jest również i to, że na wartości płynące ze standardów prawa UE powołuje się coraz częściej TK SN i NSA. Pełnią one np. rolę podstawy umotywowania stanowiska zawartego w uzasadnieniach rozstrzygnięć.

Funkcjonowanie zasady ujednolicania w przepisach gospodarczego prawa środowiska opartych na obowiązującym systemie standardów określane jest mianem metody nakazowo-

¹³⁸ *Słownik języka polskiego*, t. 3, s. 318.

¹³⁹ Podstawowe elementy treści tego artykułu były publikowane w mojej pracy *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 225–238 oraz w moich artykułach: *Normy techniczne ochrony wód i powietrza w procesie dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do standardów obowiązujących w ustawodawstwie Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 4, s. 56–73; *Nowe prawo ochrony środowiska charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, tamże, 2002, nr 2, s. 23–26. W tej publikacji przedmiot wcześniejszych analiz poszerzony został o nowe obszary badań związane z gospodarczym prawem środowiska, które nie były przedmiotem moich wcześniej opublikowanych prac.

¹⁴⁰ Przewidywane przekształcenia w ramach prawa administracyjnego w Polsce przedstawił J. Łętowski: *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 275 i n.

kontrolnej (*Comand and Control*)¹⁴¹. Jest ona szeroko stosowana obok instrumentów ekonomicznych. Sprowadza się ona do tworzenia przepisów prawnych regulujących w sposób techniczny ochronę poszczególnych komponentów środowiska oraz zasady korzystania z nich. Według tego rozwiązania przepisy prawa zgodnie z koncepcją ujednoczenia wyznaczają nakazy, zakazy, ograniczenia oraz dopuszczalne wartości zanieczyszczeń. Normy prawne gospodarczego prawa środowiska pełnią tu głównie rolę reglamentacyjno-ochronną. Tworzą one zasady postępowania oraz określają sankcje za ich nieprzestrzeganie. Zagadnieniem, które jest rozważane na gruncie teorii prawa, jest charakter prawny norm technicznych¹⁴². Większość autorów normy ustanowione w procesie normalizacji określa jako akty normatywne¹⁴³. Zdaniem A. Michalskiej, przepisy normalizacyjne są regułami odesłania systemowego dla przepisów prawnych¹⁴⁴. Autorka kwestionuje samodzielny charakter tych norm, widząc je poza zakresem norm prawnych. Z. Rybicki akty tworzące zbiory norm technicznych zalicza do aktów prawnych generalnych. Akty te postrzega jako odrębną formę działania¹⁴⁵. Normy techniczne wskazują na racjonalny sposób postępowania zgodny z aktualnym stanem wiedzy i oparty na stosownych metodach naukowych. Wartości liczbowe, które występują w tego rodzaju normach, łączą w sobie czynniki techniczne, ekonomiczne i użytkowe¹⁴⁶. Oznaczenia ilościowe mogą mieć formę wartości granicznych lub minimalnych. Służą one do pomiaru i porównywania właściwości fizycznych, technicznych i użytkowych przedmiotów i materiałów.

Zagadnienia dotyczącenorm technicznych w prawie polskim reguluje m.in. ustawa z 12 września 2002 r. o normalizacji¹⁴⁷. Zgodnie z art. 2. pkt 1 tej ustawy normalizacja oznacza działalność zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalanie postanowień przeznaczonych do

¹⁴¹ J. Ph. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 222.

¹⁴² F. Gnojny, *Norma prawna a norma techniczna*, „Studia Prawnicze”, Wrocław–Warszawa–Kraków 1996, nr 13, s. 111–138. Zob. też we wcześniejszej literaturze w szczególności: A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 118; W. Bagiński, F. Romaniuk, *Podstawy prawne postępu technicznego*, Warszawa 1967, s. 198 i n.; J. Szomański, *Podstawy prawne normalizacji*, Warszawa 1966; E. Łętowska, *Normy techniczne i dyspozycje umowne jako czynniki określające jakość przedmiotu świadczenia*, „Studia Cywilistyczne”, t. 29; S. Piątek, *Administracyjnoprawna ochrona konsumenta*, Warszawa 1981, s. 96 i n.

¹⁴³ J. Szomański, *Podstawy...*, s. 106.

¹⁴⁴ A. Michalska, *Prawo...*, s. 119.

¹⁴⁵ Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 368, 369.

¹⁴⁶ Por. C. Wilson, W. H. Matthews, Harris, *Impact on the Global Environment: Assessment and Recommendations for Action*, Cambridge 1970, s. 167–222.

¹⁴⁷ Dz.U. 2002, nr 169, poz. 1386 z póź. zm.

powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów. Norma oznacza dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający – do powszechnego i wielokrotnego stosowania – zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. Celami normalizacji wynikającymi z treści art. 3 ustawy są m.in.: racjonalizacja produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych lub rozwiązań organizacyjnych, usuwanie barier technicznych w handlu i zapobieganie ich powstawaniu oraz zapewnienie ochrony życia, zdrowia, środowiska i interesu konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy i poprawa funkcjonalności, kompatybilności i zamienności wyrobów, procesów i usług oraz regulowania ich różnorodności. Krajową jednostkę normalizacyjną zapewniającą realizację wymienionych celów jest Polski Komitet Normalizacyjny.

Obowiązywanie reguł ujednoczenia ma służyć głównie likwidowaniu barier technicznych w handlu, zwiększaniu konkurencyjności wyrobów i usług, a także ułatwianiu krajowego i międzynarodowego obrotu gospodarczego. Zgodnie z zasadą ujednoczenia warunki techniczne powinny przedstawiać wymagane cechy produktu, np. poziom, jakość, sprawność, bezpieczeństwo i wymiary. Te parametry są powiązane z ujednoliconymi symbolami, metodami badań testowych, standardami pakowania znakowania i etykietowania przedmiotów.

Normy techniczne są szczególnym rodzajem norm w hierarchii źródeł gospodarczego prawa środowiska¹⁴⁸. Zdaniem M. Górskiego, normy techniczne „określają liczbowo lub rzadziej opisowo wymagania jakościowe dotyczące elementów środowiska bądź szkodliwych oddziaływań na środowisko (najczęściej odprowadzonych zanieczyszczeń)”¹⁴⁹. Zawarte są w nich różnego rodzaju wskaźniki techniczne. Według J. Starościaka, pod tym terminem rozumie się ujmowanie w przepisach prawnych wskazań, jakie zalecają nauki techniczne i przyrodnicze¹⁵⁰. Tego rodzaju zalecenia mogą np. uwzględniać wymogi ochrony środowiska w gospodarczym korzystaniu z zasobów środowiska. Dziedziny wiedzy, takie jak technika, nauki przyrodnicze, posługują się sobie właściwymi terminami i pojęciami, które w postaci standardów zgodnie z zasadą ujednoczenia funkcjonują w przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska i prowadzenia działalności gospodarczej¹⁵¹. Zdaniem M. Wierzbowskiego,

¹⁴⁸ Por. S. Vence, *Industrial administration*, Mc Graw-Hill Book Company, INC 1959, s. 79.

¹⁴⁹ M. Górski, *Materiały uzupełniające do przedmiotu prawo ochrony środowiska*, [mps], 1995, s. 6.

¹⁵⁰ J. Starościak, *Rozdział III. Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 122.

¹⁵¹ B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 222–224.

głównym sposobem ustalania wymagań jakościowych wyrobów w procesie normalizacji jest działalność normalizacyjna¹⁵².

Ważny z punktu widzenia procesu ujednociania gospodarczego prawa środowiska jest sposób, za pomocą którego są formułowane normy techniczne tworzące standardy. Zależy on w dużej mierze od celu i przeznaczenia danej normy. Norma techniczna musi więc charakteryzować się prostotą stosowanych zwrotów i nie może pozwalać na dwuznaczność interpretacji. Język normy technicznej powinien być pozbawiony sformułowań opisowych ogólnych i niejasnych. Przy zastosowaniu takich wymogów dla konstrukcji norm technicznych możliwe jest osiągnięcie wysokiego poziomu harmonizacji w systemie przepisów prawnych chroniących różne elementy środowiska¹⁵³.

Zasada ujednociania ma szczególnie znaczenie dla tworzenia międzynarodowego oraz unijnego środowiska. Proces ten w prawie unijnym jest już od dawna realizowany. Jednolitość gospodarczego prawa środowiska powinna być wartością samą w sobie nie tylko dla zapewnienia skuteczności tego prawa, ale również dla stworzenia wspólnych standardów prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Można to osiągnąć pod warunkiem stabilności i porównywalności norm technicznych. Cecha stabilności nie może jednak oznaczać, że wartości liczbowe będą miały charakter stały lub zostaną zamrożone na pewnym poziomie. Mogłoby to w sposób niekorzystny oddziaływać na kwestie zaostrzenia norm technicznych, zgodnie z wymogami zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska lub w związku z wprowadzeniem np. nowych technologii w ochronie środowiska. Normy techniczne mogą być ustanawiane np. w sposób progresywny. Działa to motywacyjnie na polepszenie jakości wytwarzanych przedmiotów, świadczonych usług i projektowanych wyrobów zgodnie z zasadą wysokiego poziomu ochrony środowiska. Istnieje również niebezpieczeństwo, że rozbudowany system norm technicznych ujętych w ramy obowiązywania zasady ujednociania spowoduje zahamowanie rozwoju prawa ochrony środowiska.

Rozwój gospodarczy i techniczny sprawia, że gospodarcze prawo środowiska powiększa swój obszar oddziaływania na płaszczyznę zainteresowania nauk technicznych. Przykładem mogą tu być regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami. Pewne wskazania techniczne stają się w tej grupie przepisów normami prawnymi.

Ujmowanie norm technicznych w ramy norm prawnych eliminuje dowolność interpretacyjną oraz sprzyja procesom ujednociania gospodarczego prawa środowiska na trzech płasz-

¹⁵² M. Wierzbowski, *Jakość wyrobów. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 119–123.

¹⁵³ Por. J. Ordon, *Harmonizująca rola normalizacji w ochronie naturalnego środowiska*, Warszawa 1974.

czynach jego funkcjonowania: 1) międzynarodowej, 2) unijnej oraz 3) krajowej. Regulacje prawne, dotyczące ochrony powietrza przed węglowodorami, tlenkami azotu, związkami ołowiu pochodzącymi z silników spalinowych, opierają się w dużej mierze na normach technicznych opracowanych zgodnie z wymogami zasady ujednoczenia¹⁵⁴. Tego rodzaju normy wyznaczają racjonalne sposoby korzystania i eksploatacji zasobów środowiska, zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Autorzy O. S. Joffe i M. D. Szargorodski charakteryzują normy techniczne jako „obiektywnie wyznaczone wolicjonalno-świadomościowe ogólne reguły zachowania się ustawodawstwa dla zapewnienia określonego celowego pokierowania praktyczną działalnością ludzi”¹⁵⁵.

Normy techniczne regulują całokształt stosunków gospodarczych oddziaływania człowieka na środowisko. Powoduje to, że można je spotkać w regulacjach prawnych dotyczących wielu zagadnień. Ich zakres przedmiotowy jest więc bardzo szeroki i obejmuje normy prawne dotyczące wszystkich elementów środowiska¹⁵⁶. S. Ehrlich uważa, że normy techniczne mają otwarcie instrumentalny charakter”, co uniemożliwia im funkcjonowanie jako elementu składowego wielu systemów normatywnych¹⁵⁷. Z. Rybicki i S. Piątek normę techniczną definiują jako „wiążące ustalenie kryteriów technicznych, którym muszą odpowiadać produkowane w kraju wyroby”¹⁵⁸.

Treść tej zasady wynika wprost z art.12 p.o.ś. Zasada ta adresowana jest do podmiotów korzystających ze środowiska oraz organów administracji. Są one obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Jeżeli na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, stosowanie innej metodyki jest dopuszczalne pod warunkiem, że: 1) umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie w odniesieniu do metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku; 2) udowodnienia pełnej równoważności uzyskiwanych wyników w stosunku do pozostałych metodyk. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 9 ustawy p.o.ś. metodyka referencyjna oznacza określoną na podstawie ustawy metodę pomiarów lub badań, która może obejmować w szczegól-

¹⁵⁴ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, wyd. I., Bydgoszcz 1994, s. 32.

¹⁵⁵ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 101.

¹⁵⁶ Zgadzam się z poglądem K. Sobczaka, który twierdzi że „Jeśli opracowanie norm technicznych należy do techników, to wcale z tego nie wynika niekompetencja prawników w badaniu tych aktów”. K. Sobczak, *Postęp naukowo-techniczny*, Warszawa 1974, s. 198.

¹⁵⁷ S. Ehrlich, *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 151.

¹⁵⁸ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 158.

ności sposób poboru próbek, sposób interpretacji uzyskanych danych, a także metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji oraz energii w środowisku.

W procesie ujednociania prawa ochrony środowiska istotną rolę odgrywają systemy zarządzania środowiskowego. Mają one bardzo duże znaczenie w działalności przedsiębiorców. Promują one dobrowolne działania i zobowiązania podejmowane przez podmioty korzystające ze środowiska. Przykładem może być stosowanie normy międzynarodowej ISO 14001 podobnie jak innych norm ISO serii 14000. W normie ISO 14001:2004 wyszczególnione zostały wymagania dotyczące systemu zarządzania środowiskowego. Ich celem jest umożliwienie organizacji opracowania i wdrożenia polityki uwzględniającej wymagania prawne oraz informacje dotyczące znaczących aspektów środowiskowych. Zakres tej normy obejmuje aspekty, które organizacja zidentyfikowała i które może nadzorować oraz te, na które może mieć wpływ. Norma ISO 14001:2004 ma zastosowanie do każdej organizacji, która chce ustanowić, wdrożyć, utrzymywać i doskonalić system zarządzania środowiskowego. Wszystkie wymagania normy ISO 14001:2004 mogą być włączone do dowolnego systemu zarządzania środowiskowego. Zakres jej zastosowania zależy od: polityki środowiskowej organizacji, charakteru działań, wyrobów i usług oraz lokalizacji i warunków, w jakich organizacja prowadzi działalność.

W procesie ujednociania prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza w płaszczyźnie jego jednolitego stosowania szczególną rolę odgrywa system ek zarządzenia i audytu.

„System EMAS”, który to termin możemy tłumaczyć jako system ek zarządzenia i audytu, rozpoczął swoje funkcjonowanie na terenie państw członkowskich w pierwszej połowie lat 90.¹⁵⁹ Początkowym celem nowego instrumentu w europejskim prawie ochrony środowiska było zachęcanie podmiotów do takich nowych form i metod prowadzenia działalności przemysłowej pozwalających na ograniczenie oddziaływania na środowisko. Sposobem na redukcję zanieczyszczeń stało się wprowadzenie zunifikowanego systemu samooceny i samokontroli podmiotów oddziałujących na środowisko wraz z zapewnieniem społeczeństwu dostępu do informacji. System EMAS był zawsze bardzo popularnym kierunkiem zarządzania środowiskowego w Niemczech i Austrii. W pozostałych krajach system ten rozwija się powoli, zaś pojęcie efektywności ponownie wprowadziło system zarządzania środowiskowego w obszar zainteresowania prawa. Zagadnienia dotyczące instytucji właściwych do wykonania zadań, wynikających z przepisów UE dopuszczających dobrowolny udział organizacji w sys-

¹⁵⁹ Podstawowe elementy treści tego fragmentu artykułu były publikowane w artykule pt. *Nowe instrumenty zarządzania środowiskowego w prawie ochrony środowiska krajów członkowskich i Unii Europejskiej*, w „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie” 2007, nr 9, s. 137–169.

temie ekozarządzania i audytu na gruncie prawa polskiego, reguluje ustawa z 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu¹⁶⁰.

Proces ujednociania przepisów na gruncie gospodarczego prawa środowiska określa racjonalne sposoby wykorzystania i eksploatacji zasobów naturalnych. Odwołuje się w swojej treści do pewnych wzorców zawierających wymagania dotyczące ilości, jakości oraz sposobu wykorzystywania surowców i produktów. Zdaniem J. Bocia, jedną z cech regulacji prawnej dotyczących środowiska jest łączenie dyrektywy technicznej z normą prawną. Łączenie to następuje albo przez wmontowanie dyrektywy w treść danej normy prawnej, albo przez odsłanie do określonej normy technicznej mającej postać normy prawnej czy do określonej wiedzy i wymagań technicznych poza normą prawną¹⁶¹. Przepisy gospodarczego prawa środowiska mają najczęściej charakter norm standaryzacyjnych. Określają one wymogi dotyczące stanu środowiska, wykorzystując do tego dane liczbowe, ilościowe bądź jakościowe zgodnie z zasadą ujednociania. Normy standaryzacyjne występują ponadto w regulacjach prawnych dotyczących procesu produkcji, technologii i składu materiałów. Tego typu normy operują wartościami liczbowymi oraz określają w sposób precyzyjny pewne wymogi jakościowe, np. dotyczące wybranego elementu środowiska (wód, powietrza lub gleby)¹⁶². Ujmowanie norm technicznych w formy norm prawnych zawartych w aktach wykonawczych do ustaw jest szczególnie widoczne na gruncie „standaryzacji produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy i wykorzystywania zezwoleń na prowadzenie działalności produkcyjnej i usługowej”¹⁶³. Standard w literaturze prawniczej jest określony jako „typowy surowiec, proces produkcji lub produkt odpowiadający określonym wymaganiom”¹⁶⁴. W przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska. występują standardy urządzeń, maszyn, narzędzi oraz środków transportu. Tworzą one trzy grupy standardów: 1) materiałów, 2) metod wytwarzania oraz 3) gotowych wyrobów.

Rozwijająca się współpraca międzynarodowa na rzecz ochrony środowiska przyczyniła się do powstania odrębnej grupy norm określanej mianem standardów środowiskowych. K. Kocot tego typu standardy definiuje jako „normy techniczne ujęte w formę aktów prawno-międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska”¹⁶⁵. Standardy międzynarodowe poza

¹⁶⁰ Dz.U., nr 178, poz. 1060.

¹⁶¹ J. Boć, *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989, nr 8–9, s. 6.

¹⁶² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 396.

¹⁶³ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 74.

¹⁶⁴ J. Starościak, *Prawo...*, s. 397.

¹⁶⁵ K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa, Wrocław 1977, s. 51.

tym, że ułatwiają rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych, to także przyczyniają się do podejmowania wspólnych działań na rzecz ochrony środowiska, zdrowia i przeciwdziałania innym zagrożeniom globalnym. Dzięki temu m.in. udało się wypracować mechanizmy zapobiegające transgranicznym zanieczyszczeniom¹⁶⁶. Powoływanie się na standardy europejskie lub międzynarodowe w dużej mierze ułatwia przeprowadzenie ocen i wyznaczenie postulatów, które będą dotyczyły całego systemu prawa, jego gałęzi lub pojedynczych przepisów.

Zgodnie z zasadą 23 Konferencji Sztokholmskiej standardy powinny być ustanawiane na takim poziomie, aby istniała możliwość ich wszechstronnego stosowania w wielu państwach niezależnie od ich stopnia rozwoju ekonomicznego¹⁶⁷. Niezwykle ważne jest, aby standardy stworzone w ramach systemu prawnego poszczególnych krajów miały swoje odniesienie do obowiązujących normatywów międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska. Ustalone dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń w środowisku powinny być w sposób jednakowy przestrzegane przez organy państwa lub podmioty prawa wewnątrz danego kraju. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w jednej ze swych rezolucji zaproponowało, aby standardy zanieczyszczeń o znaczeniu międzynarodowym były zgodne z obowiązującymi normami międzynarodowymi¹⁶⁸. Potrzebę międzynarodowej harmonizacji standardów dostrzeżono podczas Konferencji Helsińskiej w 1975 r. „Państwa uczestniczące, uznając postęp w zakresie międzynarodowego harmonizowania norm i przepisów technicznych oraz współpracy międzynarodowej dotyczącej świadectw zgodności z normami, za ważny środek eliminowania przeszkód technicznych w handlu międzynarodowym i kooperacji przemysłowej, ułatwiający ich rozwój i zwiększający wydajność: 1) potwierdzają swoje zainteresowanie osiągnięciem możliwie najszerszego międzynarodowego harmonizowania norm i przepisów technicznych; 2) wyrażają gotowość popierania międzynarodowych porozumień i innych uzgodnień dotyczących uznawania świadectw zgodności z normami i przepisami technicznymi oraz 3) uważają za pożądane poszerzać współpracę międzynarodową w zakresie normalizacji, zwłaszcza przez popieranie działalności organizacji międzynarodowych i innych zainteresowanych organizacji”¹⁶⁹. Różnice w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw hamują proces tworzenia powszechnych i jednolitych standardów w dziedzinie ochrony środowiska.

¹⁶⁶ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, Genewa 1979. (Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311) wraz z Protokołem Sofijskim z 1988 r., dotyczącym kontroli emisji tlenków azotu lub ich transgranicznych przepływów oraz Protokołem z Oslo z 1994 r. o ograniczeniu emisji SO₂.

¹⁶⁷ K. Kocot, *Prawo...*, s. 51.

¹⁶⁸ Tamże, s. 52.

¹⁶⁹ Przedstawiony fragment tekstu zawiera rozdz. 3 części II Aktu Końcowego KBWE podpisanego 01.08.1975 r. w Helsinkach. Patrz „Normalizacja” 1975, nr 10, s. 1.

Konstrukcja ujednolicania w swoich założeniach przewiduje, że łatwo osiągnąć zbliżenie stanowisk w sprawie jednolitych standardów środowiskowych w mniejszej grupie państw o podobnym statusie ekonomicznym. Mimo to wypracowanie jednakowych norm gospodarczego prawa środowiska w ramach WE nie było pozbawione trudności wynikających m.in. z różnego podejścia do takich spraw, jak: bariery w handlu, przepisy i warunki techniczne czy programy normalizacji¹⁷⁰.

W prawie ochrony środowiska wykorzystanie instrumentów w postaci standardów ma charakter powszechny. Standardy te mają zwykle charakter ustaleń ilościowych obowiązujących w celu ograniczenia niepożądanych wpływów zachowań człowieka na ludzi i/lub na środowisko. Standardy mogą obejmować: jakość środowiska zwłaszcza wtedy, gdy określają one parametry stanu środowiska, wielkość emisji, gdy wskazują dopuszczalne ilości uwalnianych substancji do środowiska. Standardy mogą wreszcie dotyczyć warunków, w jakich odbywa się proces technologiczny, poprzez określenie zużycia materiałów i energii.

Standardy w dziedzinie gospodarczego prawa środowiska tworzą trzy grupy norm: 1) normy emisyjne; 2) normy emisyjne oraz 3) normy dotyczące produktów. Zakres przedmiotowy tego rodzaju norm jest bardzo szeroki, dotyczy on ochrony powietrza i wód przed zanieczyszczeniem, ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem, a także wymagań jakościowych dla przedmiotów powszechnego użytku¹⁷¹.

Konstrukcję normatywną ujednolicania w ustawie p.o.ś. można określić, uwzględniając cel jej wprowadzenia, jako „zasadę porównywalności wyników (badań i pomiarów)”. Zgodnie z zasadą ujednolicania podmioty korzystające ze środowiska oraz organy ochrony środowiska są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Celem wprowadzenia obowiązku stosowania metodyk referencyjnych jest, jak wskazano wyżej, uzyskanie porównywalności wyników, a także uproszczenie prowadzenia kontroli.

Jak starałem się to wcześniej wykazać w prawie międzynarodowym, w prawie unijnym oraz w zdecydowanej większości wewnętrznych systemów prawa państw europejskich można wyraźnie obserwować proces ujednolicania przepisów gospodarczego prawa ochrony środowiska z akcentem na proces kodyfikacji tego prawa. Wady regulacji prawnych wchodzących

¹⁷⁰ Zob. H. L. Dickstein, *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly”, April 1974, vol. 32, s. 443–446.

¹⁷¹ A. Kryńska, *Potrzeby normalizacyjne w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem*, „Normalizacja” 1971, nr 8, s. 421 i n.; J. Bagiński, *Normalizacja w technice sanitarnej*, tamże, s. 433 i n. oraz T. Byzdra, *Zadania normalizacji w zakresie ochrony zdrowia przed szkodliwym działaniem pestycydów*, tamże, s. 439 i n.

w skład systemu prawa ochrony środowiska, wynikające z braku dostatecznego poziomu ich ujednolicenia rodzą liczne negatywne skutki.

W prawie unijnym można również wskazać na podejmowane liczne próby ujednolicenia prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska¹⁷². Jedną z pierwszych udanych takich prób było przyjęcie w 2000 r. Ramowej Dyrektywy Wodnej¹⁷³, która zastąpiła siedem dyrektyw dotyczących wód powierzchniowych, wód dla bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków, wód gruntowych oraz odprowadzania do środowiska wodnego substancji niebezpiecznych.

Rosnąca ilość przepisów gospodarczego prawa środowiska rodzi potrzebę rozważenia odpowiedzi na pytania związane z metodą ich ujednolicenia, zmniejszenia ich liczby, poprawienia ich jakości, uchylecia pewnych przepisów oraz usprawnienie techniki legislacyjnej w ochronie środowiska¹⁷⁴.

¹⁷² A. Erechemla, *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2008, nr 3, s. 29 i n.

¹⁷³ Zob. K. Równy, *Skodyfikowanie prawa zasobów wodnych*, PiŚ 2005, nr 2, s. 69.

¹⁷⁴ Zob. J. Stochlak, *Trzon polskiego prawa ochrony środowiska*, PiŚ, 2007, nr 2, s. 55–72.

Rozdział 3

Próba zbudowania modelu instytucji prawnej odnawialnych źródeł energii w projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii z 20 grudnia 2011 r.

Konstruowanie modeli należy do metod stosowanych w naukach w celu uproszczenia problemów zwiększającego szanse ich rozwiązania¹. Metodologiczne pojęcie modelu należy odróżnić od pojęcia modelu semantycznego. Modelem W. Marciszewski nazywa, bądź zbiór założeń upraszczających, bądź też sam przedmiot lub zbiór przedmiotów spełniających takie założenia². W pierwszym przypadku mamy do czynienia z modelem nominalnym lub teoretycznym, w drugim z modelem realnym, zwanym też interpretacją lub realizacją modelu nominalnego.

Budowanie modelu regulacji prawnej powinno być poprzedzone długimi, merytorycznymi i czasami żmudnymi pracami przygotowawczymi. W czasie tych czynności muszą być przeprowadzone niezbędne badania naukowe, które są związane z dziedziną stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych, na którą będzie oddziaływał przyszły model regulacji prawnej. Zdaniem S. Wronkowskiej, na tym etapie procesu przygotowania przyszłej regulacji prawnej bada się „skutki dotąd obowiązujących w danej dziedzinie norm prawnych, rozważa możliwe do zastosowania środki oddziaływania prawnego, formułuje prognozy co do skuteczności przewidywanej regulacji prawnej, formułuje prognozy co do skuteczności przewidywanej regulacji prawnej, formułuje różne wersje projektów aktów prawotwórczych. Przeprowadza się też dyskusje i konsultacje społeczne oraz konsultacje ze specjalistami różnych dziedzin”³.

¹ W. Marciszewski, *Model*, [w:] *Mała encyklopedia logiki*, wyd. 2 zm., red. W. Marciszewski, Wrocław, Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 128.

² Tamże.

³ S. Wronkowska, *Prawo i polityka prawa*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 20–21.

W grudniu 2011 r. Ministerstwo Gospodarki przedstawiło założenia projektów: 1) nowego prawa energetycznego, 2) prawa gazowego oraz 3) ustawy o odnawialnych źródłach energii. Według L. Bara, praca legislacyjna powinna się toczyć z zachowaniem w zasadzie następujących faz: opracowanie tez, czyli propozycji podstawowych rozwiązań prawnych, weryfikacja prawidłowości przedstawionych tez, opracowanie projektu aktu prawotwórczego, konsultacje i uzgodnienia projektu rozstrzygnięcia kwestii spornych i decyzja o wyborze wariantów, wreszcie wydanie aktu prawotwórczego⁴. Autor ten zwraca uwagę, że praktyka pokazuje, że prace legislacyjne nad ustawowym unormowaniem trudnych zagadnień społeczno-gospodarczych mogą wymagać nawet kilku lat⁵. Jego zdaniem, „W żadnym razie dobrej legislacji nie może służyć opracowywanie projektów aktów prawotwórczych w pośpiechu, bez zachowania koniecznych warunków procesu legislacyjnego”⁶. Analizowane przepisy p.o.z.e. nie są niestety przykładem efektu stosowania zasady dobrej legislacji.

Projekt dotyczący odnawialnych źródeł energii jest jedną z nowych proponowanych ustaw regulujących rynek energii w Polsce⁷. Zaproponowany pakiet trzech ustaw jest próbą uporządkowania systemu aktów prawnych dotyczących obszarów prawa energetycznego oraz odnawialnych źródeł energii. Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii jest rezultatem realizacji naszych zobowiązań, wynikających z prawa unijnego normującego rozwój sektora energetyki odnawialnej. W tym celu dokonuje on głównie transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁸.

Jak wynika z uzasadnienia p.o.z.e., jest on odpowiedzią na potrzebę rozwoju energetyki opartej na wykorzystaniu OZE, a także na postulaty o konieczności stworzenia klarownego oraz efektywnego kosztowo systemu promującego wykorzystanie energii z OZE⁹. W ocenie projektodawcy perspektywa wzrastającego wykorzystania energii z OZE wynika z potrzeby ochrony środowiska oraz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Rozwój wysoko-

⁴ L. Bar, *Zagadnienia ogólne. § 4. Legislacja gospodarcza*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 30.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

⁷ Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii z 20.12.2011 r., wersja (1a.4) dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/19349/katalog/19351>.

⁸ Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii dostępne na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/19349/katalog/19351>.

sprawnej kogeneracji wykorzystującej OZE ma ponadto przyczyniać się według projektodawcy do ochrony środowiska.

Do celów proponowanej regulacji w zakresie OZE zaliczono poprawę efektywności produkcji oraz zwiększenie wytwarzania energii z OZE w aspekcie wspieranie rozwoju technologicznego i innowacji. Z uzasadnienia p.o.z.e. można się m.in. dowiedzieć, że rozwój wykorzystania OZE ma przyczyniać się do tworzenia dodatkowych możliwości zatrudnienia oraz rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i słabo zurbanizowanych. Rozwój OZE powinien wpływać również na większe bezpieczeństwo dostaw energii zwłaszcza w skali lokalnej. Z uzasadnienia p.o.z.e. wynika także, że Polska powinna w coraz większym stopniu wykorzystywać odnawialne źródła energii, dzięki którym będzie można w większym stopniu ograniczyć zależność od importowanych paliw kopalnych oraz zwiększyć wykorzystanie nowych technologii energetycznych. Jednym z zamierzeń rządowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii jest zagwarantowanie stabilnego systemu wparcia dla inwestorów zainteresowanych rozwojem energetyki odnawialnej.

W uzasadnieniu mamy wyraźne i częste odwołanie się do *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*. Treść tego dokumentu wskazuje na najważniejsze kierunki modernizacji polskiej energetyki zgodne z wymaganiami europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej. Oczekuje się, że przyszła regulacja dotycząca OZE stworzy fundament prawny dla realizacji polityki energetycznej.

Przepisy proponowanej ustawy mają być pierwszym etapem przyszłych działań zmierzających do wprowadzenia uproszczeń procedur w przypadku inwestowania w mikroinstalacje. Z tego powodu w regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego dotyczącego OZE pojawiła się propozycja zmiany trybu wydawania pozwoleń na budowę, polegająca na zastąpieniu go zwykłym powiadomieniem organu o planie realizacji przedsięwzięcia. W takich sytuacjach organ miałby zagwarantowane prawo do zgłoszenia sprzeciwu w terminie 14 dni. Brak sprzeciwu byłby tożsamy z udzieleniem zgody na realizację inwestycji. W treści p.o.z.e. znalazła się też propozycja uregulowania procesu magazynowania energii z OZE. Będzie ona dotyczyła głównie źródeł o niestabilnej generacji (energetyka wiatrowa).

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych do omawianego p.o.z.e. zgłoszono liczne uwagi. Według wstępnej analizy przeprowadzonej przez organizacje ekologiczne reprezentowane przez: ClientEarth, członków Koalicji Klimatycznej; Fundacji Greenpeace Polska, Okręgu Mazowieckiego Polskiego Klubu Ekologicznego oraz CEE Bankwatch Network – p.o.z.e. powinien zostać zmieniony i uzupełniony poprzez: 1) określenie prawnie wiążącego celu ustawy z podaniem orientacyjnych celów pośrednich; 2) zintensyfikowanie wsparcia dla mikroinstalacji; 3) wprowadzenie zakazu współspalania biomasy z węglem; 4) utrzymanie obowiązku zakupu i ceny gwarantowanej dla energii ze źródeł odnawialnych

(nie tylko dla energii z mikroinstalacji); 5) wprowadzenie preferencyjnego, gwarantowanego dostępu do sieci energetycznych dla instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych; 6) jasne zdefiniowanie kryteriów zrównoważonego korzystania z odnawialnych zasobów energetycznych¹⁰.

W ocenie autorów zaprezentowanych wyżej uwag ustawa o odnawialnych źródłach energii powinna nie tylko dokonywać transpozycji dyrektywy 2009/28/WE o promocji energii z odnawialnych źródeł energii do prawa polskiego oraz definiować ramy prawno-gospodarcze, umożliwiające optymalny, racjonalny i dynamiczny rozwój sektora, ale przede wszystkim stworzyć podstawy dla rozwoju tego typu instalacji w sposób, który przynosić będzie faktyczne korzyści dla społeczeństwa, ochrony przyrody i gospodarki Polski. Ich zdaniem, ważne jest, aby nie tylko harmonizowała ona normę prawa polskiego z wymaganiami UE, ale także, aby wprowadzała rozwiązania korzystne z punktu widzenia rozwoju źródeł odnawialnych w Polsce, przy równoczesnym wymogu ochrony przyrody¹¹. Według tych organizacji jedną z istotnych wad p.o.z.e., jest brak określenia ekologicznych, ekonomicznych i społecznych celów ustawy¹². W konsekwencji braku ustalenia w p.o.z.e. celów regulacji nie będzie można wskazać organów władz publicznych odpowiedzialnych za osiągnięcie tych celów. Stan taki może utrudnić także wykładnię przepisów szczegółowych¹³.

Jedną z dostrzeganych wad omawianego projektu jest brak wyraźnego zakresienia zakresu podmiotowego. Zakres ten powinien być wskazany w przepisach ogólnych i z nich wyraźnie wynikać. Określenie zakresu podmiotowego ustawy może obejmować różne kategorie podmiotów: adresatów norm, recypientów cudzych działań (czyli podmiotów, na których rzecz dane korzystne oddziaływanie ma się dokonać), podmiotów podległych cudzym upoważnieniom, podmiotów, od których zależy podjęcie czyichś działań, wreszcie podmiotów upoważnionych¹³.

Podzielając te obawy, zwracamy uwagę, że jasne sformułowanie celów przyszłej regulacji jest jednym z podstawowych warunków racjonalnego tworzenia prawa i dobrej legislacji. Czytając p.o.z.e., można odnieść wrażenie, że cele środowiskowe zostały przesunięte zdecydowanie na plan dalszy na rzecz celów gospodarczych oraz sprawozdawczo-technicznych przyszłej regulacji. Taki sposób unormowania zagadnień dotyczących OZE w prawie polskim,

¹⁰ Zob. uwagi do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii z 06.02.2012 r. dostępne na stronie: http://www.clientearth.org/reports/06_02_12_uwagi_ogolne_do_projektu_ustawy_o_oze.pdf.

¹¹ Tamże, s. 2.

¹² Tamże.

¹³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 36.

w oderwaniu odzasad systemu prawa ochrony środowiska, nie będzie odzwierciedlał w pełni celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE. Spowoduje to brak spójności z regulacjami systemu prawa ochrony środowiska stanowiącymi podstawowe otoczenie normatywne dla OZE. Zdaniem J. Wróblewskiego, „Z teoretycznego punktu widzenia jest oczywiste, że problemy związane z tworzeniem prawa zakładają przyjęcie określonej koncepcji systemu prawa. Tworzy się bowiem prawo obowiązujące, a reguły, które są prawem obowiązującym, *ex definitione* należą do systemu prawa. Dlatego też jednym z założeń rozważań nad tworzeniem prawa jest określenie koncepcji systemu prawa ustawowego”¹⁴.

Według wstępnych postanowień dyrektywy należy zagwarantować spójność między celami tej regulacji oraz innym prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym ochrony środowiska. W szczególności w trakcie procedur oceny, planowania lub koncesjonowania instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych państwa członkowskie powinny uwzględniać całość prawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, a także udział odnawialnych źródeł energii w spełnianiu celów dotyczących środowiska i zmiany klimatu, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami wytwarzającymi energię ze źródeł nieodnawialnych.

Projekt ustawy z 20 grudnia 2011 r. o odnawialnych źródłach energii zawiera 105 artykułów podzielonych na 9 rozdziałów, obejmujących: 1) Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–2); 2) Rozdział 2. Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii (art. 3–20); 3) Rozdział 3. Przyłączenie do sieci instalacji odnawialnego źródła energii (art. 21–24); 4) Rozdział 4. Mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii (art. 25–56); 5) Rozdział 5¹⁵. Krajowy plan działania oraz monitorowanie rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii (art. 57–62), Rozdział 6¹⁶. Warunki i tryb nabywania uprawnień instalatora mikroinstalacji (art. 63–72; 7) Rozdział 7¹⁷. Zasady współpracy międzynarodowej w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz projektów inwestycyjnych (art. 73–79); 8) Rozdział 8¹⁸. Kary pieniężne

¹⁴ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 25.

¹⁵ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, chyba omyłkowo rozdział 5 oznaczony jest jako rozdział 4.

¹⁶ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, chyba omyłkowo rozdział 6 oznaczony jest jako rozdział 5.

¹⁷ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, chyba omyłkowo rozdział 7 oznaczony jest jako rozdział 6.

¹⁸ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, chyba omyłkowo rozdział 8 oznaczony jest jako rozdział 7.

(art. 80–90); 9) Rozdział 9¹⁹. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 90–97) oraz 10) Rozdział 10²⁰. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 98–105).

W art. 1 p.o.z.e. określony został zakres przedmiotowy stosowania ustawy. Przepis ten informuje o zagadnieniach, które będą regulowane przyszłą ustawą i systematyzuje podstawowe założenia regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Ma ona określać: 1) zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii; 2) zasady i warunki przyłączania do sieci instalacji odnawialnego źródła energii; 3) mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii; 4) zasady opracowania i realizacji krajowego planu działania oraz monitorowania rynku energii z odnawialnych źródeł energii; 5) warunki i tryb nabywania uprawnień instalatora mikroinstalacji; 6) zasady współpracy międzynarodowej w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz wspólnych projektów energetycznych. Według G. Wierczyńskiego, „Zasadniczym problemem przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu prac legislacyjnych nad ustawą jest ustalenie granic danej dziedziny spraw, które miałyby być przedmiotem regulacji ustawy. Jedną z możliwych metod ustalenia zakresu danej dziedziny spraw, co do której istnieje zamiar samodzielnej regulacji prawnej, jest stwierdzenie, czy i ewentualnie ile da się w ramach tej dziedziny wyróżnić swoistych poddziedzin, które ze względu na swoją specyfikę zasługują na samodzielną regulację prawną”²¹. Według tego autora, w ramach danej dziedziny spraw, dla której tworzy się nową regulację prawną, można wyróżnić dziedziny, które zaliczamy do sfery prawa publicznego lub prawa prywatnego. Mogą występować też akty prawne o charakterze mieszanym. Te ostatnie regulują określoną dziedzinę spraw w sposób kompleksowy²². Treść przepisów p.o.z.e. wskazuje, że mamy do czynienia z aktem ze sfery prawa publicznego z elementami prawa prywatnego.

Model prawny dotyczący odnawialnych źródeł energii powinien być zbudowany przy wykorzystaniu kompleksowej metody regulacji gospodarczego prawa środowiska. Wiadomo, że prawo regulujące odnawialne źródła energii posiada złożoną i wielopłaszczyznową strukturę. Z tego powodu kompleksowa metoda regulacji prawnej powinna mieć charakter wiodący

¹⁹ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, chyba omyłkowo rozdział 9 oznaczony jest jako rozdział 8.

²⁰ W projekcie dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji chyba omyłkowo rozdział 10 oznaczony jest jako rozdział 9.

²¹ G. Wierczyński, *Przepisy ogólne*, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 59.

²² Tamże, s. 60.

w ustawie regulującej całość zagadnień, dotyczących odnawialnych źródeł energii. W analizowanym projekcie nie jest to jednak widoczne.

W przedstawionym w art. 1 p.o.z.e. wyliczeniu główne znaczenie mają: zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii oraz mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii. Sposób określenia zakresu przedmiotowego przyszłej ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz układ i treść poszczególnych rozdziałów p.o.z.e. pokazują oderwanie omawianego projektu od systemu prawa ochrony środowiska. Zdaniem W. Zakrzewskiego, „podstawową przesłanką dla budowania systemu form działalności prawotwórczej jest ustalenie zakresu i przedmiotu regulacji pojmowanej jako obowiązujące prawo”²³.

Z uzasadnienia do p.o.z.e. wynika, że cel projektowanej ustawy zostanie zrealizowany poprzez wykorzystanie długotrwałych efektów zewnętrznych, ochrony przyrody i środowiska naturalnego, ochrony zasobów kopalnych i wspieranie dalszego rozwoju technologii w kierunku obniżania kosztów wytwarzania energii z OZE oraz promocję wydajności i oszczędności energetycznej. Cele te mają być osiągnięte przy wzroście wytwarzania energii z OZE do co najmniej 15% udziału energii tej energii w zużyciu energii finalnej brutto w 2020 r. Oczekuje się, że ustawa będzie zmierzać do osiągnięcia celów pośrednich, polegających na wzroście wytwarzania energii z OZE w poszczególnych latach na poziomie: 8,76% do 2012 r., 9,54% do 2014 r., 10,71% do 2016 r. oraz 12,27% do 2018 r.

Zdaniem S. Wronkowskiej, „Precyzyjne określenie celów danego aktu prawotwórczego polega na wskazaniu pierwszorzędного, zasadniczego celu (lub celów) tego aktu oraz wskazaniu jego celów drugorzędnych”²⁴. Działalność organizatorska w sferze procesu inwestycyjnego związanego z odnawialnymi źródłami energii powinna obejmować w szczególności formułowanie celów powiązanych z ochroną środowiska realizowanych głównie za pomocą prawa i polityki ochrony środowiska. Pojedyncze cele związane z odnawialnymi źródłami energii muszą łączyć się w sposób systematyczny w kompleks celów ochrony środowiska. Celem głównym powinno być zapewnienie ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym związanym z odnawialnymi źródłami energii. Elementarne cele związane z energią odnawialną mają charakter praktyczny i powinny służyć realizacji wyznaczonego celu głównego, jakim jest właśnie ochrona środowiska. Powinny one być realizowane po stronie podmiotowej przede

²³ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 11.

²⁴ S. Wronkowska, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 42.

wszystkim przez organy administracji odpowiedzialne bezpośrednio za ochronę środowiska, a pośrednio za odnawialne źródła energii.

M. Górski, analizując rolę państwa i jego aparatu w ochronie środowiska, twierdzi, że „jedną z podstawowych grup celów każdego współczesnego państwa są tzw. cele ogólnospołeczne; każde państwo musi bowiem zapewnić społeczeństwu minimum warunków, jakich wymaga stan rozwoju cywilizacyjno-technicznego”²⁵. Autor ten uważa, że zadania ochronne, traktowane jako nawet integralna część czynności przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego, są wtórne wobec innych działań odnoszących się do środowiska²⁶. Według M. Górskiego, „wśród celów ogólnospołecznych państwa istotne znaczenie ma zapewnianie społeczeństwu właściwych ekologicznych warunków rozwoju”²⁷. Waga tego problemu jest jego zdaniem w tej chwili na tyle znacząca, że jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania się państwa²⁸. Cel ten powinien być wykonywany poprzez podejmowanie zadań określanych jako ochrona środowiska. Ich realizacja powinna mieć charakter polityki środowiskowej. Zdaniem M. Górskiego, dla aparatu państwowego ochrona środowiska powinna być nie tylko konkretnymi zadaniami do wykonania, ale również pewną wytyczną działania, kryterium oceny prawidłowości (z ogólnospołecznego punktu widzenia) wszelkich podejmowanych i realizowanych zamierzeń²⁹.

Zadania związane z procesem inwestycyjnym w sferze odnawialnych źródeł energii, postrzegane jako integralna część czynności przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego, mają w p.o.z.e. dość specyficzną cechę. Jest nią nadrzędność celów gospodarczych nad środowiskowymi. Powinny one być wtórne wobec działań odnoszących się do ochrony środowiska, a nie nadrzędne nad ochroną środowiska. M. Górski uważa, że „jeżeli więc ochrona środowiska ma być traktowana jako zadanie państwa, to polityka środowiskowa musi przewidywać i stosować określone sposoby rozwiązywania wspomnianych sprzeczności, uwzględniające słabszą pozycję interesów ochronnych.

Obrazowo mówiąc, państwo powinno wówczas stać po stronie ochrony środowiska, co jest ważne zwłaszcza z tego powodu, że istotne szkody środowiskowe są zwykle widoczne dopiero w szerszych horyzontach czasowych. Istotny wpływ na kształt i zakres zadań pań-

²⁵ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 32.

²⁶ Tamże, s. 33.

²⁷ M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 34.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże, s. 35.

stwa w dziedzinie ochrony środowiska mają współcześnie – poza uwarunkowaniami wewnętrznymi – stosunki międzynarodowe³⁰. Zdaniem tego autora, ogólne oddziaływania państwa w ochronie środowiska powinny dotyczyć dwóch sfer – gospodarki i świadomości. W sferze gospodarczej podstawowymi zadaniami państwa (jego organów) powinny być następujące działania (w kolejności wynikającej z postulowanej hierarchii i przy założeniu, że istotnemu ograniczeniu ulega bezpośrednia działalność gospodarcza państwa).

Przedstawiona koncepcja M. Górskiego wskazuje pożądane kierunki i sposoby oddziaływania państwa w sprawach środowiskowych, nie poruszając jednakże bardzo istotnego problemu źródeł i intensywności tych działań. Takimi źródłami i regulatorami intensywności działań państwa są okoliczności nazwane wyżej „czynnikami polityki środowiskowej”. Istotne również znaczenie będą tu miały czynniki „faktyczne” w postaci wiedzy o stanie środowiska i „społeczne” w postaci opinii społecznej (poglądy i żądania społeczeństwa, dotyczące ochrony środowiska i szerzej bezpieczeństwa energetycznego).

W p.o.z.e. brakuje typowych dla tego rodzaju ustaw przepisów ogólnych, określających w sposób prawidłowy zakres obowiązywania ustawy, zasady ogólne oraz najważniejsze definicje. Bardzo uboga treść rozdziału 2 p.o.z.e. nie może zrealizować w żaden sposób funkcji przewidzianych dla przepisów ogólnych ustawy. W analizowanym p.o.z.e. nie ma katalogu zasad ogólnych ustawy, których sformułowanie byłoby celowe i pożądane z punktu widzenia funkcji, jaką pełnić ma przyszła regulacja dotycząca OZE.

W art. 2 p.o.z.e. znalazły się definicje 19 podstawowych pojęć stosowanych w ustawie. Powinny one służyć porządkowaniu i ujednocnieniu systemu regulacji prawnych, dotyczących odnawialnych źródeł energii pod względem znaczenia terminologii tam stosowanej. Treść art. 2 wyjaśnia znaczenie następujących określeń: 1) biogaz, 2) biogaz rolniczy, 3) biomasa, 4) biopłynny, 5) energia aerothermalna, 6) energia geothermalna, 7) energia hydrothermalna, 8) hydroenergia, 9) instalacja odnawialnego źródła energii, 10) końcowe zużycie energii brutto, 11) miejsce przyłączenia, 12) mikroinstalacja, 13) odbiorca, 14) odbiorca końcowy, 15) odnawialne źródło energii, 16) rynek organizowany przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany, 17) transfer statystyczny, 18) wyłączna strefa ekonomiczna oraz 19) zboża pełnowartościowe. Przyjęty katalog pojęć oraz ich treść jest głównie konsekwencją implementacji przepisów dyrektywy 2009/28/WE.

Rozdział 2 p.o.z.e. zatytułowany jest *Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii*. Uregulowano w nim podstawowe zasady związane z wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii z od-

nawialnych źródeł energii. Zasada prawa wynika z uogólnienia jakiegoś zagadnienia, którego jej treść dotyczy.

W nauce teorii prawa trwa dyskusja na temat charakteru zasad prawa. Termin ten może oznaczać pewien typ instytucji prawnej, dotyczącej wskazanej dziedziny prawa. Mogą to być również określone rozwiązania instytucjonalne charakteryzowane jako zasady prawa. W języku prawniczym zasada prawa nie musi oznaczać dyrektywy postępowania. Może to być nazwa pewnego sposobu ukształtowania instytucji prawnej. Najczęściej spotykanym znaczeniem terminu „zasada prawa” jest ujęcie jej w formie określonego rodzaju dyrektywy postępowania. Pojęcie zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym może być rozszerzone na sytuacje, w których zasada prawa będzie sprowadzała się do stworzenia wypowiedzi oceniającej³¹. Zasada prawa nie konkretyzuje najczęściej adresata i nie określa ona wypadków jej zastosowania. Może ona wskazywać wytyczne, jakimi powinny kierować się podmioty np. stosunku prawnego. Treść i systemowe części zasady prawa nie mają charakteru dowolnego. Zależą one od natury i charakteru regulowanych stosunków prawnych. W procesie tworzenia prawa pewnym normom prawodawca nadaje w pierwszym rzędzie cechy ogólne. To, co jest ogólne w prawie, ujawnia się także jako ogólne pod względem najważniejszym, najistotniejszym w praktycznej funkcji tego prawa. Stosując w podobny sposób pewne normy prawne, opieramy się na zasadzie prawnej.

Instrument w postaci zasady prawnej zawiera w sobie jednak sprzeczność: będąc jednostkową normą o określonych tylko jej cechach, jest on zarazem ze względu na swoją funkcję czymś ogólnym. Zasada prawna zawiera w sobie możliwość funkcjonowania w charakterze uogólnionego instrumentu oddziaływania na zachowanie adresata normy prawnej. Sam fakt istnienia instrumentu prawnego o określonym kształcie zakłada nie tylko określony krąg adresatów takiej normy prawnej, ale również utrwalone i uogólnione metody oddziaływania. Zasady prawne są rezultatem własności ogólnych pewnych norm prawnych, a także wynikiem podobnych sposobów ich tworzenia. Ważnym źródłem zasad prawnych jest także empiryczne przenoszenie sposobów interpretacji jednych norm prawnych na interpretację innych.

Określone normy prawne o wspólnych funkcjach tworzone w podobnych warunkach są stosowane i interpretowane w podobny sposób. Pewne operacje interpretacji prawa wyodrębniły się też jako specjalne w tym procesie. Każdy proces interpretacji i tworzenia prawa ciągle na nowo powtarzany, służy jako stały środek wyodrębniania się zasad prawnych wspólnych dla pewnej grupy norm. Logiczna operacja uogólnienia ukształtowała się na grun-

³¹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 25.

cie praktycznego tworzenia prawa, będącego szeregiem norm podobnych. Czynności ogólne podejmowane w procesie tworzenia, stosowania i interpretacji prawa wykonywane za pomocą instrumentów ogólnych, skierowane na stale powtarzające się i podobne stany faktyczne, powtarzalność tych czynności i uświadomienie sobie tego wszystkiego doprowadziło do powstania zasad ogólnych prawa. Kształtowanie się zasad ogólnych prawa powodowało istotne przemiany w bezpośrednim postrzeganiu pojedynczych norm prawnych. Na przykład, tworząc normę prawną wedle określonego wzorca prawodawca postrzega ten konkretny przepis w sposób uogólniony. W ten sposób idea wzorca normy prawnej rozszerza się na inne normy, które do tej pory istniały tylko w płaszczyźnie idealnej.

Według art. 3 ust. 1 p.o.z.e. działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii będzie wymagała uzyskania koncesji na zasadach określonych w ustawie *Prawo energetyczne*, z zastrzeżeniem przypadków, o których mowa w art. 3 ust. 2 p.o.z.e.³² Przepis ten przewiduje także, że nie będzie wymagane uzyskanie koncesji na wytwarzanie biogazu rolniczego, energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego, energii elektrycznej wytwarzanej w mikroinstalacji oraz energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji. Koncesja jest obok pozwolenia jest jednym z podstawowych instrumentów reglamentacji działalności gospodarczej. Koncesje są zazwyczaj udzielane przez naczelne (centralne) organy administracji państwowej, które są właściwe rzeczowo ze względu na przedmiot działalności gospodarczej, podlegającej koncesjonowaniu, nie jest to jednak właściwość wyłączna³³.

W art. 4 p.o.z.e. unormowano zasadniczy przedmiot działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego. Działalność gospodarcza w tym zakresie ma być działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴. Będzie ona wymagała wpisu do rejestru przedsiębiorców, zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

W treści art. 5–7 p.o.z.e. wyznaczone zostały zasady i warunki wykonywania działalności gospodarczej, obowiązki przedsiębiorcy wytwarzającego biogaz rolniczy lub energię elektryczną z biogazu rolniczego związane zwpisem do właściwego rejestru. Zgodnie z art. 5 ust. 1 p.o.z.e. przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub energii

³² Zob. też. C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 47 i n.

³³ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 238.

³⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 220, poz. 1447, ze zm.

elektrycznej z biogazu rolniczego będzie musiał spełniać następujące warunki: 1) posiadać tytuł prawny do obiektów budowlanych, w których będzie wykonywana działalność gospodarcza; 2) dysponować odpowiednimi urządzeniami technicznymi i obiektami budowlanymi, spełniającymi wymagania określone w szczególności w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, sanitarnej i o ochronie środowiska, które będą umożliwiały prawidłowe wykonywanie działalności gospodarczej. Istotne znaczenie praktyczne przy określaniu statusu prawnego przedsiębiorcy wytwarzającego biogaz będzie miał tytuł prawny do obiektów budowlanych, w których będzie wykonywana działalność gospodarcza. Jest on oceniany według prawa cywilnego. Może on wynikać zarówno z prawa własności i innych praw rzeczowych, jak i z umów najmu lub dzierżawy bądź z innych stosunków zobowiązaniowych. Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy zasady współzycia 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 rzeczy³⁵. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Własność jest prawem, którego przedmiotem są rzeczy jako przedmioty materialne. Treścią tego prawa jest moc używania i korzystania z rzeczy, z wyłączeniem innych osób. Korzystanie z rzeczy oznacza władanie rzeczą, dokonywanie jej zmian oraz prawo do zniszczenia rzeczy i pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy. Rozporządzenie rzeczą obejmuje przeniesienie własności, zbycie, obciążenie oraz oddanie w posiadanie. Właściciel może uczynić z rzeczą wszystko to, czego nie zakazują mu ustawy i zasady współzycia społecznego³⁶. Jeżeli własność tej samej rzeczy przysługuje kilku osobom, to mamy do czynienia ze współwłasnością (art. 195 k.c.). Współwłasność może występować pod postacią współwłasności w częściach ułamkowych albo współwłasności łącznej.

W. Pańko twierdzi, że „Jest rzeczą zrozumiałą, że prawa własności nie da się zamknąć w ramach prawa cywilnego”³⁷. Regulacja prawna problematyki związanej z kształtowaniem i gospodarką terenami budowlanymi, odrywając się problematykę prawa własności nieruchomości, przyjmuje model kształtowania terenów budowlanych nie z punktu widzenia poszczególnych praw podmiotowych właścicieli tych nieruchomości, lecz z punktu widzenia organizacyjnego (planistyczno-geodezyjnego) kształtowania tych terenów³⁸. W problematyce

³⁵ Por. m.in. T. Dybowski, *Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności*, NP 1967, nr 6, s. 731 i 735.

³⁶ Zob. szerzej na temat konstrukcji teoretycznej pojęcia zasad współzycia społecznego, L. Krąkowski, *Zasady współzycia społecznego w stosunkach pracy*, Warszawa 1970, s. 61 i n.

³⁷ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 80.

³⁸ P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980, s. 83.

p.o.z.e. skupiają się zasadniczo dwa obszary regulacji prawnych, obejmujących: 1) prawo cywilne i 2) prawo administracyjne. J. Jeżewski, badając związki zachodzące pomiędzy prawem cywilnym i prawem administracyjnym, stawia tezę, według której „problem zakresu działania administracji pod rządem prawa cywilnego wiąże się w doktrynie prawa administracyjnego z jednym z głównych pytań badawczych: o zakres stosowania prawa administracyjnego oraz sposób jego określenia”³⁹. Doktryna prawa administracyjnego wyznacza szerokie pole badawcze. Pełne i wszechstronne opracowanie tego tematu wymaga podjęcia badań na innych płaszczyznach oraz spojrzenia ze strony innych dyscyplin nauki, przede wszystkim prawa cywilnego⁴⁰.

W. J. Katner czyni cenne uwagi na temat cywilnoprawnych środków ochrony środowiska na tle prawa sąsiedzkiego. Mają one istotne znaczenie przy wyznaczeniu wymagań prawa ochrony środowiska w stosunku do nieruchomości.

Jego zdaniem, dla ochrony środowiska możemy wykorzystać wszystkie środki chroniące przed immisjami pośrednimi nieruchomości. Na plan pierwszy wysuną się roszczenia o charakterze prewencyjnym: z art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c. (o zaniechanie emisji prowadzących do naruszenia środowiska), z art. 439 k.c. (o zapobieżenie szkodzie) oraz dla pewnych sytuacji z art. 24 k.c. (o zaniechanie działalności prowadzącej do naruszenia dobra osobistego)⁴¹. Istotne znaczenie zdaniem tego autora mają roszczenia kompensacyjne: z art. 415 i 435 k.c. (o odszkodowanie), z art. 222 § 2 k.c. (o przywrócenie stanu zgodnego z prawem) i art. 24 k.c. (o usunięcie skutków naruszenia dobra osobistego)⁴².

Prezes ARR, w drodze decyzji, będzie dokonywał wpisu do rejestru na pisemny wniosek przedsiębiorcy zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

Wniosek o wpis do rejestru powinien zawierać następujące dane: 1) oznaczenie firmy jej siedziby i adresu; 2) numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), jeżeli został nadany, a w przypadku osoby fizycznej – numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL) i numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki będzie posiadał; 3) określenie: a) rodzaju i zakresu wykonywanej działalności gospodarczej, b) miejsca lub miejsc wykonywania dzia-

³⁹ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 11.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ W. J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 177–178.

⁴² Tamże, s. 178.

łałości gospodarczej, c) rodzaju instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego oraz jej wydajności w danym roku kalendarzowym; 4) oświadczenie, że w chwili składania wniosku przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego nie zalega z wpłatami na rzecz organów podatkowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przedsiębiorca wraz z wnioskiem o wpis do rejestru będzie składał oświadczenie następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴³, oświadczam, że: 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru są kompletne i zgodne z prawdą; 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego”. Oświadczenie ma zawierać także: 1) oznaczenie: a) firmy przedsiębiorcy zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego, jej siedziby i adresu, b) daty złożenia oświadczenia; 2) podpis osoby uprawnionej do reprezentowania przedsiębiorcy zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz pełnionej funkcji.

Przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego wpisany do rejestru będzie musiał informować Prezesa ARR o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze, w szczególności o zakończeniu lub zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej. Przewidziano na to termin 14 dni od dnia zmiany tych danych, pod rygorem wykreślenia wpisu w rejestrze (art. 7 p.o.z.e.).

Kompetencje Prezesa Agencji Rynku Rolnego jako organu rejestrowego, dotyczące wpisu w rejestrze przedsiębiorców wytwarzających biogaz rolniczy lub wytwarzających energię elektryczną z biogazu rolniczego unormowane zostały w art. 8–12. Zgodnie z art. 8 p.o.z.e. Prezes ARR będzie mógł dokonać wykreślenia wpisu w rejestrze w dwóch przypadkach, obejmujących: 1) niespełnienie warunków wykonywania działalności, o których mowa w art. 5 ust. 1 p.o.z.e.; 2) złożenie przez przedsiębiorcę zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego oświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lub w ust. 4, niezgodnego ze stanem faktycznym.

Według art. 9 ust.1 p.o.z.e. Prezes ARR będzie wydawał decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 4 ust. 1, w przypadku gdy przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego: 1) nie usunie, w wyznaczonym przez Prezesa ARR terminie, naruszeń

⁴³ Dz.U., nr 89, poz. 553, ze zm.

warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej; 2) rażąco będzie naruszał warunki wymagane do wykonywania działalności gospodarczej. Decyzja taka będzie pełniła głównie funkcję prewencyjną, mimo że będzie ona wydawana po stwierdzeniu naruszeń przez takiego przedsiębiorcę.

Rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego lub wytwarzaniem energii elektrycznej z biogazu rolniczego będzie oznaczało naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 oraz w art. 10 pkt 1 p.o.z.e.

Przedsiębiorca, który będzie wykonywał działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego, będzie obowiązany do: 1) wykorzystywania surowców, o których mowa w art. 2 pkt 2 p.o.z.e.; 2) prowadzenia dokumentacji dotyczącej: a) ilości i rodzaju surowców wykorzystanych do wytworzenia biogazu rolniczego lub do wytworzenia energii elektrycznej z biogazu rolniczego; b) ilości wytworzonego biogazu rolniczego, z wyszczególnieniem ilości biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej, wykorzystanego do wytworzenia energii elektrycznej w układzie rozdzielonym lub kogeneracyjnym lub wykorzystanego w inny sposób; c) ilości energii elektrycznej lub ciepła wytworzonych z biogazu rolniczego w układzie rozdzielonym lub kogeneracyjnym; 3) przekazywania Prezesowi ARR, w terminie 45 dni po zakończeniu drugiego i odpowiednio czwartego kwartału, sprawozdań półrocznych, zawierających informacje, o których mowa w pkt 2, według wzoru opracowanego i udostępnionego przez Agencję Rynku Rolnego.

Zgodnie z art. 11 p.o.z.e. Prezes ARR będzie uprawniony do kontroli przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego. Prezes ARR na podstawie danych zawartych w rejestrze oraz sprawozdań półrocznych będzie sporządzał zbiorczy raport roczny.

Działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji oraz energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji w celu jej wprowadzenia do sieci dystrybucyjnej będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i będzie wymagała wpisu do rejestru prowadzonego przez Prezesa URE (art. 13 ust. 1 p.o.z.e.).

Wytwarzanie energii elektrycznej w mikroinstalacji, w celu jej zużycia na potrzeby własne lub sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji, w ilości nie większej niż 30% energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji w danym roku, nie będzie działalnością gospodarczą i nie będzie wymagany w tym zakresie wpis do rejestru wytwórców energii w mikroinstalacji.

Według art. 14 ust. 1 p.o.z.e. przedsiębiorstwo energetyczne, które będzie wykonywało działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji oraz energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji w celu jej wprowadzenia do sieci dystrybucyjnej, będzie miało następujące obowiązki: 1) prowadzenie dokumentacji dotyczącej ilości wytworzonej energii; 2) przekazywanie Prezesowi URE, w terminie 45 dni po zakończeniu roku, sprawozdania rocznego zawierającego informacje, o których mowa w pkt 1, według wzoru opracowanego i udostępnionego przez Prezesa URE w „Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki”. M. Domagała, odnosząc się przede wszystkim do pozycji ustrojowej Prezesa URE oraz do charakteru i zakresu jego kompetencji, uważa, że nie bez znaczenia pozostaje jego funkcja, jaką ma on pełnić w stosunku do energetycznego sektora gospodarki⁴⁴. Jego zdaniem, „Analiza wymienionych zagadnień nie może ograniczać się jedynie do interpretacji norm właściwych dla energetyki. Dla prawidłowego wyjaśnienia zagadnienia powinna ona obejmować również wskazanie charakteru i zasad ingerencji organów państwa w funkcjonowanie gospodarki, także poprzez opis pozycji ustrojowej uprawnionych do tego organów”⁴⁵.

Prezes URE, w drodze decyzji, będzie dokonywał wpisu do rejestru wytwórców energii w mikroinstalacji na pisemny wniosek przedsiębiorstwa energetycznego.

W art. 15 ust.1 p.o.z.e. uregulowano, jakie dane powinien zawierać rejestr wytwórców energii w mikroinstalacji. Rejestr taki będzie prowadzony w systemie informatycznym oraz będzie jawny. Przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii w mikroinstalacji, wpisane do rejestru wytwórców energii w mikroinstalacji, będzie musiało informować Prezesa URE o każdej zmianie danych zawartych w rejestrze. W szczególności informacje te mają dotyczyć zakończenia lub zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej. Obowiązek ten ma być wykonany w terminie 14 dni od dnia zmiany tych danych, pod rygorem wykreślenia wpisu w rejestrze wytwórców energii w mikroinstalacji (art. 16 ust. 1 p.o.z.e.).

Na podstawie art. 17 p.o.z.e. Prezes URE będzie uprawniony do dokonania wykreślenia wpisu w rejestrze wytwórców energii w mikroinstalacji w przypadku niewypełnienia obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 1. W art. 18 p.o.z.e. uregulowane zostały sytuacje, w których Prezes URE będzie mógł wydać decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 13 ust. 1.

⁴⁴ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 94.

⁴⁵ Tamże.

Treść art. 19 ust. 1 p.o.z.e. ustala obowiązki dla przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii w mikroinstalacji. Będą one obejmowały: 1) prowadzenie dokumentacji dotyczącej ilości energii wytworzonej w mikroinstalacji; 2) przekazywanie Prezesowi URE, w terminie 45 dni po zakończeniu drugiego i odpowiednio czwartego kwartału sprawozdań półrocznych zawierających informacje o ilości energii wytworzonej w mikroinstalacji, według wzoru opracowanego i udostępnionego przez Urząd Regulacji Energetyki. Prezes URE na podstawie danych zawartych w rejestrze wytwórców energii w mikroinstalacji oraz sprawozdań półrocznych będzie sporządzał zbiorczy raport roczny, zawierający następujące dane: 1) wykaz przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii w mikroinstalacji; 2) informacje o ilości energii wytworzonej w mikroinstalacji. Zbiorczy raport roczny Prezes URE będzie następnie przekazywał w terminie do 31 marca każdego roku ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Na podstawie art. 20 ust.1 p.o.z.e. Prezes URE będzie uprawniony do kontroli przedsiębiorstw energetycznych, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii w mikroinstalacji. Zdaniem J. Starościanka, 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 skontrolowanej”⁴⁶. Według W. Dawidowicza, kontrola to działanie, polegające na: 1) zbadaniu istniejącego stanu rzeczy; 2) zestawieniu tego, co istnieje, z tym co powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania – i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny; 3) w przypadku istnienia rozbieżności pomiędzy stanem istniejącym a stanem pożądanym na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności; 4) sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę⁴⁷.

Jak wynika z art. 21 p.o.z.e., przyłączenie do sieci instalacji odnawialnego źródła energii odbywać się na zasadach i w trybie określonym w przepisach nowej ustawy *Prawo energetyczne* w odniesieniu do instalacji służącej do wytwarzania energii, w tym ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz nowej ustawy *Prawo gazowe* w odniesieniu do instalacji

⁴⁶ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

⁴⁷ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

służącej do wytwarzania biogazu rolniczego, o ile przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii nie będą stanowiły inaczej.

Przyłączenie mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej będzie odbywało się na podstawie umowy o przyłączenie do sieci i po spełnieniu warunków przyłączenia do sieci. Podmiot ubiegający się o przyłączenie mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej będzie musiał złożyć wniosek o określenie warunków przyłączenia.

Według art. 23 ust.1 p.o.z.e., przedsiębiorstwo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, będzie obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie z przedsiębiorstwem energetycznym ubiegającym się o przyłączenie mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej, na zasadzie równoprawnego traktowania, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci, a żądający zawarcia umowy spełnia te warunki⁴⁸. Równoprawne traktowanie jest konsekwencją stosowania tu zasady równości podmiotów prawa. Nie może to oznaczać w szczególności przyjmowania uprzywilejowanej pozycji jednej ze stron takiej umowy⁴⁹. Zdaniem W. Czachórskiego, „Według koncepcji kodeksu cywilnego przedmiotem jego unormowania są w zasadzie stosunki majątkowe, wynikające z mechanizmu gospodarki towarowo-pieniężnej, a więc stosunki kształtowane na bazie prawnej równorzędności stron. [...] Reżim prawny, o którym mowa, jest reżimem prawa cywilnego. Natomiast stosunki majątkowe, w których przejawia się element władztwa i podporządkowania, po myśli kodeksu nie należą do prawa cywilnego, lecz stanowią przedmiot innych gałęzi ustawodawstwa”⁵⁰.

W przypadku, gdy przedsiębiorstwo odmówi przyłączenia mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej, będzie musiało niezwłocznie pisemnie powiadomić o tej odmowie Prezesa URE i zainteresowane przedsiębiorstwo energetyczne, podając przyczyny odmowy. Przyłączenie mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej będzie wolne odopłat. Nakłady inwestycyjne, ponoszone w związku z przyłączeniem mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej, będą uwzględniane w uzgodnieniu z Prezesem URE, w kosztach działalności przedsiębiorstwa energetycznego wytwarzającego energię w mikroinstalacji.

Na podstawie art. 25 ust. 1 p.o.z.e. przedsiębiorstwo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub jej obrotu i sprzedające energię elektryczną odbiorcy końcowemu, będzie obowiązane do zakupu oferowanej energii

⁴⁸ Por. odpowiednio B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007, s. 11 i n.

⁴⁹ Zob. W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 13.

⁵⁰ Tamże, s. 25.

elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji. Obowiązek zakupu energii elektrycznej będzie powstawał od dnia wprowadzenia energii elektrycznej do sieci dystrybucyjnej.

Ilość energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji, którą będzie obowiązane zakupić przedsiębiorstwo energetyczne, będzie ustalana na podstawie rzeczywistych wskazań układu pomiarowo-rozliczeniowego za dany miesiąc, jako różnica między ilością energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji a ilością energii elektrycznej dostarczoną przez operatora systemu dystrybucyjnego. W art. 26 ust. 1 p.o.z.e. uregulowano kryteria ustalania wysokości cen zakupu energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji przez przedsiębiorstwo energetyczne.

Jak wynika z art. 27 ust. 1 p.o.z.e., „świadczenie pochodzenia” będzie potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w tym energii elektrycznej wytwarzanej w mikroinstalacji lub energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej, a także biogazu rolniczego. Będzie ono wydawane oddzielnie dla: 1) energii elektrycznej; 2) ciepła lub chłodu wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, jeżeli jednostka wytwórcza wytwarzająca ciepło lub chłód w wysokosprawnej kogeneracji zużywa jako paliwo do jego wytwarzania biomase, biogaz lub biopłynny; 3) biogazu rolniczego lub energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego.

Zgodnie z art. 28 ust.1 p.o.z.e. świadectwo pochodzenia będzie wydawał Prezes URE na wniosek: 1) przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania: a) energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub b) energii elektrycznej w mikroinstalacji, lub c) energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w mikroinstalacji, lub d) energii elektrycznej i ciepła lub chłodu w wysokosprawnej kogeneracji z wykorzystaniem do jej wytworzenia jako paliwo biomasy z wyłączeniem zbóż pełnowartościowych, biogazu lub biopłynów; 2) przedsiębiorcy zajmującego się wytwarzaniem biogazu rolniczego; 3) przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 25 ust. 1.

W art. 28 ust. 2–5 p.o.z.e. wymienione zostały elementy, które powinien zawierać odpowiedni wniosek. Przedsiębiorstwo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, będzie przedkładało wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej operatorowi systemu elektroenergetycznego, w terminie 45 dni od daty zakończenia okresu wytworzenia danej ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem.

Przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego będzie przedkładał wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia dla biogazu rolniczego operatorowi systemu dystrybucyjnego gazowego, w terminie 45 dni od dnia zakończenia okresu wytworzenia danej ilości biogazu rolniczego objętego wnioskiem.

Operator systemu elektroenergetycznego będzie przekazywał Prezesowi URE wniosek, wraz z potwierdzeniem danych dotyczących ilości: 1) energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii, w tym dane dotyczące ilości energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji lub wytworzonej energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w mikroinstalacji; 2) energii elektrycznej i ciepła lub chłodu wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji lub w związku z wytwarzaniem ciepła w wysokosprawnej kogeneracji z wykorzystaniem do jej wytworzenia jako paliwa biomasy z wyłączeniem zbóż pełnowartościowych, biogazu lub biopłynów – w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

Ilość wytworzonej energii elektrycznej, ciepła lub chłodu oraz biogazu rolniczego ma być określana na podstawie wskazań układu pomiarowo-rozliczeniowego. Jak wynika z art. 29 ust. 1 p.o.z.e., przedsiębiorstwo energetyczne będzie mogło wystąpić z wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia dla zakupionej energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji. Wniosek taki będzie mógł dotyczyć praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej we wszystkich mikroinstalacjach w których została wytworzona energia elektryczna zakupiona przez przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 25 ust. 1.

W art. 30 ust. 1 p.o.z.e. uregulowano, jakie elementy w szczególności będzie określało świadectwo pochodzenia dla energii elektrycznej. Mają to być następujące informacje obejmujące: 1) nazwę i adres przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii; 2) lokalizację, typ i moc odnawialnego źródła energii z którego energia elektryczna została wytworzona; dane dotyczące ilości energii elektrycznej objętej świadectwem pochodzenia, wytworzonej w określonej instalacji odnawialnego źródła energii; 3) okres, w którym została wytworzona energia elektryczna z odnawialnego źródła energii; 4) wskazanie podmiotu, który będzie organizował obrót prawami majątkowymi, wynikającymi ze świadectw pochodzenia; 5) kwalifikację odnawialnego źródła energii oraz 6) dane dotyczące ilości energii elektrycznej zaliczanej do obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia w danym roku, określone jako iloczyn ilości energii elektrycznej objętej świadectwem pochodzenia oraz współczynnika korekcyjnego określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 p.o.z.e.

Sytuacje związane z odmową wydania przez prezesa URE świadectwa pochodzenia przewiduje art. 31 ust. 1 p.o.z.e. Odmowa wydania świadectwa pochodzenia będzie następowała drodze postanowienia, na które będzie służyło zażalenie. Do wydawania świadectw pochodzenia będą stosowane odpowiednio przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks*

postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń⁵¹. Zdaniem J. Borkowskiego, „W orzecznictwie NSA wątpliwości te zostały rozstrzygnięte i wyraźnie oddzielono od siebie zaświadczenia wydawane na podstawie art. 217 od decyzji administracyjnych, o których stanowi się w art. 104. Postępowanie w sprawach zaświadczeń nie jest postępowaniem administracyjnym, jakiego dotyczy art. 1 pkt 1, a jedynie ma charakter administracyjny uwagi na organy je stosujące i na jedną z prawnych form działania administracji, do których się ono odnosi”⁵². Według R. Z. Kmieciaka, w rozumieniu k.p.a. zaświadczeniem jest tylko taki akt, który spełnia podane niżej warunki: 1) jest aktem wydanym przez organ administracji publicznej, 2) jest aktem wydanym na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, 3) ma na celu potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego, 4) ma znaczenie dla adresata przy ustalaniu jego praw lub obowiązków⁵³.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.o.z.e. przedsiębiorstwa energetyczne, odbiorcy końcowi oraz towarowe domy maklerskie lub domy maklerskie, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 38, będą obowiązane: 1) uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi URE świadectwo pochodzenia wydane dla energii elektrycznej wytworzonej w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej lub uiścić opłatę zastępczą, w terminie określonym w art. 48 ust. 1, obliczoną w sposób określony w art. 35 p.o.z.e. Powyższy obowiązek będzie musiał być zrealizowany przez: 1) przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub jej obrotu i sprzedające energię elektryczną odbiorcom końcowym; 2) odbiorcę końcowego, będącego członkiem giełdy towarowej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁵⁴ lub członkiem rynku organizowanego przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany, w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez ten podmiot; 3) towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy o giełdach towarowych, w odniesieniu do transakcji realizowanych na zlecenie odbiorców końcowych na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej

⁵¹ Na trudności związane z odróżnieniem zaświadczeń od aktów administracyjnych zwraca uwagę M. Wierzbowski, *Charakter prawny zaświadczeń*, „Organizacja, Metody, Technika” 1980, nr 1, s. 18 i n.

⁵² J. Borkowski, *Dział VII. Wydawanie zaświadczeń*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 794.

⁵³ Z. R. Kmieciak, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 19–21.

⁵⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 48, poz. 284 ze zm.

Polskiej rynek regulowany; 4) odbiorcę końcowego, który w roku poprzedzającym zużyje nie mniej niż 400 GWh energii elektrycznej i dla którego udział kosztu energii elektrycznej w wartości produkcji będzie nie mniejszy niż 15%, w odniesieniu do transakcji nie zawieranych na giełdzie towarowej w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany.

Obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia wydanego dla energii elektrycznej wytworzonej w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej, lub uiszczenia opłaty zastępczej, odbiorcy końcowi, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4, będą wykonywać w danym roku kalendarzowym w zakresie 400 GWh zakupionej i zużytej energii elektrycznej (art. 33 p.o.z.e.).

Odbiorca końcowy, w terminie 30 dni od dnia wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 1, będzie musiał przekazać Prezesowi URE informacje o wykonaniu tego obowiązku. W art. 35 ust. 1 uregulowano wzór obliczania i waloryzacji opłaty zastępczej. Przedsiębiorstwo energetyczne, posiadające koncesję na obrót energią elektryczną, w terminie 30 dni od zakończenia roku kalendarzowego, w którym zakupi energię elektryczną w wyniku transakcji zawartej za pośrednictwem towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego na giełdzie towarowej, lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany, będzie obowiązane do przekazania towarowemu domowi maklerskiemu lub domowi maklerskiemu deklaracji o ilości energii elektrycznej zakupionej w wyniku tej transakcji i zużytej na własny użytek oraz przeznaczonej do dalszej odsprzedaży (art. 36 ust. 1 p.o.z.e.). Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.o.z.e. do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1, nie będzie się zaliczać umorzonych świadectw pochodzenia.

Do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1, nie będzie się zaliczać także umorzonych świadectw pochodzenia, o których mowa w art. 28 ust. 2 pkt 3, wydanych dla energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii wykorzystującego w procesie przetwarzania energię pozyskiwaną z biogazu rolniczego, dla którego przedsiębiorca zajmujący się wytwarzaniem biogazu rolniczego wystąpił lub wystąpi z wnioskiem, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2.

Według art. 40 ust. 1 p.o.z.e. prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia będą zbywalne i będą stanowiły towar giełdowy, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit.d ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych.

Prawa majątkowe, wynikające ze świadectwa pochodzenia, będą powstawały po raz pierwszy z chwilą zapisania świadectwa, na podstawie informacji o wydanych świadectwach pochodzenia, o których mowa w art. 41 ust. 4, na koncie ewidencyjnym w rejestrze świadectw pochodzenia prowadzonym przez podmiot, o którym mowa w art. 41 ust. 1, i będą przysługiwały osobie, która będzie posiadaczem tego konta.

Przeniesienie praw majątkowych wynikających ze świadectwa pochodzenia będzie następowało z chwilą dokonania odpowiedniego zapisu w rejestrze świadectw pochodzenia, o którym mowa w art. 41 ust. 1 p.o.z.e.

Zgodnie z art. 41 ust.1 rejestr świadectw pochodzenia będzie prowadził podmiot prowadzący: 1) giełdę towarową w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych lub 2) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵⁵ – organizujący obrót prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw pochodzenia.

Podmiot taki będzie musiał prowadzić rejestr świadectw pochodzenia w sposób zapewniający: 1) identyfikację podmiotów, którym przysługują prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia; 2) identyfikację przysługujących praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia oraz odpowiadającej tym prawom ilości energii elektrycznej; 3) zgodność ilości energii elektrycznej objętej zarejestrowanymi świadectwami pochodzenia z ilością energii elektrycznej, odpowiadającą prawom majątkowym wynikającym z tych świadectw.

Podmiot, o którym mowa w art. 41 ust. 1 p.o.z.e., będzie obowiązany, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, odbiorcy końcowego oraz towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego, o których mowa w art. 32 ust. 2, lub innego podmiotu, któremu będą przysługiwały prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia, wydać dokument stwierdzający prawa majątkowe wynikające z tych świadectw przysługujące wnioskodawcy i odpowiadającą tym prawom ilość energii elektrycznej.

Prezes URE będzie przekazywał informacje o wydanych i umorzonych świadectwach pochodzenia podmiotowi prowadzącemu rejestr tych świadectw. Wpis do rejestru świadectw pochodzenia oraz dokonane zmiany w rejestrze będą podlegały opłacie w wysokości odzwierciedlającej koszty prowadzenia rejestru.

Według art. 42 ust.1 p.o.z.e. Prezes URE na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, odbiorcy końcowego oraz towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego, o jakich

mowa w art. 32 ust. 2, którym będą przysługiwały prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia, będzie umarzał, w drodze decyzji, te świadectwa w całości lub części.

Towarowy dom maklerski lub dom maklerski, wykonując obowiązek, o którym mowa w art. 32 ust. 1, w odniesieniu do transakcji realizowanych na zlecenie odbiorców końcowych, będzie mógł złożyć wniosek do Prezesa URE o umorzenie świadectw pochodzenia należących do innego podmiotu, któremu będą przysługiwały wynikające z tych świadectw prawa majątkowe. Będzie on musiał jednak dołączyć pisemną zgodę tego podmiotu na zaliczenie tych świadectw do wypełnienia obowiązku przez towarowy dom maklerski lub dom maklerski (art. 42 ust. 2).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 p.o.z.e. prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia będą wygasły z chwilą jego umorzenia. Przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca końcowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 32 ust. 2, wraz z wnioskiem o umorzenie świadectw pochodzenia będą obowiązani złożyć do Prezesa URE dokument, o którym mowa w art. 41 ust. 3.

W myśl art. 44 p.o.z.e. świadectwo pochodzenia umorzone do 31 marca danego roku kalendarzowego będzie uwzględniane przy rozliczeniu wykonania obowiązku określonego w art. 32 ust. 1 w poprzednim roku kalendarzowym. Jak wynika z art. 46 ust. 1 p.o.z.e., świadectwo pochodzenia, o którym mowa w art. 27 ust. 1, wraz z określonym współczynnikiem korekcyjnym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 47, będzie przysługiwało nowej instalacji odnawialnego źródła energii przez okres kolejnych 15 lat, liczony od dnia oddania tej instalacji do użytku. W przypadku instalacji odnawialnego źródła energii oddanej do użytku przed dniem wejścia w życie ustawy, przez okres kolejnych 15 lat, liczony od dnia wytworzenia po raz pierwszy energii elektrycznej, za którą przysługiwało świadectwo pochodzenia. W instalacji odnawialnego źródła energii oddanej do użytku przed 1997 r. świadectwo pochodzenia, o którym mowa w ust. 1, nie będzie przysługiwało, z zastrzeżeniem ust. 3 (art. 46 ust. 2).

W przypadku instalacji odnawialnego źródła energii oddanej do użytku przed 1997 r., którą po dniu wejścia w życie ustawy poddano modernizacji, świadectwo pochodzenia, o którym mowa w ust. 1, wraz z określonym współczynnikiem korekcyjnym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 47, będzie przysługiwało za wytworzoną energię elektryczną lub energię przeliczoną na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w tej zmodernizowanej instalacji odnawialnego źródła energii przez okres kolejnych 15 lat, liczony od dnia oddania do użytku tej zmodernizowanej instalacji (art. 46 ust. 3).

Za modernizację, o której mowa w ust. 3, uważać się będzie trwale ulepszenie (unowocześnienie) istniejącej instalacji odnawialnego źródła energii lub jej części, poprzez związk-

szenie wartości użytkowej tej instalacji lub jej części, lub też wzrost zainstalowanej mocy elektrycznej. Będą musiały być jednak przy tym spełnione warunki w postaci: 1) poniesionych nakładów w wysokości co najmniej 30% wartości początkowej tej instalacji, ustalonej w sposób określony w przepisach o rachunkowości; 2) wystąpienia poprawy efektywności energetycznej tej instalacji, w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁵⁶ (art. 46 ust. 4).

Zgodnie z art. 46 ust. 5 p.o.z.e. wartość użytkową instalacji odnawialnego źródła energii, poddanej modernizacji w wyniku przebudowy, rozbudowy lub modernizacji, o której mowa w ust. 3, będzie ustalana w sposób określony w przepisach o rachunkowości. W przypadku zmiany formy prawnej, a także połączenia albo podziału podmiotów wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych będą ustalone w wysokości wartości początkowej określonej w ewidencji (wykazie) podmiotu połączonego albo podzielonego (art. 46 ust. 6). Przepis ten będzie stosowany odpowiednio do podmiotów niebędących osobami prawnymi. Opłata zastępcza, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 p.o.z.e., będzie stanowiła przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przedsiębiorstwo energetyczne będzie dokonywało wpłaty tej opłaty na rachunek bankowy tego funduszu do 31 marca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy (art. 48 ust. 1).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej będzie obowiązany do corocznego przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki informacji o wysokości wniesionych opłat zastępczych oraz wysokości zapłaconych kar, do 30 czerwca każdego roku.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 Prezes URE będzie wydawał, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej, ciepła lub chłodu w wysoko sprawnej kogeneracji, lub biogazu rolniczego przeliczonego na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii, lub wytwarzaniem energii elektrycznej w mikroinstalacji, lub wytwarzaniem energii przeliczonej na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w mikroinstalacji, dokument stanowiący dowód dla odbiorcy końcowego, że dana ilość dostarczonej energii została wytworzona w odnawialnym źródle energii („gwarancję pochodzenia”). Elementy, które powinna w szczególności zawierać gwarancja pochodzenia, reguluje art. 51 ust. 1. 2. Będzie ona dokumentem sporządzonym w formie elektronicznej. Z gwarancji pochodzenia nie będą wynikały natomiast prawa majątkowe. Nie będzie ona także dawała prawa do korzystania z instrumentów wspierających wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii określonych w ustawie o.z.e. Gwarancja pochodzenia będzie wydawana dla

standardowej jednostki 1 MWh energii. Przekazanie gwarancji pochodzenia będzie następować niezależnie od przeniesienia praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia. Do wydawania gwarancji pochodzenia oraz do odmowy wydania gwarancji pochodzenia będą stosowane odpowiednio przepisy k.p.a o wydawaniu zaświadczeń.

Według art. 52 ust. 1 Prezes URE będzie prowadził rejestr gwarancji pochodzenia w sposób zapewniający: 1) identyfikację podmiotów, którym wydano gwarancję pochodzenia, lub którym przekazano gwarancję pochodzenia wraz z nabyciem świadectwa pochodzenia; 2) zgodność ilości energii elektrycznej objętej zarejestrowaną gwarancją pochodzenia z ilością energii elektrycznej odpowiadającą prawom majątkowym wynikającym ze świadectw pochodzenia

Rejestr gwarancji pochodzenia będzie prowadzony w systemie informatycznym i będzie jawny. Wpis do rejestru oraz dokonane zmiany w rejestrze będą podlegały opłacie w wysokości odzwierciedlającej koszty prowadzenia rejestru.

Jak wynika z art. 53 ust. 1, gwarancja pochodzenia będzie wydawana na okres 12 miesięcy. Po upływie tego okresu straci ona ważność. Prezes URE na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, odbiorcy końcowego oraz towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego, którym będą przysługiwały prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia, będzie wydawał zaświadczenie o utracie ważności gwarancji pochodzenia.

Prezes URE będzie mógł także odmówić wydania gwarancji pochodzenia, jeżeli wniosek, o którym mowa w art. 50 ust. 1, zostanie złożony operatorowi systemu elektroenergetycznego po upływie terminu, o którym mowa w art. 50 ust. 3.

Ponadto na podstawie art. 55 ust. 1 Prezes URE będzie mógł odmówić uznania gwarancji pochodzenia wydanej w innym państwie członkowskim UE w przypadku, gdy wystąpią uzasadnione wątpliwości co do jej autentyczności lub wiarygodności. O przyczynie odmowy uznania gwarancji pochodzenia Prezes URE niezwłocznie będzie musiał informować Komisję Europejską, podając przyczynę odmowy.

Jak wynika z art. 57 ust. 1 p.o.z.e., minister właściwy do spraw gospodarki będzie odpowiedzialny za opracowanie projektu krajowego planu działania w zakresie odnawialnych źródeł energii, a także za jego aktualizację. Według art. 57 ust. 2 p.o.z.e. krajowy plan działania będzie określał w szczególności: 1) krajowy cel w zakresie udziału energii i paliw wytworzonych z odnawialnych źródeł energii, zużywanych w energetyce oraz w transporcie; 2) cele pośrednie, w okresach dwuletnich, określające model dojścia do krajowego celu, o którym mowa w pkt. 1; 3) wpływ środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii brutto oraz działania jakie należy podjąć aby osiągnąć krajowy cel, o którym mowa w pkt 1; 4) końcowe zużycie energii brutto wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, w tym w energetyce oraz w transporcie; 5) działania niezbędne do osiągnięcia celów pośred-

nich, o których mowa w pkt 2, w poszczególnych latach, aż do osiągnięcia krajowego celu, o którym mowa w pkt 1, w zakresie: a) współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, b) współpracy międzynarodowej dotyczącej odnawialnych źródeł energii oraz projektów energetycznych, c) krajowej strategii rozwoju zasobów biomasy, w tym rozwoju nowych jej zasobów.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, będzie w drodze uchwały przyjmowała krajowy plan działania. Przyjęty w ten sposób przez RM krajowy plan działania minister właściwy do spraw gospodarki będzie następnie przekazywał KE. W przypadku, gdy udział energii z odnawialnych źródeł energii, określony w krajowym planie działania, obniży się poniżej orientacyjnego kursu w okresie dwuletnim, bezpośrednio poprzedzającym okres określony w krajowym planie działania, minister właściwy do spraw gospodarki będzie opracowywał i przekazywał KE aktualizację krajowego planu działania.

Zgodnie z art. 58 ust.1 p.o.z.e. minister właściwy do spraw gospodarki będzie monitorował realizację celu, o którym mowa w art. 57 ust. 2 pkt 1, w szczególności na podstawie danych przekazanych przez Prezesa URE oraz wyników badań statystycznych prowadzonych zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁷. Minister właściwy do spraw gospodarki co dwa lata będzie sporządzał i przedstawiał RM sprawozdanie z wyników monitorowania, o którym mowa w ust. 1, oraz z postępu w promowaniu wykorzystania energii z odnawialnych źródeł energii. Sprawozdanie takie będzie zawierało informacje, obejmujące w szczególności: 1) udział energii wytworzonej z odnawialnych źródeł energii, zużywanej w energetyce i transporcie, oraz możliwości dysponowania tymi źródłami; 2) stan infrastruktury technicznej instalacji odnawialnych źródeł energii; 3) wpływ środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii brutto; 4) działania podejmowane dla realizacji celu, o którym mowa w art. 57 ust. 2 pkt 1; 5) przewidywane zapotrzebowanie na energię wytworzoną z odnawialnych źródeł energii; 6) planowane lub będące w budowie instalacje odnawialnych źródeł energii. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, będzie przyjmowała sprawozdanie, nie później niż do 30 listopada danego roku, w którym sprawozdanie to sporządzono. Przyjęte przez RM sprawozdanie minister właściwy do spraw gospodarki będzie przekazywał KE w terminie do 31 grudnia.

Zadania, związane z funkcjonowaniem rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, będą wykonywali minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska oraz Prezes URE (art. 59 ust. 1

p.o.z.e.). Funkcjonowanie rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii będzie związane najczęściej z aktywnością i możliwością działania organów administracji wymienionych w art. 59 ust. 1 p.o.z.e. Według T. Kotarbińskiego, „stwierdzając możliwość danego działania, konstatujemy po prostu jego wykonalność”⁵⁸. Wyróżnia on możliwość działania w sensie dyspozycyjnym oraz sytuacyjnym⁵⁹. Możliwość działania w znaczeniu dyspozycyjnym sprowadza się według tego autora do połączenia siły, sprawności i wiedzy w odniesieniu do współczesnych okoliczności. Możliwość działania rozumiana w sensie sytuacyjnym dotyczy okoliczności, czyli tego, co się dzieje z rzeczami zewnętrznymi względem danego podmiotu. Jego zdaniem, różne sytuacje „to układy zewnętrznych stanów rzeczy różniące się tym, pod którymi względami i w jakiej mierze sprzyjają lub przeszkadzają danym działaniom”⁶⁰. Cytowany autor analizuje m.in. pojęcie „podmiotu działającego”. Wnioski ogólne, które płyną z jego badania, mają duże znaczenie dla wyznaczenia potencjalnego obszaru kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z funkcjonowaniem rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii. Dla nich, oprócz możliwości działania wynikającej z wykonania obowiązku prawnego, istotne znaczenie posiada cecha trwałości tego działania. Na podmiotach zobowiązanych spoczywa także odpowiedzialność za dany obszar działalności. J. Kurnal uważa trwałość za podstawową cechę działań zinstytucjonalizowanych⁶¹. Jego zdaniem, „we współczesnym społeczeństwie zorganizowanym w instytucję państwa można wszystkie istniejące instytucje wtórne, tzn. trwałe, zespołowe organizacje ludzi, pochodne w stosunku do instytucji państwa, podzielić na kilka podstawowych grup według rodzaju celów, do których realizacji instytucje te są powołane. Do pierwszej grupy można zaliczyć instytucje, których cele związane są mniej lub bardziej bezpośrednio z wykonywaniem władzy państwowej i to zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym”⁶². Do instytucji pozytywnych autor ten zalicza np. instytucje rządowe, partie polityczne sprawujące władzę w państwie oraz instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zapewnienie funkcjonowania rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii ma być, ogólnie rzecz ujmując, pewnym rodzajem działalności państwa oraz jednocześnie funkcją i celem władz określonych organów administracji działających w imieniu na rzecz państwa. Konsekwencją istnienia tej funkcji jest istnienie podmiotów zobowiązanych do jej

⁵⁸ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 57.

⁵⁹ Por. M. Piotrowski, *Normy prawne imperatywne i dyspozytywne*, Poznań 1990, s. 11 i n.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 162.

⁶² Tamże, s. 164.

wykonywania . Według W. Adamskiego, „Cel można pojmować jako nakaz dany sobie lub innym, który reguluje, normuje działalność człowieka, stąd każdy cel jest pewnego rodzaju normą, według której działalność społeczna się realizuje”⁶³. Jego zdaniem, cel publiczny „ma na oku sprawy ideowe i ekonomiczne, obchodzące pewną grupę społeczną, tj. stosunkowo wielką liczbę jednostek (dobro ogółu)”⁶⁴. Tak rozumiany cel jest realizowany w przedmiocie i podmiocie obowiązku. Możemy mówić o przedmiotowej i podmiotowej sferze obowiązku zapewnienia funkcjonowania rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii. Mówiąc o przedmiotowej stronie tego obowiązku, mam na myśli przede wszystkim istotę działalności państwa w ochronie środowiska, a więc jej treść oraz charakter. Organizatorski charakter działalności państwa w sferze odnawialnych źródeł energii powinien polegać na twórczym oddziaływaniu państwa na kierunki rozwoju obszarów, społecznych, politycznych i gospodarczych związanych z energią odnawialną. Takie działanie organów wymienionych w art. 59 ust. 1 p.o.z.e. musi odpowiadać w szczególności celom polityki ochrony środowiska oraz polityki gospodarczej.

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego pojęcie organu państwa było rozumiane w kontekście części aparatu państwowego. Dla początku tego okresu charakterystyczne są dwie koncepcje przedstawione przez M. Jaroszyńskiego i J. Starościała. M. Jaroszyński, przyjmując za punkt wyjścia konstrukcję prawną organu państwowego, uzupełnia ją cechami szczególnymi i tworzy w ten sposób określenie organu administracji państwowej. Organem państwowym nazywa „wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)”⁶⁵. Definicja J. Starościała jest podobna do propozycji M. Jaroszyńskiego, podkreślając jednak znaczenie innych elementów, które zostały tam nieco odmiennie przedstawione. Według J. Starościała, „organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach”⁶⁶.

⁶³ W. Adamski, *Zarys socjologii stosowanej*, t. 1, Poznań 1928, s. 72.

⁶⁴ Tamże, s. 80.

⁶⁵ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162.

⁶⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Starościała, Warszawa 1966, s. 53; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 151.

W definicji J. Starościaka pojawił się nowy element w postaci czynnika osobowego organu oraz swoistych form działania.

Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy, „Zadania administracji publicznej wykonywane są: A) przez rząd i scentralizowaną administrację państwową, w szczególności podległą rządowi (administrację rządową); B) na zasadach zdecentralizowanych – przez inne podmioty i instytucje administracji publicznej, a więc: a) inne (poza państwem samym, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym przede wszystkim przez wspólnoty terytorialne, ale również korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy, rolniczy i in., b) różne ciała administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego, c) rozmaite podmioty prawa publicznego, nie mające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym; C) w formie zadań zleconych różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego”⁶⁷. W ocenie S. Kowalewskiego, administracja, a więc i jej struktura, w żadnym okresie historycznym nie bywa stabilna⁶⁸. J. Starościak do istotnych problemów współczesnej administracji zalicza metody działalności administracyjnej. Prawną formę działania administracji autor ten określa jako dopuszczalny prawnie sposób rozwiązania konkretnego zagadnienia⁶⁹. Jego zdaniem, ze względu na podobieństwo spraw prowadzonych przez administrację formy te muszą się powtarzać. Według niego, „powtarzalność form, preferowanie niektórych z nich, tworzy właśnie styl działania administracji, tworzy metodę działania administracji”⁷⁰. Poglądy wypracowane w teorii prawa administracyjnego posłużyły jako punkt wyjścia do sformułowania założeń teorii organów ochrony środowiska w prawie ochrony środowiska.

W nauce prawa ochrony środowiska L. Łustacz, zajmując się rolą państwa i prawa w ochronie środowiska⁷¹, uznał, że działalność państwa w dziedzinie ochrony i przekształcania środowiska stanowią zasadnicze kierunki działalności państwowej. W ich realizowanie zaangażowany jest aparat państwowy w swoim całokształcie. Jego zdaniem, ta sfera aktywności władz publicznych powinna być traktowana jako odrębna funkcja państwowa. Dla wyznaczenia zakresu tej funkcji używa terminu „polityka środowiskowa”⁷². Obejmuje ona, jego zdaniem, zarówno treść, jak formy i metody działalności państwowej, mającej za przed-

⁶⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 120.

⁶⁸ S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 272.

⁶⁹ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 104.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ L. Łustacz, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, red. L. Łustacz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 97 i n.

⁷² Tamże, s. 99.

miot środowisko przyrodnicze i poszczególne jego komponenty. Zdaniem K. Dziewońskiego, W. Michajłowa, T. Skrzyńskiej, problematyka ochrony środowiska jest sprawą nową i pod wielu względami zaskakującą. Oznacza to, że niektóre pojęcia i instytucje prawne muszą być poddane analizie z punktu widzenia możliwości zastosowania przy realizacji nowej funkcji państwa, jaką jest ochrona środowiska⁷³.

Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie funkcjonowaniem rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii będą obejmowały: 1) określanie krajowych środków, mających na celu rozwój wykorzystania energii z odnawialnych źródeł energii; 2) monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii oraz działań mających na celu wykorzystanie tej energii; 3) podejmowanie działań uprawniających procedury administracyjne oraz usuwanie barier ograniczających rozwój odnawialnych źródeł energii; 4) opracowywanie analiz w zakresie zapotrzebowania na energię wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii oraz nadwyżki wytwarzania tej energii.

Zadania ministra właściwego do spraw rolnictwa w zakresie funkcjonowania rynku energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii będą obejmowały: 1) promowanie wykorzystania biomasy z wyłączeniem zbóż pełnowartościowych; 2) monitorowanie cen surowców wykorzystywanych do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii.

Zadania ministra właściwego do spraw środowiska w omawianym zakresie będą obejmowały: 1) promowanie wytwarzania paliw ciekłych i biopaliw ciekłych z odpadów; 2) monitorowanie wpływu wytwarzania biopaliw ciekłych, biomasy, biogazu i biopłynów na środowisko; 3) opracowywanie analiz w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz udziału odpadów podlegających biodegradacji w związku z wytwarzaniem energii z odnawialnych źródeł energii. Zadania Prezesa URE będą obejmowały: 1) sporządzanie analiz dotyczących udziału energii z odnawialnych źródeł energii w ogólnej ilości energii wytworzonej w okresie dwóch lat kalendarzowych poprzedzających rok w którym analizy sporządzono; 2) monitorowanie funkcjonowania gwarancji pochodzenia; monitorowanie wykonania obowiązku przez przedsiębiorstwa energetyczne w zapewnieniu pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii.

Pozyskane w trakcie realizacji wyżej wymienionych zadań informacje z postępu w promowaniu wykorzystania energii z odnawialnych źródeł energii minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska

oraz Prezes URE, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych, będą udostępniali w „Biuletynie Informacji Publicznej” dane tego ministerstwa czy urzędu.

Zgodnie z art. 60 ust.1 p.o.z.e. udział energii wytworzonej z odnawialnych źródeł energii zużytej w energetyce oraz w transporcie będzie obliczany jako iloraz ilości końcowego zużycia energii brutto wytworzonej z odnawialnych źródeł energii oraz ilości końcowego zużycia energii brutto, w okresie danego roku, wyrażony w procentach. Do obliczania udziału energii wytworzonej z odnawialnych źródeł energii, będzie stosowana metodologia określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii⁷⁴.

W rozdziale 5 p.o.z.e. znalazła się propozycja uregulowania warunków i trybu nabywania uprawnień instalatora mikroinstalacji. Zgodnie z art. 63 ust.1 instalatorem mikroinstalacji będzie mogła być osoba, która będzie posiadała ważny certyfikat instalatora mikroinstalacji, odpowiednio w zakresie wykonywania mikroinstalacji. Certyfikat taki będzie mogła otrzymać osoba, która będzie: 1) posiadała pełną zdolność do czynności prawnych; 2) posiadała wykształcenie minimum zasadnicze zawodowe lub równoważne w zakresie urządzeń i instalacji: sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych; 3) poświadczona trzyletnie doświadczenie zawodowe w zakresie urządzeń i instalacji sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych; 4) nie była skazana za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu oraz bezpieczeństwu powszechnemu; 5) ukończyła szkolenie instalatora mikroinstalacji oraz, 6) złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na instalatora mikroinstalacji, zwany dalej „egzaminem”, przed komisją egzaminacyjną działającą przy Prezesie Urzędu Dozoru Technicznego, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia. Niekaralność ma być potwierdzana złożeniem przez osobę ubiegającą się o wydanie certyfikatu instalatora mikroinstalacji oświadczenia o niekaralności.

Według art. 64 do zadań instalatora będzie należało w szczególności wykonywanie następujących mikroinstalacji: 1) fotowoltaicznych; 2) małych kotłów i pieców na biomase; 3) kolektorów słonecznych; 4) pomp ciepła i płytowych systemów geotermalnych; 5) wytwarzających biogaz rolniczy lub energię elektryczną z biogazu rolniczego. Egzamin będzie obejmował sprawdzenie wiedzy ze znajomości przepisów krajowych i umiejętności instalowania mikroinstalacji, składa się z dwóch części – ogólnej i specjalistycznej dotyczącej odpowiednio danego rodzaju mikroinstalacji, o których mowa w art. 64. Za egzamin będzie pobierana

⁷⁴ Dz.U. L 304 z 14.11.2008 r.

opłata (art. 65 ust. 1). Zgodnie z art. 66 ust. 1 certyfikat będzie wydawany, w drodze decyzji administracyjnej, przez Prezesa UDT, na okres 5 lat, licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu. Prezes UDT będzie mógł przedłużyć ważność certyfikatu na okres kolejnych 5 lat, licząc od dnia upływu terminu ważności dotychczasowego certyfikatu, wydając nowy certyfikat, jeżeli instalator: 1) nie przestanie spełniać wymagań, o którym mowa w art. 63 ust. 2 pkt 4; 2) nie naruszy rażąco przez okres ostatnich 5 lat przepisów dotyczących instalowania mikroinstalacji; 3) będzie posiadaczem ważnego certyfikatu; 4) w okresie 12 miesięcy poprzedzających datę upływu ważności certyfikatu złoży z wynikiem pozytywnym egzamin.

Prezes UDT, w drodze decyzji, będzie również cofał certyfikat, jeżeli instalator: 1) przestanie spełniać wymagania, o którym mowa w art. 63 ust. 2 pkt 4; 2) w sposób rażąco naruszy przepisy dotyczące instalowania mikroinstalacji. Prezes UDT będzie prowadził w systemie teleinformatycznym ewidencję instalatorów. Jak wynika z art. 72 ust. 1, do 31 grudnia 2015 r. za równorzędne z uzyskaniem certyfikatu będzie uznawane ukończenie co najmniej dwu semestralnych studiów podyplomowych.

W rozdziale 6 p.o.z.e. znalazła się propozycja unormowania zasad współpracy międzynarodowej w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz projektów inwestycyjnych. Zgodnie z art. 73 ust. 1 transfer statystyczny będzie odbywał się na podstawie umowy między Rzeczypospolitą Polską a innym państwem członkowskim UE. Umowa taka powinna zawierać co najmniej postanowienia określające ilość przekazywanej energii lub paliw wytworzonej z odnawialnych źródeł energii, sposób prowadzenia rozliczeń za tę energię lub paliwa, okres obowiązywania umowy i warunki jej rozwiązania oraz zobowiązanie stron umowy do przekazania KE informacji o transferze statystycznym określonej ilości energii lub paliw z odnawialnych źródeł energii. W myśl art. 74 minister właściwy do spraw gospodarki będzie przysyłał KE, w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy, o której mowa w art. 73 ust. 1, informacje dotyczące transferu statystycznego, w tym dotyczące określonej ilości energii i paliw z odnawialnych źródeł energii, która będzie mogła zostać uwzględniona w realizacji krajowego celu.

Przedsiębiorstwo energetyczne, zajmujące się wytwarzaniem energii z odnawialnych źródeł energii na terytorium Rzeczypospolitej Polski lub na obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej, w terminie do 31 grudnia 2016 r., będzie mogło przystąpić na warunkach określonych w umowie zawieranej z innymi podmiotami z państw członkowskich UE do realizacji wspólnego projektu energetycznego, dotyczącego wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii (art. 76 ust. 1). Zakres współfinansowania, termin realizacji wspólnego projektu energetycznego oraz zobowiązania stron, w szczególności w zakresie obowiązku informo-

wania ministra właściwego do spraw gospodarki o realizacji wspólnego projektu energetycznego, będzie określała umowa.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 minister właściwy do spraw gospodarki, stosując obiektywne i przejrzyste zasady oraz biorąc pod uwagę politykę energetyczną państwa, będzie w drodze decyzji wyrażał zgodę na przystąpienie przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii do wspólnego projektu energetycznego. Celem wspólnego projektu energetycznego będzie współfinansowanie przez strony umowy inwestycji w zakresie budowy nowej instalacji odnawialnego źródła energii lub modernizacji istniejącej instalacji odnawialnego źródła energii, które dokonano po 25 czerwca 2009 r. oraz z której wytworzona określona ilość energii elektrycznej, ciepła lub chłodu będzie zaliczana do krajowego celu. Decyzję taka będzie wydawana na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii z odnawialnych źródeł energii na terytorium Rzeczypospolitej Polski lub polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej. W art. 77 ust. 4 określono elementy, które powinien zawierać taki wniosek.

W myśl art. 78 ust. 1. minister właściwy do spraw gospodarki będzie przekazywał KE, w terminie do 31 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy, informację o udziale lub ilości energii elektrycznej, ciepła lub chłodu wytworzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w instalacji odnawialnego źródła energii, będącej wspólnym projektem energetycznym: 1) oddanej do eksploatacji po 25 czerwca 2009 r. lub zmodernizowanej po 25 czerwca 2009 r. – jeżeli energia ta, ciepło lub chłód zostaną zaliczone do krajowego celu danego państwa członkowskiego UE. W art. 78 ust. 2 uregulowano, jakie dane powinna zawierać taka informacja.

Jak wynika z art. 79 ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki będzie mógł uwzględnić w krajowym celu, o którym mowa w art. 57 ust. 2 pkt 1, energię elektryczną wytworzoną w instalacji odnawialnego źródła energii zlokalizowanej na terenie państwa nie będącego członkiem UE wyłącznie w przypadku, gdy: 1) energia elektryczna zostanie zużyta na obszarze UE, z zastrzeżeniem, że: a) ilość energii elektrycznej równoważna ilości uwzględnianej w obliczeniach będzie przypisana do alokowanej mocy połączeń międzysystemowych przez właściwych operatorów systemów przesyłowych w kraju pochodzenia, kraju przeznaczenia i, jeżeli będzie miało to zastosowanie, w każdym kraju trzecim tranzytu; b) ilość energii elektrycznej równoważna ilości uwzględnianej do obliczeń zostanie zarejestrowana w wykazie zbilansowania przez właściwego operatora systemu przesyłowego oraz c) przypisana zdolność i wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w instalacji odnawialnego źródła energii, będzie odnosiła się do tego samego okresu, o którym mowa w pkt 2; d) energia elektryczna będzie wytwarzana w instalacji odnawialnego źródła

energii, którą oddano do eksploatacji po 25 czerwca 2009 r., lub w tej części instalacji odnawialnego źródła energii, którą zmodernizowano po tej dacie; 2) energia elektryczna nie była objęta instrumentami wspierającymi wytwarzanie tej energii w ramach systemu wsparcia obowiązującego w państwie niebędącym członkiem UE, z wyłączeniem pomocy inwestycyjnej przyznanej dla tej instalacji odnawialnego źródła energii. Minister właściwy do spraw gospodarki będzie przekazywał KE raport, w którym będzie określał ilość energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, którą wytworzono we wspólnym projekcie energetycznym, w danym roku kalendarzowym, oraz ilość energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, zaliczanych do krajowego celu danego państwa członkowskiego UE, w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku, za który raport jest sporządzony.

W rozdziale 7 p.o.z.e. uregulowane zostały kary pieniężne. Zgodnie z art. 80 karze pieniężnej będzie podlegał ten, kto: 1) nie będzie przestrzegał obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia; 2) nie uiszczy opłaty zastępczej, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2, w terminie określonym w art. 44 ust. 1; 3) nie przedłoży lub przedłoży niezgodną ze stanem faktycznym towarowemu domowi maklerskiemu lub domowi maklerskiemu deklarację, o której mowa w art. 32 ust. 1; 4) będzie stosował ceny lub stawki opłat wyższe niż określone w omawianej ustawie; 5) będzie zatrudniał osoby bez wymaganych ustawą kwalifikacji; 6) nie będzie utrzymywał w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji lub urządzeń; 7) nie wyda w terminie warunków przyłączenia; 8) nie będzie przestrzegał obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji; 9) będzie przedkładał Prezesowi URE wnioski o wydanie świadectwa pochodzenia zawierające dane lub informacje niezgodne ze stanem faktycznym; 10) będzie wytwarzał biogaz rolniczy lub wytwarzał energię elektryczną z biogazu rolniczego bez wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 4 ust. 1; 11) będzie wytwarzał energię elektryczną w mikroinstalacji lub wytwarzał energię przeliczoną na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej w mikroinstalacji bez wpisu do rejestru Prezesa URE, o ile będą tego wymagały właściwe przepisy; 12) będzie wykonywał mikroinstalacje bez uprawnień instalatora; 13) nie będzie przestrzegał obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii w zakresie obliczania udziału energii wytworzonej z odnawialnych źródeł energii⁷⁵; 14) nie będzie przestrzegał obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 687/2008 z 18 lipca 2008 r. ustanawiającego procedury przejęcia zbóż przez agencje płatnicze lub agencje inter-

wencyjne oraz metody analizy do oznaczania jakości zbóż⁷⁶, w zakresie wymagań jakościowych dla zbóż w zakupie interwencyjnym, które będą podlegały zakupowi interwencyjnemu.

Karę pieniężną, o której mowa w art. 80: 1) pkt 1–9 oraz pkt 11–14 będzie wymierzał Prezes URE; 2) pkt 10 będzie wymierzał Prezes Agencji Rynku Rolnego. Zasady ustalania wysokości kary pieniężnej uregulowano w art. 82 p.o.z.e. Zgodnie z art. art. 84 p.o.z.e. niezależnie od kary pieniężnej określonej w art. 80–82 Prezes URE będzie mógł nałożyć karę pieniężną na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego, z tym że kara ta nie będzie mogła być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia.

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE będzie uwzględniał stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe (art. 85 ust. 1). Prezes URE będzie mógł także odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu będzie znikomy, a podmiot zaprzestanie naruszania prawa lub zrealizuje obowiązek (art. 85 ust. 2).

Jak wynika z art. 86 ust. 1, Prezes URE będzie mógł na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, podmiotów, o których mowa w art. 34, lub osób, o których mowa w art. 80 pkt 12, w drodze postanowienia, odroczyć uiszczenie kary pieniężnej albo rozłożyć ją na raty ze względu na ważny interes wnioskodawcy. Na postanowienie to nie będzie przysługiwało zażalenie. Prezes URE będzie mógł także uchylić, w drodze postanowienia, odroczenie uiszczenia kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty, jeżeli ujawnią się nowe lub poprzednio nieznanne okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia (art. 86 ust. 2). Na postanowienie to również nie będzie przysługiwało zażalenie.

W p.o.z.e. przewidziano termin 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Prezesa URE na uiszczenie kary pieniężnej. Kary pieniężne, o których mowa w art. 80, będą podlegały ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W sytuacji nielegalnego pobierania paliw, energii elektrycznej lub ciepła lub ingerencji w układ pomiarowy, prowadzącej do zafałszowania jego wskazań, przedsiębiorstwo energetyczne będzie mogło skorzystać z dwóch alternatywnych uprawnień. Po pierwsze, będzie mogło pobierać od odbiorcy końcowego, a w przypadku, gdy pobór paliw, energii elektrycznej lub ciepła nastąpił bez zawarcia umowy, od osoby lub osób nielegalnie pobierających paliwa, energię elektryczną lub ciepło opłatę w wysokości określonej w taryfie, chyba że nielegalne pobieranie paliw, energii elektrycznej lub ciepła lub ingerencja w układ pomiarowy będzie wynikało z wyłącznej winy osoby trzeciej, za którą odbiorca końcowy nie ponosi odpowiedzialności albo, po drugie, dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 90 ust. 1).

⁷⁶ Dz.Urz. UE L 192 z 19.07.2008.

Należności z tytułu opłaty, o której mowa w ust. 1 pkt 1, stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu będą podlegały ściąganiu w trybie przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – k.p.c.⁷⁷

W rozdziale 8 p.o.z.e. uregulowano zagadnienia interporalne. Proponuje się m.in. utrzymanie w mocy dotychczas wydanych aktów wykonawczych do ustawy – *Prawo energetyczne*, a do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy o odnawialnych źródłach energii, a nie zakończonych decyzją ostateczną, stosowanie przepisów ustawy – *Prawo energetyczne* z 1997 r. Decyzje, o przyznanej pomocy publicznej lub w zakresie instrumentów wspierających wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii pozostaną w mocy w dotychczasowym zakresie.

Zmiany w przepisach obowiązujących mają dotyczyć następujących ustaw: 1) *Prawo ochrony środowiska*, 2) o giełdach towarowych, 3) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, 4) o podatku dochodowym od osób fizycznych, 5) *Prawo geologiczne i górnicze* oraz 6) *Prawo budowlane*. Przepisy wymienionych aktów prawnych mają stanowić uzupełnienie systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii.

⁷⁷ Dz.U., nr 43, poz. 296, ze zm.

CZEŚĆ II

UWARUNKOWANIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE SEKTORA ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

Rozdział 1

Model regulacji OZE na gruncie prawa unijnego i polskiego

1.1. Zrównoważony rozwój a OZE

Wiek XX to okres silnego rozwoju nauki, techniki i gospodarki, który spowodował zwiększenie zapotrzebowania na surowce. Negatywnym skutkiem wzrostu gospodarczego stały się zmiany w środowisku naturalnym, dotyczące wszystkich jego komponentów. Szczególnie istotne są utrata bioróżnorodności i zmiany klimatu, będące bezpośrednim efektem głównie energetycznego wykorzystania surowców kopalnych, takich jak węgiel, gaz ziemny czy ropa naftowa. Wskazuje się, że głównymi źródłami emisji gazów cieplarnianych (głównie dwutlenku węgla), powodującymi niebezpieczny wzrost temperatury na Ziemi, jest właśnie spalanie paliw kopalnych w celu produkcji energii elektrycznej, a także transport, przemysł i gospodarstwa domowe. Spalanie surowców kopalnych ma, oprócz zanieczyszczenia powietrza, jeszcze dwie zasadnicze wady, nie są one powszechnie dostępne i ich ilość, czyli zasoby, są ograniczone. Dlatego też niezwykle ważne jest w myśl zasady zrównoważonego rozwoju znalezienie alternatywnych rozwiązań w zakresie wytwarzania energii, które to zapewnią możliwość rozwoju obecnemu i przyszłym pokoleniom.

Takim rozwiązaniem wydaje się być wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE), przez które zgodnie z definicją, zawartą w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odna-

wialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹ rozumiemy „energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną i energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz)”. W przeciwieństwie do źródeł konwencjonalnych, OZE są powszechnie dostępne, niewyczerpywane i nie powodują negatywnych skutków dla środowiska. Stanowią bardzo ważny aspekt rozwiązań ukierunkowanych na wykorzystywanie zrównoważonej energii, prowadzący do oszczędności zasobów nieodnawialnych i połączenia rozwoju ekonomicznego z bardziej efektywną ochroną środowiska naturalnego².

Promowanie „zielonych” źródeł energii to jeden z głównych celów polityki Unii Europejskiej, która od ponad dekady za priorytet uznaje **konieczność** wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej i ciepłej. Jednym z najistotniejszych powodów, dla którego energetyka odnawialna odgrywa tak ogromne znaczenie w polityce UE, jest realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, która także na gruncie prawa polskiego ma szczególne znaczenie³. W hierarchii wartości konstytucyjnych polski ustawodawca usytuował ochronę środowiska i zrównoważony rozwój (*sustainable development*) obok fundamentalnych dla każdego państwa wartości, tj. niepodległości i integralności narodowej⁴. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. już w art. 5 stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju⁵. Konstytucja nakłada obowiązek dbałości o środowisko na każdego, kto ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86), a zasady tej odpowiedzialności określa ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r.⁶ Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju służyć ma ograniczaniu uciążliwości dla środowiska, zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego oraz zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka i rozwoju gospodarczego osiągniętego z uwzględnieniem przyjaznych środowisku technik i technologii.

¹ Dz.Urz. Unii Europejskiej L 140/16 z 05.06.2009.

² Zob. szerzej: F. Krawiec (red.), *OZE w świetle globalnego kryzysu energetycznego. Wybrane problemy*, Warszawa 2010; K. Kuciński (red.), *Energia w czasach kryzysu* Warszawa 2006; P. Mickiewicz, P. Sokolowski (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej* Toruń 2010; T. Chmielniak, M. Pawlik, J. Malko, J. Lewandowski (red.), *Wyzwania paliwowe, technologiczne i ekologiczne dla polskiej energetyki*, Gliwice 2010.

³ Por. art. 5 Konstytucja RP z 02.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ W. Radecki, *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 6.

⁵ Konstytucja RP z 02.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483).

⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska*. Tekst jedn. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm.

Zasada ta została *explicite* wyrażona w art. 3 pkt 50 p.o.ś., a rozumie się przez to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawową wytyczną określającą, w jaki sposób państwo powinno wykonywać swoje zadania, a Polska, akceptując takie podejście do rozwoju, tworzyć powinna odpowiednie mechanizmy prowadzenia działalności gospodarczej i życia społecznego w sposób pozwalający zachować zasoby i walory środowiska, w stanie zapewniającym możliwości korzystania z nich przez obecne, jak i przyszłe pokolenia, przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz różnorodności biologicznej, umożliwiające realizację powyższej zasady⁷. Omawiana zasada jest obecnie nadrzędnym kierunkiem działań polityki wspólnotowej. W czerwcu 2001 r. podczas szczytu w Göteborgu szefowie państw i rządów Unii Europejskiej przyjęli strategię zrównoważonego rozwoju, przedstawiając długofalową i korzystną wizję zasobniejszego i sprawiedliwszego społeczeństwa, żyjącego w czystszej i zdrowszym środowisku, która także postulowała zahamowanie zmian klimatycznych⁸. Szósty program działań Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, Środowisko 2010 „Nasza przyszłość, nasz wybór”, podkreśla konieczność działań Wspólnoty w następujących obszarach: zmian klimatycznych, ochrony środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej, zdrowia i jakości życia oraz zarządzania zasobami naturalnymi i gospodarki odpadami.

Europejska Agencja Środowiska, której zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska, prognozuje, że „zmiany klimatyczne będą miały znaczący wpływ na utratę różnorodności biologicznej i stworzą zagrożenie dla funkcji ekosystemów. Połączenie tempa zachodzenia zmian klimatycznych i fragmentacji siedlisk prawdopodobnie utrudnią migrację wielu gatunkom roślin i zwierząt oraz mogą prowadzić do zmian w składzie gatunkowym i ciągłego spadku różnorodności biologicznej w Europie”. Utrata różnorodności biologicznej rozumianej jako zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz zróżnicowanie ekosystemów⁹ prowadzi do degradacji kapitału przyrodniczego i usług ekosyste-

⁷ Zob. G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa, 2001, s. 196.

⁸ Komisja Europejska *Zielony kontynent. Unia Europejska i Środowisko*, 2002, s. 9.

⁹ Por. art. 5 pkt 16 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody. Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220 ze zm.

mów. Milenijna Ocena Ekosystemów¹⁰ wprowadziła pojęcie usług ekosystemowych, podkreślając w ten sposób wartość przyrody dla dobrobytu społecznego i gospodarki. Jak wskazuje Romuald Olaczek¹¹, „ogólnym celem MEA jest tworzenie naukowych podstaw do wzmocnienia ochrony przyrody i wprowadzenia (upowszechnienia) zrównoważonego użytkowania ekosystemów oraz wykazanie, w sposób wszechstronny i naukowo uzasadniony, roli ekosystemów w zaspokajaniu ludzkich potrzeb materialnych i duchowych”. Raport Europejskiej Agencji Środowiska podkreśla konieczność zatrzymania utraty różnorodności biologicznej i utrzymania usług ekosystemowych. Z uwagi na fakt, że do zakłóceń i zmian w różnorodności gatunków i siedlisk prowadzi zazwyczaj eksploatacja zasobów naturalnych, należy wspierać działania zapobiegające zmianom klimatu. Raport EEA podaje, że globalne wydobycie surowców wzrośnie z 58 mld ton w 2005 r. do ponad 100 mld ton w 2030 r., a zmiany warunków klimatycznych są odpowiedzialne m.in. za obserwowane przesunięcia zasięgu wielu europejskich gatunków roślin na północ i w górę zboczy, które w najbliższych latach będą musiały, aby przetrwać, przenieść się kilkaset kilometrów na północ – co nie zawsze będzie możliwe¹².

1.2. Polityka energetyczna

Polityka Unii Europejskiej przyczynia się do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów, w szczególności zwalczania zmian klimatu¹³. Unia dawno dostrzegła potrzebę budowy nowej europejskiej polityki energetycznej. Zgodnie z art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii

¹⁰ *Millenium Ecosystem Assessment. Global Assessment Report 1: Current State and Trends Assessment*. Island, Press, Washington DC. 2005, ONZ.

¹¹ Cyt. R. Olaczek, *Milenijna Ocena Ekosystemów – czy nowy Raport U Thanta?*, [w:] T. S. Olszewski, R. Afranowicz, K. Bociąg, *Współczesne kierunki badań botanicznych – w 80. rocznicę urodzin prof. Hanny Piortrowskiej*, „Acta Botanica Cassubica” 2007, t. 6, s. 26.

¹² Cyt. za Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2010 – Stan i prognozy. Synteza*, Kopenhaga 2010, s. 40.

¹³ Por. art. 191 traktatu o funkcjonowaniu UE (dawny art. 174 TWE). Tekst skonsolidowany, Dz.Urz. C83 z 30.03.2010.

w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”. W 2000 r. w Lizbonie przyjęto strategię, która kładła szczególny nacisk na rozwój odnawialnych źródeł energii zarówno jako alternatywę dla źródeł tradycyjnych, jak i dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację dostaw. Głównym celem strategii było dążenie, by UE stała się obszarem najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, z otwartymi i konkurencyjnymi rynkami energii elektrycznej oraz gazu. Do dziś głównymi celami polityki energetycznej UE są: jednolity rynek energii elektrycznej i gazu oraz niskoemisyjna gospodarka.

Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej w UE stwarza wyraźne korzyści m.in. w postaci: złagodzenia emisji gazów cieplarnianych przez sektor energetyczny UE, redukcji regionalnych oraz lokalnych emisji zanieczyszczeń, poprawy perspektyw gospodarczych i społecznych, szczególnie regionów rolniczych i izolowanych¹⁴. Potrzeba wzrostu znaczenia odnawialnych źródeł energii została podkreślona w *Zielonej Księdze: Europejskiej strategii na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii (Green Paper towards a European Strategy for Energy Security)*, przyjętej przez Komisję Europejską 8 marca 2006 r., która przedstawiła podstawę nowej optymalnej europejskiej polityki energetycznej, zwracając szczególną uwagę na zróżnicowanie form energii, zrównoważony rozwój oraz innowacje i technologie. Zdzisław Muras podkreśla, że celem tego dokumentu było otwarcie debaty o bezpieczeństwie energetycznym, jako najważniejszym elemencie niezależności polityczno-ekonomicznej Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście wypełniania postanowień z Kioto¹⁵ oraz poprawy funkcjonowania europejskiego rynku energii¹⁶. Najważniejszym dokumentem ustalającym działania Unii na najbliższe lata jest Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z 10 stycznia 2007 r. Europejska Polityka Energetyczna. Podstawy nowej europejskiej polityki energetycznej to:

¹⁴ Zob. Komunikat Komisji z 7.12.2005 r. *Wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, COM/2005/0627.

¹⁵ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzony 11.12.1997 r.

¹⁶ Z. Muras, *Polityka UE i Polski w sprawie promocji odnawialnych źródeł energii – różne rozwiązania, wspólny cel*, Warszawa 2010, s. 10.

- ograniczenie emisji CO₂ pochodzące z sektora gospodarki, które stanowi 80% łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE, zmniejszenie zużycie energii oraz korzystanie w większym stopniu z czystej energii wytwarzanej lokalnie;
- ograniczenie coraz większego narażenia UE na wahania i wzrost cen ropy i gazu;
- potencjalnie, stworzenie bardziej konkurencyjnego unijnego rynku energii, który będzie stymulować powstawanie innowacyjnych technologii i miejsc pracy¹⁷.

Natomiast kierunkowskazem działań jest wydany tego samego dnia Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pn. *Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej. Energie odnawialne w XXI wieku: budowanie bardziej zrównoważonej przyszłości*¹⁸, który określa długoterminową strategię Komisji na rzecz energii odnawialnej w Unii Europejskiej i stworzenie nowych ram prawnych w celu promocji i wykorzystania energii odnawialnej. Cele strategiczne nowej europejskiej polityki energetycznej zakładają m.in. redukcję o 20% gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu emisji z 1990 r., udział biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych na poziomie minimum 10%, zmniejszenie o 20% zużycia energii w stosunku do prognoz na 2020 r. poprzez zwiększenie efektywności energetycznej¹⁹ oraz wzrost do minimum 20% udziału energii odnawialnej w bilansie energii²⁰. Dla Polski udział ten ma wynosić 15%. Wdrożenie tego pakietu ma na celu ograniczenie wpływu energetyki konwencjonalnej na środowisko. Cele te mają zostać osiągnięte poprzez stworzenie bardziej konkurencyjnego unijnego rynku energii, który będzie stymulować powstawanie innowacyjnych technologii i miejsc pracy. Ramy, zawierające cele obowiązkowe, powinny zapewnić przedsiębiorstwom pewność potrzebną do dokonywania inwestycji w sektorze energii odnawialnej, dzięki czemu można zmniejszyć zależność od importowanych paliw kopalnych.

Pakiet energetyczny jest częścią ruchu rozpoczętego przez wspomnianą Zieloną Księgę i postawił po raz kolejny problemy energetyczne w centrum unijnych zainteresowań. Efektem wielomiesięcznych prac był traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej

¹⁷ Por. *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 stycznia 2007 r.*, „Europejska Polityka Energetyczna SEK” 2007/12.

¹⁸ COM(2006)0848.

¹⁹ 20% poprawa wydajności energetycznej do roku 2020 została określona w komunikacie Komisji z 19.10.2006 r. zatytułowanym *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, popartym przez Radę Europejską w marcu 2007 r. oraz przez Parlament Europejski w jego rezolucji z 31.01.2008 r. w sprawie wymienionego planu działania.

²⁰ Udział energii ze źródeł odnawialnych oblicza się jako wartość końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych podzieloną przez wartość końcowego zużycia energii brutto ze wszystkich źródeł i wyraża się w procentach.

i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską²¹, który położył podwaliny pod wspólną politykę energetyczną. Pakiet energetyczny daje Unii Europejskiej podstawy do osiągnięcia ambitnych celów w zakresie klimatu i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Według Rady ds. Energii Odnawialnej, Unia Europejska już teraz jest liderem w dziedzinie technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, które to technologie generują obrót w wysokości 20 mld EUR i dają pracę 300 tys. osób. Kwestie energetyczne stały się, po podpisaniu traktatu lizbońskiego, jednym z fundamentów wspólnej polityki Unii. Zgodnie z wpisaną do traktatu zasadą solidarności energetycznej poszczególne kraje Wspólnoty mogą dzielić się swoimi surowcami. Taki zapis gwarantuje Polsce pomoc od innych członków Unii w przypadku kryzysu energetycznego i zabezpiecza państwa członkowskie przed sytuacją katastrofy energetycznej. Solidarność energetyczna nie zwalnia jednak Polski z podjęcia jeszcze bardziej intensywnych starań o uniezależnienie w tym zakresie. Niestety, z uwagi na wyższą cenę wytworzenia energii elektrycznej z OZE w porównaniu z konwencjonalnymi ich udział w rynku nadal pozostaje znikomy. Wypełnienie celów UE w zakresie udziału energii z OZE wymaga od naszego kraju ogromnych nakładów inwestycyjnych i zaangażowania sektora prywatnego. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego – Jerzy Buzek – podkreślał, że inwestycje w ochronę środowiska mogą być kołem zamachowym innowacyjnej gospodarki, a działania podejmowane w ramach polityki klimatycznej powinny służyć podniesieniu konkurencyjności gospodarki wszystkich krajów²². Oszczędność każdego miliona ton ekwiwalentu ropy w wyniku podjęcia szczególnych środków lub inwestycji na rzecz racjonalizacji zużycia doprowadzić może do utworzenia ponad 2000 pełnoetatowych miejsc pracy²³. Zobowiązania międzynarodowe stają się dla Polski motorem ekspansji odnawialnych źródeł energii. W celu wypełnienia tych zobowiązań niezbędny jest w Polsce dynamiczny rozwój sektora OZE. Musi on jednak odbywać się z równoprawnym uwzględnieniem czynników gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

W marcu 2011 r. wszedł w życie kolejny pakiet energetyczny, który obejmuje dwie dyrektywy i trzy rozporządzenia²⁴. Celem pakietu jest liberalizacja i harmonizacja zasad rynku

²¹ Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007.

²² J. Buzek, *Czas dla odpowiedzialnych*, „Nowy Przemysł” 2011, nr 5, s. 16–18

²³ Zob. Rat für Nachhaltige Entwicklung (Niemiecka Rada na rzecz Rozwoju Zrównoważonego). Lipiec 2011., http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/publikationen/broschueren/Broschuere_Kohleempfehlung.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55WE; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13.07.

energii elektrycznej oraz istotny postęp w procesie tworzenia rynków regionalnych przybliżających fazę pełnego zintegrowania i utworzenia jednolitego europejskiego rynku energii. Podstawą konkurencyjnego rynku jest świadomość społeczna i aktywność. W tym zakresie pakiet energetyczny przynosi istotną zmianę jakościową, zapewniając wysoki stopień ochrony odbiorcy, poprzez usprawnienie dostępu do informacji rynkowej, a także gwarantując szybkie procedury pozasądowego rozstrzygnięcia sporów oraz niezależny i przejrzysty mechanizm rozpatrywania skarg konsumentów²⁵.

1.3. Promowanie odnawialnych źródeł energii

Polityka Unii opiera się przede wszystkim na przekonaniu, że wysokie standardy ekologiczne stymulują innowacje i przynoszą wymierne korzyści ekonomiczne. Europejska polityka klimatyczno-energetyczna ma trzy założenia: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co ma na celu zapewnienie odbiorcom bezpieczeństwa dostaw energii po przystępnych cenach. Głównymi celami polityki energetycznej UE są: jednolity rynek energii elektrycznej i gazu oraz niskoemisyjna gospodarka, gdyż Europie potrzebna jest solidarność w dziedzinie energetyki i energii.

Odnawialne źródła energii dzięki wzrostowi konsumpcji energii odgrywają coraz to większą rolę w bilansie energetycznym Unii Europejskiej. Niestety, z uwagi na wyższą cenę wytworzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w porównaniu z konwencjonalnymi ich udział w rynku nadal pozostaje znikomy. Unia postawiła sobie zatem za cel zwiększenie wykorzystania potencjału odnawialnych źródeł energii, który zamierza zrealizować poprzez działania w trzech głównych sektorach: energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz określeniu prawnych i technicznych aspektów i wspólnych standardów bezpieczeństwa energetycznego. Priorytetami w tym zakresie jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku energii oraz bezpieczeństwo dostaw strategicznych. Potrzeba wzrostu

ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z 13.07. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13.07.2009 r. sprawie warunków dostępu do sieci w przesyłowej gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.

²⁵ Zob. M. Woszczyk, D. Ciepela, *Rynek, energia i klimat*, „Nowy Przemysł” 2011, nr 5, s. 54–58.

znaczenia odnawialnych źródeł energii została dostrzeżona w raporcie Komisji Europejskiej z 2004 pt. *Energy End-Use Efficiency and Electricity from Biomass, Wind and Pphotovoltaics in the European Union*, w którym podkreślono, że UE przy niewystarczającej na pokrycie zapotrzebowania produkcji energii musiałaby importować, w przeciągu najbliższych 10–20 lat, art. 70% potrzebnej energii.

Pierwszą dyrektywą szczegółowo regulującą kwestie OZE była dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych²⁶, która nawiązuje do Białej Księgi, to *Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii*, przyjęta 26 listopada 1997 r. Celem głównym dyrektywy było stworzenie wspólnotowych ram promowania wykorzystania odnawialnych źródeł energii do wytwarzania energii elektrycznej. Ponadto, dyrektywa nałożyła obowiązek na państwa członkowskie przedstawienia środków podjętych w celu realizacji zobowiązań oraz określiła ramy dla włączenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii do sieci. Niemniej jednak rzeczywistość osiągnięty stopień włączenia tej energii do sieci okazał się bardzo różny w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego powodu konieczne jest wzmocnienie ram i dokonywanie okresowego przeglądu ich stosowania na poziomie krajowym. Dyrektywa jest także znaczącym elementem w działaniach Unii na rzecz wypełnienia zobowiązań nałożonych protokołem z Kioto w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dyrektywa 2001/77/WE straciła moc z 1 stycznia 2012 r. na mocy art. 26 dyrektywy 2009/28/WE²⁷. Podobnie dyrektywa 2003/30/WE²⁸, która miała na celu promocję stosowania biopaliw oraz innych paliw odnawialnych w celu zastąpienia oleju napędowego i benzyny używanych w transporcie publicznym.

W obowiązującym porządku prawnym najistotniejsze znaczenie dla sektora OZE ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Dyrektywa wskazuje kierunki działania Unii Europejskiej w sektorze OZE poprzez zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju technologicznego i innowacji, tworzenia możliwości zatrudnienia i rozwoju re-

²⁶ Dz.Urz. WE z 27.10.2001 L 283/33.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE 140 /16z 05.06.2009.

²⁸ Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8.05.2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw i innych paliw odnawialnych, Dz.Urz. WE z 17.5.2003 L 123/42.

gionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych. Podkreśla pozytywny wpływ rozwoju rynku odnawialnych źródeł energii na szanse rozwoju regionalnego i lokalnego, poszerzenie perspektyw wywozu, spójność społeczną i możliwości zatrudnienia, szczególnie w przypadku MŚP, jak również niezależnych producentów energii. Zwraca się także uwagę na dążenie do zdecentralizowanego wytwarzania energii, które niesie ze sobą wiele korzyści, w tym wykorzystanie lokalnych źródeł energii, większe bezpieczeństwo dostaw energii w skali lokalnej, krótsze odległości transportu oraz mniejsze straty przesyłowe. Taka decentralizacja wspiera również rozwój i spójność społeczności poprzez zapewnienie źródeł dochodu oraz tworzenie miejsc pracy na szczeblu lokalnym²⁹. W omawianej dyrektywie zostały zastosowane dotychczas używane definicje, w celu większej jasności i pewności prawa. Szczególną uwagę w dyrektywie poświęcono instalacjom biogazowym, podkreślając, że dzięki zdecentralizowanemu charakterowi i regionalnej strukturze inwestycyjnej mogą wnieść znaczący wkład w zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i stwarzać nowe perspektywy zarobku dla rolników. Natomiast wykorzystanie surowców rolnych, takich jak nawóz pochodzenia zwierzęcego czy mokry obornik oraz innych odpadów zwierzęcych i organicznych do wytwarzania biogazu, dzięki wysokiemu potencjałowi oszczędności w emisji gazów cieplarnianych daje znaczne korzyści dla środowiska zarówno przy wytwarzaniu energii ciepła i elektrycznej, jak i stosowaniu jako biopaliwo.

W omawianej dyrektywie potwierdzono cele pakietu energetycznego, mianowicie osiągnięcie 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Unii. Artykuł 96 dyrektywy zabezpiecza interesy wspólnoty jako całości przed niemożnością osiągnięcia zakładanych celów przez poszczególne państwa członkowskie, dając możliwość przyjęcia odpowiednich środków, zgodnie z zasadą pomocniczości. Dyrektywa podkreśla, że punkty wyjściowe, potencjał poszczególnych państw członkowskich w zakresie energii odnawialnych i ich koszyki energetyczne są różne, zatem konieczne jest przełożenie całkowitego celu wspólnotowego na poziomie 20% na indywidualne cele dla poszczególnych państw członkowskich, z należytym uwzględnieniem sprawiedliwego i odpowiedniego rozdziału zobowiązań, dostosowanego do zróżnicowanych punktów wyjściowych i potencjałów państw członkowskich, w tym obecnego poziomu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i struktury koszyka energetycznego. Unijna polityka opiera się przede wszystkim na przekonaniu, że wysokie standardy ekologiczne stymulują innowacje i przynoszą wymierne korzyści ekonomiczne.

Warty uwagi jest także Komunikat Komisji Europejskiej ogłoszony w marcu 2010 r., *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*³⁰, zakładający postęp w ramach osiągnięcia celów 20/20/20 w zakresie zmian klimatu i energii (w tym ograniczenie dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki). Komunikat do priorytetów zalicza uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, przyjazną środowisku i konkurencyjną, a także większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej. Komunikat Komisji przewiduje, że osiągnięcie celów w zakresie energii pozwoliłoby zaoszczędzić UE do 2020 r. 60 mld EUR na imporcie ropy naftowej i gazu, a 20% udział energii ze źródeł odnawialnych sprzyjałby tworzeniu ponad 600 000 miejsc pracy w UE. Według Fundacji na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, program oszczędzania energii mógłby przynieść w Polsce w okresie 2011–2010 zwiększenie (narastająco) liczby miejsc pracy o 298 tys.³¹

1.4. Model regulacji OZE na gruncie prawa polskiego

Dyrektywa 2009/28 obliuguje w art. 4 ust. 1 do przygotowania krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, który określi krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r., uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych, w tym współpracę między organami władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, zaplanowane transfery statystyczne lub wspólne projekty.

Polski krajowy plan działania został przyjęty w grudniu 2010 r. (z blisko półrocznym opóźnieniem wobec wymagań dyrektywy, poprzedzonym upomnieniem Komisji na podstawie tzw. Infringement Procedure). Przygotowany w Ministerstwie Gospodarki dokument określa założenia do prognozowania krajowego rozwoju OZE do 2020 r. Zostały w nim przedstawione dwie ścieżki osiągnięcia założonego celu, różniące się pod względem proporcji udziału energii

³⁰ Komunikat Komisji *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 03.03.2010.

³¹ *Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkowania energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego*, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, European Climate Foundation, Katowice 2009.

elektrycznej, ciepła i chłodu oraz biopaliw transportowych, a także zastosowania poszczególnych rodzajów technologii. Ogólny cel krajowy w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w ostatecznym zużyciu energii brutto w 2020 r. został ustalony na 15% i jest zgodny z nałożonymi na nasz kraj celami. Prezes Instytutu Energii Odnawialnej wskazuje, że Polska skupiła się na wdrażaniu dyrektyw, a zagubiła się w myśleniu systemowym i tworzeniu regulacji wspierających cały sektor OZE, by tzw. *energy mix*, czyli udział wszystkich zasobów energii odnawialnej, był zrównoważony³². Warto zapoznać się także ze Strategią Rozwoju Energetyki Odnawialnej, zatwierdzonej przez Sejm w sierpniu 2001 r. Wskazuje ona bowiem na podstawowe cele i możliwości rozwoju energetyki odnawialnej do 2020 r., bariery utrudniające rozwój OZE, potencjał techniczny czy też sposoby finansowania.

Do czasu uchwalenia ustawy o OZE³³, na gruncie prawa polskiego kluczowym aktem regulującym sektor OZE jest ustawa z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*³⁴. Za komentarzem pod redakcją Z. Murasa i M. Swory, możemy określić prawo energetyczne jako „zespół norm prawnych regulujących prawa i obowiązki przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców końcowych paliw i energii, jak również innych uczestników paliw i energii, w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, promowania konkurencji, ochrony odbiorców końcowych i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz związanych z ich realizacją zadań i kompetencji organów administracji publicznej”³⁵. Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii³⁶.

Na podstawie art. 15a tej ustawy, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, Rada Ministrów przyjmuje politykę energetyczną państwa, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Polityka energetyczna Polski określa w szczególności rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, który przyczyni się do osiągnię-

³² G. Wiśniewski, *Na początku ekodrogi*, Raport Energia Newsweek Polska 2009, s. 12–13.

³³ Planowane jest przedłożenie projektu ustawy OZE pod obrady rządu w 2012 r. Najprawdopodobniej obowiązująca ustawa prawo energetyczne zostanie podzielona na trzy ustawy dotyczące elektroenergetyki i ciepłownictwa, sektora gazowego i odnawialnych źródeł energii.

³⁴ Ustawa z 10.04.1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 ze zm.).

³⁵ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.

³⁶ Art. 2 u.p.e.

cia założonych w polityce ekologicznej państwa celów w zakresie obniżenia emisji zanieczyszczeń odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne (art. 14 u.p.e.). Polityka energetyczna państwa, opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, określa m.in.: bilans paliwowo-energetyczny kraju, zdolności wytwórcze krajowych źródeł paliw i energii, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz współpracę międzynarodową. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie polityki energetycznej Polski do 2030 r. 10 listopada 2009 r. Najważniejsze cele przyjętej polityki odnoszą się do:

- poprawy efektywności energetycznej,
- wzrostu bezpieczeństwa dostaw paliw i energii,
- dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej,
- rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
- rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko.

Polityka energetyczna Polski do 2030 r. przyjmuje kilka priorytetów i kierunków działań, mających zapewnić odnawialnym źródłom energii właściwą pozycję w energetyce. Należą do nich m.in. utrzymanie mechanizmów wsparcia dla producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wprowadzenie dodatkowych instrumentów wsparcia zachęcających do szerszego wytwarzania ciepła i chłodu z odnawialnych źródeł energii oraz wsparcie rozwoju technologii oraz budowy instalacji do pozyskiwania energii z odpadów zawierających materiały ulegające biodegradacji. PEP przewiduje wdrożenie procesu budowy biogazowni rolniczych, przy założeniu powstania średnio jednej biogazowni w każdej gminie. W dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pn. *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*³⁷ upatruje się szansę na rozwój wykorzystania biogazu rolniczego z uwagi na duży potencjał energetyczny krajowego rolnictwa. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju wsi szacuje potencjał surowcowy na 5 mld m³ biogazu.

1.5. Bariery w rozwoju odnawialnych źródeł energii

Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce powinien następować w sposób zharmonizowany z polityką Unii Europejskiej, w której udział odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym jest znacznie wyższy niż w naszym kraju. Techniczne możliwości

³⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13.07.2010.

wykorzystania energii odnawialnej w Polsce to ok. 47% udziału obecnego zużycia nośników energii pierwotnej³⁸. Wskazuje się, że głównymi problemami polskiej energetyki jest niska efektywność wykorzystania energii, a co za tym idzie jej niska wydajność; ogromne dysproporcje techniczne, a także niepełna legislacja utrudniająca funkcjonowanie sektora³⁹. *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny* wskazuje szereg problemów obowiązującego systemu, tj. brak zaawansowanych planów inwestycyjnych na najbliższe lata, niską efektywność zatrudnienia (konieczny *outplacement* co najmniej 60–80% pracowników), niską rentowność kapitału w elektroenergetyce, skomplikowane procedury administracyjno-prawne, brak sieci do rozprowadzania wytworzonej energii oraz brak stabilnego rynku biomasy, niewielki stopień wykorzystania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych, zbyt niskie ograniczenie emisji zanieczyszczeń ze źródeł tzw. niskiej emisji czy też brak innowacyjnych metod zarządzania energią, tj. *smart metering*⁴⁰, *demand side management*⁴¹, *smart grid*⁴².

W debacie wzięła udział Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, która głosem autora publikacji *Perspektywy rozwoju rynku OZE w Polsce do roku 2020*⁴³ postuluje skrócenie okresu przygotowywania projektu (obecnie 4–5 lat) poprzez większą pomoc i zaangażowanie instytucji publicznych, a także większą kontrolę nad tzw. pseudoprojektami, uniemożliwiającymi uzyskanie zgody na przyłączenie do sieci. Autor wskazuje także na działalność środowisk ekologicznych, a zwłaszcza ornitologicznych, które ograniczają dostępność terenów pod inwestycje, wydłużają procedury przygotowania projektów i zwiększają tym samym koszty inwestycyjne. Na kolejną barierę inwestycyjną zwraca uwagę Thomas Chrometzka⁴⁴ – koordynator projektu PV Legal, który porównuje nasze rozwiązania administracyjne do

³⁸ K. Żmijewski, A. Kassenberg, *Polityka energetyczna Polski. Deklaracje i rzeczywistość*, Warszawa 2006, s. 20.

³⁹ Zgodnie z założeniami dyrektywy przepisy wykonawcze powinny być wdrożone do ustawodawstwa polskiego najpóźniej do 05.12.2010 r. (art. 27 dyrektywy 2009/28/WE).

⁴⁰ Czyli inteligentne opomiarowanie, prowadzące do zdalnego zarządzania odbiorem energii.

⁴¹ Metoda, która umożliwia aktywne zarządzanie odbiorem, a dzięki temu umożliwia niwelację dysproporcji odbioru w ciągu doby, optymalizując koszty pracy systemu, podnosząc jego bezpieczeństwo i chroniąc przed zbędnymi, niepotrzebnymi inwestycjami w rozwój mocy wytwórczych.

⁴² Czyli dynamiczne zarządzanie siecią, z uwzględnieniem jej monitoringu (sensoryzacji) i stosowania wymienionych rozwiązań.

⁴³ M. Stryjecki, *Perspektywy rozwoju rynku OZE w Polsce do roku 2020*, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, 2010.

⁴⁴ T. Chrometzka, *Zniknięcie barier to pojawienie się instalacji*, „Inteligentna Energia” 2011, nr 3, Komisja Europejska, s. 11.

rozwiązań niemieckich. W swoich rozważaniach zadaje pytanie, dlaczego rozmiar rynku fotowoltaicznego w poszczególnych państwach członkowskich wydaje się odwrotnie proporcjonalny do biurokracji towarzyszącej instalacji paneli? Podkreśla, że w Niemczech koszty prawne i administracyjne dla instalacji fotowoltaicznych niezależnie od ich skali nie przekraczają 10%. Natomiast w Polsce koszty administracyjne budowy średniego rozmiaru instalacji demonstracyjnej przekraczają 70% kosztów planowania (tj. z wyłączeniem sprzętu).

Jednak mimo wielu barier, które stoją przed polskim inwestorem, należy wskazać, że przez ostatnie lata nastąpił ogromny postęp w rozwoju sektora OZE w Polsce. Inwestorzy otrzymali pełen wachlarz możliwości różnego rodzaju wsparcia (omówiony w kolejnych rozdziałach). Obecnie przygotowywana jest także ustawa, która regulować będzie kompleksowo sektor odnawialnych źródeł energii.

Rozwój ekonomiczny krajów europejskich zakłada wzrost konsumpcji dóbr i usług, a co za tym idzie, rośnie wydobywanie surowców i zużycie energii, ilość wytwarzanych ścieków i odpadów, zwiększa się więc poziom zanieczyszczenia środowiska. Ochrona klimatu i różnorodności biologicznej oraz zrównoważony rozwój gospodarczy Unii Europejskiej to priorytety polityki środowiskowej. Marek Górski podkreśla, że ochrona środowiska naturalnego nie powinna stać się samoistną wartością polityczną, gdyż zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska powinno być traktowane jako wartość nadrzędna, ogólnospołeczna⁴⁵.

Inwestycje w OZE mają na celu m.in. stymulowanie rozwoju gospodarczego kraju poprzez zwiększenie innowacyjności i tworzenie miejsc pracy przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko. Niezależnie od źródła energii inwestycje powinny być realizowane zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Należy inwestować w odnawialne źródła energii, ale z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych i w taki sposób zaplanować inwestycję, aby nie ucierpiały poszczególne komponenty środowiska. Ukształtowanie terenu Polski sprzyja rozwojowi energetyki odnawialnej. Inwestowanie w odnawialne źródła energii oraz późniejsze wykorzystywanie wyprodukowanej energii niesie ze sobą szereg korzyści zarówno dla osób indywidualnych, jak i społeczności lokalnych oraz zaspokojenie potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Doskonalenie rozwiązań prawnych, systemowych i technicznych ukierunkowanych na rozwój i funkcjonowanie tego sektora energetyki jest zatem bardzo ważne.

⁴⁵ Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 35.

Rozdział 2

Podmioty działające w branży OZE

2.1. Określenie kompetencji wybranych organów administracji

Istnieje ogromna potrzeba prowadzenia efektywnej polityki ekologicznej państwa, tak aby służyło to naszemu wspólnemu dobru. Należy pamiętać, że rozwój gospodarczy, a co za tym idzie, podnoszenie konkurencyjności regionów i gospodarki Unii Europejskiej to właśnie efekt prowadzenia skutecznej polityki środowiskowej. Państwo powinno mieć odpowiednie zaplecze administracyjne, aby oddziaływać na kształtowanie określonych zachowań w celu realizacji założeń polityki energetycznej. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa, które wykonują organy administracji publicznej. Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest **Minister Gospodarki**. Jego zadania w zakresie polityki energetycznej obejmują:

- 1) przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji;
- 2) określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie;
- 3) nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą;
- 4) współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię;
- 5) koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą.

Zadania z zakresu regulacji rynku energetyki w Polsce, tzn. sprawy regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji, zostały powierzone **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**¹, który jest centralnym organem administracji rządowej. Powołuje

i odwołuje go Prezes Rady Ministrów, spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego, na wniosek ministra gospodarki. Zgodnie z art. 21. ustęp 4 Ustawy *Prawo energetyczne*² Prezes URE wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu Regulacji Energetyki. Do jego kompetencji należy regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzające do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, a także m.in. udzielanie i cofanie koncesji, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, kontrolowanie wykonania obowiązków w zakresie zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz kogeneracji czy wydawanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i świadectw pochodzenia z kogeneracji oraz ich umarzanie (art. 23 ustęp 2 u.p.e.). Prezes URE rozstrzyga w formie decyzji administracyjnej rozbieżności w kwestii ustalenia treści umowy zakupu energii z OZE.³

Dla pełnego obrazu podmiotów działających na polskim rynku energetyki należy wskazać, że zgodnie z definicjami zawartymi w art. 3 u.p.e. funkcjonują na nim:

- **przedsiębiorstwo energetyczne** – podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi (pkt 12)⁴;
- **przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo** – przedsiębiorstwo energetyczne lub grupa przedsiębiorstw, [...] zajmujące się: [...] w odniesieniu do energii elektrycznej: przesyłaniem lub dystrybucją oraz wytwarzaniem lub sprzedażą tej energii; (pkt 12a)⁵;
- **użytkownik systemu** – [...] podmiot dostarczający energię elektryczną do systemu elektroenergetycznego lub zaopatrywany z tego systemu; (pkt 12b)⁶;
- **odbiorca** – każdy, kto otrzymuje lub pobiera [...] energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym (pkt 13)⁷;
- **odbiorca końcowy** – odbiorca dokonujący zakupu [...] energii na własny użytek, przy czym do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej (pkt 13a)⁸.

² Ustawa z 10.04.1997 r. *Prawo energetyczne*. Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 ze zm.

³ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z 26.05.1999 r., sygn. akt XVII Ame 2/99 oraz J. Kędzia, *Obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych*, „Biuletyn URE” 1999, nr 6.

⁴ Zob. szerzej M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 218–220.

⁵ Tamże, s. 220–222.

⁶ Tamże, s. 222–223.

⁷ Tamże, s. 223–224.

⁸ Tamże, s. 224–226.

- **odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym** – odbiorcę końcowego dokonującego zakupu [...] energii elektrycznej wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym (pkt 13b);
- **operator systemu przesyłowego** – przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem [...] energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w [...] systemie przesyłowym elektroenergetycznym, bieżące długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z [...] innymi systemami elektroenergetycznymi (pkt 24)⁹;
- **operator systemu dystrybucyjnego** – przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją [...] energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w [...] systemie dystrybucyjnym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z [...] innymi systemami elektroenergetycznymi (pkt 25)¹⁰;
- **sprzedawca z urzędu** – przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót [...] energią elektryczną, świadczące usługi kompleksowe odbiorcom [...] energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy (pkt 29)¹¹.

Ważnym uczestnikiem rynku energetycznego jest także **gmina**¹² oraz związki i porozumienia międzygminne (pkt 14 u.p.e.) jako realizatorzy lokalnych planów rozwoju OZE oraz jako podmioty opracowujące projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energią elektryczną i paliwa gazowe (tzw. projekt założeń) (art. 19 ustęp 1 u.p.e.). Projekt ten powinien określać m.in. możliwości wykorzystania lokalnych zasobów energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych z OZE. Według art. 19 ustęp 5 „projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa”. W przygotowywanej ustawie o OZE planowane jest nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku egzekwowania planów zaopatrzenia w energię. Na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ gmina jest zobowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w szczególności w zakresie tzw. zadań własnych m.in. w ochronie środowiska i przyrody, zaopatrzenia w energię elek-

⁹ Tamże, s. 266–270.

¹⁰ Tamże, s. 270–272.

¹¹ Tamże, s. 277–278.

¹² Tamże, s. 227–228.

¹³ Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

tryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1)¹⁴. Zadania z zakresu ochrony środowiska realizowane przez gminę zostały uszczegółowione w zapisach obowiązujących w kraju aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska dostosowanych do przepisów prawnych Unii Europejskiej, które jak omówiono w rozdziale 1, zobowiązują Polskę do działań mających na celu osiągnięcie norm unijnych w wynegocjowanych terminach. Według art. 18 ustęp 1 Ustawy *Prawo energetyczne* do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. planowanie i organizacja ich dostaw na jej obszarze. Należy podkreślić, że gmina nie występuje jedynie w charakterze regulatora ładu energetycznego na swoim terenie, pełni także rolę odbiorcy energii i paliw dostarczanych do gminnych obiektów komunalnych. Ponadto, **wójt, burmistrz** czy **prezydent miasta** są organami właściwymi do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w określonych ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵, której uzyskanie jest jednym z najważniejszych etapów procesu inwestycyjnego. Z tego powodu, niewątpliwie, ważnymi podmiotami procesu inwestycyjnego branży OZE są także, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska i Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, podległy bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Do jego zadań należy m.in.:

- współdziałanie w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;
- kontrola odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku;
- gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

¹⁴ Zob. szerzej: M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 81–100; S. Śladkowski, B. Boniśławska, *Administracja publiczna i środowisko*, Warszawa 2010, s. 22–26, 37–42.

¹⁵ Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 ze zm.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem administracji rządowej niezespolonej, właściwym do realizacji zadań na terenie województwa. Ma uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego w formie zarządzeń. Do zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy m.in.:

- przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach;
- wydawanie decyzji na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie;
- współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi;

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest także organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadkach przewidzianych u.u.i.ś.¹⁶

Warto zwrócić także uwagę na **Zespół ds. OZE** powołany zarządzeniem ministra rolnictwa i rozwoju wsi z 1 lipca 2011 r., który wspiera administrację publiczną w realizacji zadań dotyczących odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich. Do zadań zespołu należy: opracowanie modelowych rozwiązań dotyczących wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania biomasy rolniczej; analiza uwarunkowań rozwoju odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących rozwiązań prawnych; opracowywanie propozycji działań oraz rozwiązań ułatwiających rozwój inwestycji w odnawialne źródła energii oraz promowanie zrównoważonego rozwoju energetyki odnawialnej poprzez wskazywanie rozwiązań najbardziej efektywnych pod względem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Istotnym efektem prac Zespołu ma być wypracowanie wzorcowych rozwiązań dla wykorzystania rozproszonych odnawialnych źródeł energii, w tym budowy lokalnych sieci dystrybucyjnych biogazu oczyszczonego, o parametrach zbliżonych do jakości gazu ziemnego¹⁷. Ponadto, Zespół opracuje koncepcję autonomicznych regionów energetycznych, adresowanych do gmin, w tym wypracowanie podstawowych parametrów decyzyjnych uzasadniających wybór lokalizacji i zasadność kompleksowego podejścia do inwestowania w odnawialne źródła energii.

¹⁶ Zob. tamże, art. 75, ustęp 1, pkt 1.

¹⁷ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Powolanie-Zespołu-ds.-rozwoju-odnawialnych-zrodel-energii> [11.2011].

2.2. Kontrola i nadzór

Preambuła dyrektywy 2009/28/WE wskazuje, iż przy stosowaniu przepisów w odniesieniu do szczegółowych projektów procedura stosowana przez organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad autoryzacjami, certyfikację i licencjonowanie elektrowni wykorzystujących odnawialne źródła energii musi być obiektywna, przejrzysta, niedyskryminująca i proporcjonalna. W szczególności stosowne jest unikanie wszelkich zbędnych obciążeń, które mogłyby wynikać z zaklasyfikowania projektów w zakresie energii odnawialnej jako instalacji stwarzających duże zagrożenie dla zdrowia.

Na gruncie prawa polskiego czynności nadzoru w stosunku do bezpieczeństwa zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą wykonuje **Minister Gospodarki**. Minister Gospodarki posiada środki oddziaływania politycznego i ekonomicznego. Nadzór jest podstawowym środkiem realizacji zadań państwa w zakresie sektora energetycznego i zapewnia skuteczne oddziaływanie organów administracji w stosunku do podmiotów spoza administracji¹⁸. Kolejnym ważnym organem jest **Minister Skarbu Państwa**, którego funkcja jest znacząca ze względu na istniejącą w polskim sektorze energetycznym dominację własności Skarbu Państwa w stosunku do infrastruktury i przedsiębiorstw energetycznych. Realizuje on nadzór właścicielski i uczestniczy w procesie tworzenia założeń polityki energetycznej¹⁹. Funkcje kontrole należą także do **Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**, który został wyposażony w środki administracyjne w celu oddziaływania na prawidłowe funkcjonowanie systemu. Prezes URE jest organem regulacyjnym odpowiedzialnym za sprawy związane z regulacją gospodarki paliwami i energią. „Relacja pomiędzy pozycją prawną i kompetencjami Ministra Gospodarki i Prezesa URE jest wypadkową koncepcji kształtu i modelu rynku paliw i energii oraz postanowień sektorowych i ustrojowych aktów prawnych. Relacja ta musi być oparta na realizacji trzech podstawowych zasad: zasady rozdzielności funkcji polityki energetycznej, zasady rozdzielności instytucji regulacyjnych oraz zasady niezależności regulatora”²⁰.

¹⁸ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europaeum*, red. H. Bauer, P. M. Huber, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 115 i n.

¹⁹ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna, prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 67.

²⁰ F. Elżanowski, *Relacja pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach nadzoru nad sektorem energetycznym*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 61.

Należy także wspomnieć o dużej roli, jaką odgrywa **Minister Środowiska**, który jest naczelnym organem ochrony środowiska w Polsce oraz **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** jako centralny organ administracji państwowej kształtujący politykę antymonopolową i politykę ochrony konsumentów, w szczególności w zakresie przeciwdziałania praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczających konkurencję. **Prezes Agencji Rynku Rolnego**, z kolei, jest organem prowadzącym rejestr oraz odpowiedzialnym za monitoring i kontrolę przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego.

Szczególną uwagę należy poświęcić **organizacjom ekologicznym**, które mają bardzo szerokie uprawnienia nadzorcze w zakresie prawidłowości decyzji środowiskowej. Szczegółowe uprawnienia organizacji ekologicznych zostaną opisane w rozdziale *Udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym OZE*.

2.3. Pozostali uczestnicy rynku OZE

Ważnym uczestnikiem rynku energetycznego jest **Krajowa Agencja Poszanowania Energii. S.A.** (www.kape.gov.pl) powstała w 1994 r. w wyniku uchwały Sejmu RP oraz decyzji Rządu RP, w rezultacie porozumienia akcjonariuszy realizujących politykę energetyczną państwa. KAPE świadczy kompleksowe usługi doradcze oraz szkoleniowe w zakresie Efektywności Energetycznej i Zrównoważonego Rozwoju dla przedsiębiorstw i budownictwa. Agencja wykonuje ekspertyzy dla sektora rządowego i samorządowego, prowadzi działalność edukacyjną i promocyjną w zakresie racjonalnego wykorzystania energii oraz rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii. Od 2005 r. KAPE S.A. jest członkiem Europejskiej Sieci Energetycznej (European Energy Network).

Wśród wybranych instytucji zaangażowanych w rozwój branży OZE w Polsce możemy znaleźć: **Instytut Energetyki Odnawialnej EC BREC** (<http://www.ieo.pl>), który jest jednym z pierwszych prywatnych instytutów naukowych, łącząc prace badawczo-rozwojowe z wdrożeniami i działalnością konsultingową w sektorze OZE; **Polską Izbę Gospodarczą Energii Odnawialnej** (<http://www.pigeo.pl>), która jest organizacją samorządu gospodarczego zrzeszającą przedsiębiorców krajowych i zagranicznych. Izba bierze czynny udział w doskonaleniu rozwiązań prawnych, wychodząc z wieloma inicjatywami zmian obowiązujących przepisów z oczekiwanym skutkiem. Ponadto, przygotowuje programy edukacyjne na rzecz promocji polskiego przemysłu OZE oraz w celu stwarzania przyjaznego klimatu wokół energetyki odnawialnej wśród społeczeństwa oraz władz państwowych i samorządowych.

Informacje o OZE można uzyskać także: w Izbie Gospodarczej Energetyki i Ochrony Środowiska, Instytucie Paliw i Energii Odnawialnej czy w Polskim Stowarzyszeniu Energetyki Wiatrowej. Należy dodać, że na polskim rynku funkcjonuje wiele podmiotów pozarządowych, np. klastrów, w tym **klaster** Bioenergia dla regionu, działający na terenie województwa łódzkiego, który jest platformą współpracy przedsiębiorstw, nauki, administracji samorządowej i instytucji otoczenia biznesu na rzecz zrównoważonego rozwoju energetycznego Polski Środkowej.

Został powołany także program **Inteligentna Energia dla Europy** (*Intelligent Energy – Europe Programme*), w ramach którego prowadzone są m.in. działania na rzecz promowania odnawialnych i nowych źródeł energii, promowania odnawialnych i nowych źródeł produkcji ciepła i chłodu, czy też promowanie małoskalowych OZE. W maju 2010 r. w Brukseli została powołana organizacja pod nazwą **Central Europe Energy Partners**, która zrzesza głównie polskie firmy sektora energetyczno-paliwowego, a jej celem jest wspieranie procesów integracji sektora energii w Europie Środkowej w ramach wspólnej polityki UE związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa w tym sektorze. Na rynku europejskim odnaleźć można także szereg instytucji proenergetycznych: wspomnianą już Europejską Sieć Energetyczną, Europejskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Europejską Federację Energii Odnawialnej, które wspierają rozwój odnawialnych źródeł energetycznych. Z kolei gwarancją pro-wspólnotowego działania, w zakresie OZE, jest status niezależności regulatorów (zrzeszeni w organizacji Agency for Cooperation of European Regulators – **ACER**), który ma być zapewniony w przepisach prawa krajowego oraz status niezależności operatorów systemów przesyłowych (zrzeszonych w organizacji European Network Transmission System Operators – **ENTSO**), weryfikowany w procesie certyfikacji przeprowadzonym przez regulatora i Komisję Europejską²¹. Z kolei w 2009 r. została powołana, w Bonn, międzynarodowa **Agencja Energii Odnawialnej** (*International Renewable Energy Agency – IRENA*), której celem jest promowanie wszechstronnego i zrównoważonego wykorzystania energii odnawialnej.

Przywołane w rozdziale podmioty biorące udział w działalności branży OZE to tylko niewielka część ogromnej maszyny zaangażowanej w rozwój tego sektora gospodarki. Sam proces inwestycyjny wymaga udziału licznych instytucji, do których inwestor będzie musiał się udać. Najważniejsze w samym działaniu wszystkich podmiotów branży OZE jest ich efektywność i stabilność. Przewidywalność prowadzonej polityki jest bowiem jednym z elementów, które inwestorzy wskazują jako bodziec rozwoju sektora OZE.

²¹ Zob. M. Woszczyk, D. Ciepiela, *Rynek, energia i klimat*, „Nowy Przemysł” 2011, nr 5, s. 54–58.

Rozdział 3

Identyfikacja ryzyka środowiskowego przy realizacji inwestycji OZE¹

3.1. Ryzyko środowiskowe

Ochrona klimatu i różnorodności biologicznej oraz zrównoważony rozwój gospodarczy Unii Europejskiej to priorytety polityki środowiskowej. Należy zatem podjąć wszelkie możliwe działania w celu ochrony utraty różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, nadając im priorytetowe znaczenie w procesie tworzenia polityk, tj. rozwoju regionalnego czy planowania przestrzennego. Należyte planowanie przestrzenne przyczynia się do zachowania równowagi pomiędzy koniecznością zachowania kapitału przyrodniczego i potrzebą wykorzystywania go do rozwoju gospodarki. *Polityka Energetyczna Polski do 2030 r.*², opracowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, określa m.in. takie cele, jak ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko i wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Po omówieniu podstaw prawnych promowania inwestycji OZE zasadne wydaje się przybliżenie samego procesu inwestycyjnego i ryzyk z nim związanych. Dogodnym punktem wyjścia może być stwierdzenie, że inwestycje są motorem rozwoju gospodarki, ale pod warunkiem dobrze skalkulowanego ryzyka. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie ryzyka, ale nie zawsze jest taka możliwość. Zatem, powinno się podejmować starania ograniczające je do minimum, uwzględniając szereg uwarunkowań, wynikających z obowiązującego prawa zarówno krajowego, jak i wspólnotowego.

¹ M. Łysek, *Ocena ryzyka przyrodniczego przy realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź–Poznań 2011.

² Zob. *Polityka Energetyczna Polski do 2030 r.* Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r.

Identyfikacja ryzyka (m.in. przyrodniczego) to prawdopodobnie najistotniejszy element całego procesu inwestycyjnego w OZE. Ustawa *Prawo ochrony środowiska* artykułuje ryzyko jako prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego skutku w określonym czasie lub w określonej sytuacji³. Ryzyko zostało także zdefiniowane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną i jest rozumiane jako kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia szkody i wagi tej szkody⁴. Określenie ryzyka jest także podstawowym założeniem wyceny usług ekosystemowych poprzez ocenę kruchości ekosystemu i sprawdzenie, czy nie jest on bliski punktów krytycznych⁵. Ograniczenie do minimum ryzyka przyrodniczego wiąże się z dobrze przygotowanym procesem inwestycyjnym, a przede wszystkim z właściwą lokalizacją inwestycji OZE. Pierwszym krokiem, który inwestor powinien podjąć, to zapoznanie się z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który ustala przeznaczenie terenu i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Na gruncie prawa polskiego każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów⁶. Podstawą opracowania MPZP jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustala się ich rozmieszczenie”⁷. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także określa się m.in. obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego⁸. Studium nie jest natomiast aktem prawa miejscowego⁹, jego zapisy nie są powszechnie obowiązujące i nie wiążą organów administracji publicznej i inwestorów. Na jego podstawie gmina powinna uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,

³ Por. art. 3 pkt. 32c) p.o.ś.

⁴ M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 107.

⁵ P. Sukhdev (ed.), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Interim report*, WE, Brussels 2008.

⁶ Por. art. 30 ust. 1 ustawy z 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

⁷ Por. art. 10, ust. 2a u.p.z.p.

⁸ Por. art. 10, ust. 1 i 2 u.p.z.p.

⁹ Por. art. 9, ust. 5 u.p.z.p.

który stanowi już akt prawa miejscowego, a inwestor może domagać się od organów administracji zapewnienia określonego sposobu korzystania z nieruchomości. Te zagadnienia zostaną szczegółowo omówione w dalszej części.

Dla niniejszego opracowania istotne pozostają zapisy ustawy p.o.ś., które wskazują, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności m.in. przez: zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych¹⁰. Podkreślić należy także, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające, z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody, form ochrony obszarowej i obiektowej¹¹. Celem ochrony przyrody jest bowiem utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody oraz kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Cele te realizowane są właśnie poprzez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

De facto wiele gmin nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli nawet istnieją, to na ogół nie uwzględnia się w nich możliwości lokalnego rozwoju OZE, gdyż zgodnie z prawem gminy nie mają takiego obowiązku. Jest to ogromna bariera dla inwestorów, ponieważ zgodnie z polskimi unormowaniami należy uzyskać decyzję lokalizacyjną przed złożeniem wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, co powoduje niepewność spowodowaną brakiem gwarancji przyłączenia do sieci po zrealizowaniu projektu. W przypadku braku MPZP, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Taka

¹⁰ Por. art. 72 ust. 1 p.o.ś.

¹¹ Por. art. 73 ust. 1 p.o.ś.

sytuacja rodzi poważne zastrzeżenia, gdyż decyzja o warunkach zabudowy nie musi pozostać w zgodzie z uchwalonym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ponieważ studium nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Zatem, często inwestorzy blokują opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aby uzyskać zgodę na budowę sprzeczną ze studium, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która jest niezbędna w ubieganiu się o decyzję pozwolenia na budowę czy też uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 5 u.p.e. Należy podkreślić, że w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy¹².

Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bardzo często komplikuje przygotowanie inwestycji. Mariusz Stryjecki, na łamach „Czystej Energii”¹³, podkreśla, że ustanowienie lub zmiana MPZP jest niezwykle skomplikowana i długotrwała, wymagająca do tego decyzji rady gminy i całego szeregu uzgodnień z kilkunastoma urzędami, organami i instytucjami, co trwa nie krócej niż 12–18 miesięcy. Nie dziwi więc fakt, że inwestorzy szukają innego rozwiązania. Autor wskazuje, że jednym z nich jest zaliczenie projektu instalacji do wytwarzania energii z wykorzystaniem OZE do kategorii inwestycji celu publicznego. Jednak zgodnie z obowiązującym prawem, ani budowa obiektów i urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej, ani budowa biogazowni rolniczych nie może zostać uznana za cel publiczny¹⁴. Innego zdania jest autor *Produkcji energii z OZE jako inwestycji celu publicznego*¹⁵, który podkreśla, że błędem jest traktowanie listy celów publicznych określonych w art. 6 u.p.z.p. jako listy zamkniętej, mimo iż pkt 10 art. 6 ewidentnie dowodzi, że na podstawie innych ustaw mogą być określane inne cele publiczne niż te wymienione w art. 6 pkt 1–9.

3.2. Ocena ryzyka środowiskowego

Zanim podejmie się decyzję o realizacji inwestycji, powinno się ocenić potencjalny wpływ inwestycji na środowisko przyrodnicze *ex ante*. Analiza przyrodnicza to identyfikacja potencjalnych barier przyrodniczo-przestrzennych jako podstawy do wyeliminowania lokalizacji w obszarach cennych przyrodniczo. Przeprowadzenie analizy przyrodniczej służyć ma za-

¹² Por. art. 63 p.o.ś.

¹³ M. Stryjecki, *Produkcja energii z OZE jako inwestycja celu publicznego*, „Czysta Energia” 2009, nr 1.

¹⁴ Zob. szerzej P. Buczek, *Inwestycje celu publicznego*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 2, s. 70–72.

¹⁵ M. Stryjecki, *Produkcja energii...*

chowaniu równowagi przyrodniczej (*ecological balance*) – rozumianej jako stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej¹⁶. Ocena znaczenia oddziaływania przedsięwzięcia powinna zostać dokonana na podstawie specyficznych cech chronionego obszaru, którego dotyczy przedsięwzięcie, przy wzięciu pod uwagę zadań ochrony danego obszaru. Analiza ryzyka przyrodniczego dokonywana jest w oparciu o informacje o obszarach podlegających ochronie na podstawie u.o.p., znajdujących się w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia.

Wytyczne Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej¹⁷ wskazują na trzyetapowy proces wykonania oceny ryzyka przyrodniczego. W pierwszej kolejności należy zebrać dane dotyczące środowiska przyrodniczego planowanej lokalizacji inwestycji, którego celem będzie określenie możliwości negatywnego oddziaływania projektu na przyrodę. Ocena wstępna wiąże się z koniecznością pozyskania informacji o położeniu geograficznym i fizjografii terenu, istnienia w pobliżu form ochrony przyrody oraz przeprowadzenia wizji terenowej¹⁸. Zbieranie danych powinno odbywać się na podstawie informacji będących w posiadaniu organów ochrony przyrody jednostek naukowych czy też organizacji przyrodniczych. Wytyczne ministerstwa środowiska zachęcają do czerpania informacji z aktualnych i historycznych map (glebowych, czy hydrologicznych), a także zdjęć lotniczych i satelitarnych, opracowań ekofizjograficznych sporządzanych na potrzeby planowania, inwentaryzacji i monografii przyrodniczych, a przede wszystkim wcześniejszych raportów oddziaływania na środowisko lub raportów oddziaływania na obszary Natura 2000. Ważnym źródłem informacji mogą stać się także ogólnopolskie i regionalne czerwone księgi i listy zagrożonych gatunków bądź publikowane i niepublikowane wyniki prac naukowych.

Podstawowym źródłem informacji o obszarze, na którym ma być zlokalizowana inwestycja OZE, mogą być Standardowe Formularze Danych, a także plany ochrony lub plany zadań ochronnych. Układ Standardowych Formularzy Danych¹⁹ dla obszarów specjalnej ochrony tworzonych na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego

¹⁶ Zob. art. 3 pkt 32 p.o.ś.

¹⁷ P. Chylarecki, A. Pasławska, *Wytyczne w zakresie oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki*, PSEW, Szczecin 2008.

¹⁸ Tamże, s. 12.

¹⁹ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, *Instrukcja wypełniania Standardowego Formularza Danych obszaru NATURA 2000*, Warszawa 2010.

ptactwa²⁰ i specjalnych obszarów ochrony wyznaczanych na podstawie kryteriów dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²¹ oraz dla obszarów spełniających kryteria obszarów o znaczeniu wspólnotowym jest taki sam. Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególną uwagę należy zwrócić na informacje zawarte w części 3 formularza pt. *Informacja przyrodnicza*. Punkt 3.1 stanowi o typach siedlisk znajdujących się na terenie obszaru Natura 2000 oraz ocenie znaczenia obszaru dla tych siedlisk. Punkt 3.2 dotyczy gatunków oraz oceny znaczenia obszaru dla tych gatunków. Ponadto uwzględnia się siedliska z załącznika I dyrektywy siedliskowej oraz gatunki z załącznika II i IV, których zachowanie jest istotne dla ochrony gatunków ptaków stanowiących przedmiot ochrony obszaru. „W ocenie siedliskowej należy wziąć pod uwagę wszystkie gatunki i siedliska, dla których zachowania i ochrony obszar ma ogólne znaczenie kategorii A, B lub C (wg SFD). W ocenie pomijamy siedliska i gatunki z motywacją D, czyli te, które występują w granicach obszaru, ale dla ich zachowania w skali Wspólnoty, regionu biogeograficznego czy kraju obszar nie ma znaczenia”²². W wytycznych przygotowanych dla Ministerstwa Środowiska podkreśla się, że częstym błędem przy ocenie oddziaływania inwestycji na gatunki ptaków jest ograniczenie oceny do tzw. gatunków kwalifikujących (które zdecydowały o utworzeniu obszaru – wg kryterium Bird Life International). Przytoczone zostało orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wskazuje, że celem ochrony są wszystkie gatunki z motywacją minimum C, a nie tylko – kwalifikujące²³. Ocena wstępna ryzyka przyrodniczego ma charakter pracy studialnej dokonywanej przez eksperta i na jej podstawie inwestor decyduje o dalszej realizacji inwestycji bądź o odstąpieniu od niej.

Kolejnym krokiem jest sformułowanie prognozy oddziaływania przedsięwzięcia na przyrodę, tzw. monitoring przedrealizacyjny, który obejmuje badania terenowe, obserwacje składu gatunkowego i liczebności oraz sposobu wykorzystania badanego obszaru. Inwestorzy dowiadują się o konieczności przeprowadzenia monitoringu przyrodniczego najczęściej dopiero w postanowieniu o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast ocena potencjalnego wpływu inwestycji na przyrodę, tzw. ryzyka przyrodniczego, powinna być wykonana jak najwcześniej, a nawet powinna być pierwszym etapem

²⁰ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 02.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L103 z 25.04.1979) zwana dalej dyrektywą ptasią.

²¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992) zwana dalej dyrektywą siedliskową.

²² J. Engel, *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 39.

²³ ETS C 304/05 (sprawa Parco Nazionale dello Stelvio – Santa Catherina).

procesu inwestycyjnego. Jej wyniki należałoby już dołączyć do postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Procedura oceny niekiedy trwa ponad rok, z uwagi na prowadzenie monitoringu przez cały okres fenologiczny (roczny cykl życiowy obejmujący lęg, dyspersję polęgowa, przelot jesienny, zimowanie oraz przelot wiosenny). Należy zatem dużo wcześniej zaplanować jej przeprowadzenie.

Ostatnim etapem zalecanym przez wytyczne jest monitoring porealizacyjny. Monitoring porealizacyjny weryfikuje informacje zgromadzone w toku monitoringu przedrealizacyjnego w formie BA (*before-after*) lub BACI (*before-after/control-impact*), który polega na dokonywaniu pomiarów przed realizacją przedsięwzięcia i po, w miejscach możliwego negatywnego oddziaływania i gdzie oddziaływanie nie występuje²⁴. Właściwy organ także w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może nałożyć obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej porównującej ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności ustalenia dotyczące przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania oraz planowanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia²⁵.

3.3. Potencjalne czynniki ryzyka przyrodniczego

Niezwykle istotnym aspektem procesu inwestycyjnego jest identyfikacja potencjalnych czynników ryzyka przyrodniczego. Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym²⁶. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień.

²⁴ P. Chylarecki, A. Paślawska, *Wytyczne...*, s. 16.

²⁵ Zob. art. 82 i 83 u.u.i.ś.

²⁶ Zob. art. 4.1 u.o.p.

Do najczęściej wymienianych czynników ryzyka determinujących wybór lokalizacji możemy zaliczyć:

- obawę przed zredukowaniem liczebności populacji kluczowych gatunków ptaków bądź naruszeniem równowagi pomiędzy tymi gatunkami w związku ze zbyt bliską odległością inwestycji od obszarów specjalnej ochrony ptaków, wyznaczonych w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju, zgodnie z przepisami dyrektywy ptasiej;
- możliwość zaburzenia równowagi siedlisk przyrodniczych, zmniejszenie ich powierzchni czy też fragmentację siedlisk z uwagi na zbyt bliską odległość inwestycji od specjalnych obszarów ochrony siedlisk, wyznaczonych w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków, zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej;
- możliwość negatywnego oddziaływania na formy ochrony obiektowej (inne niż wyżej wymienione), formy ochrony obszarowej i formy ochrony gatunkowej roślin i zwierząt położonych w pobliżu inwestycji;
- możliwości wystąpienia oddziaływań skumulowanych z uwagi na bliską odległość od podobnych inwestycji bądź planowanych inwestycji w bliskim sąsiedztwie (ustanowienie kryteriów oddziaływań skumulowanych, mających wpływ na różnorodność biologiczną, może być niekiedy bardziej skomplikowane niż w przypadku oddziaływań bezpośrednich);
- możliwość spowodowania opóźnień w osiąganiu celów ochrony obszaru lub przerwania procesu osiągania celów ochrony;
- możliwość zaburzenia działania czynników sprzyjających utrzymaniu właściwego stanu ochrony obszaru.

3.4. Wpływ inwestycji OZE na przyrodę

Kolejnym aspektem rozpatrywanego zagadnienia są zarzuty negatywnego oddziaływania inwestycji OZE na przyrodę, do których zaliczyć możemy w przypadku energetyki wodnej utrudnianie wędrówek ryb na tarło i rozwój narybku, likwidowanie miejsc lęgowych ptaków poprzez podnoszenie się poziomu wód w rzece i naturalną erozję brzegów, zmianę struktury hydrologicznej (podniesienie wód gruntowych przed zaporą i obniżenie za zaporą) oraz za-

mieranie życia w zbiornikach na skutek ich zamulania i odtleniania wody²⁷. Ponadto, inwestycje w duże elektrownie wodne wiążą się z koniecznością budowy zbiorników retencyjnych, co prowadzi do zniszczenia naturalnych siedlisk roślin i zwierząt. W przypadku wykorzystywania biomasy do produkcji energii elektrycznej najczęściej podnoszonym zarzutem jest ryzyko zmniejszenia bioróżnorodności w przypadku wieloletniego uprawiania na tym samym obszarze roślin jednego gatunku bądź o podobnych wymaganiach glebowych (monokultur) roślin, np. wierzby energetycznej, co powoduje szybkie wyjałowienie gleb nawet bardzo żyznych oraz zmianę ich struktury. Zagrożenie dla przelatujących ptaków, zmniejszenie ich populacji oraz utratę siedlisk wymienia się jako wadę budowy elektrowni wiatrowych, także dewastację naturalnego krajobrazu na skutek sztucznej ingerencji w jego porządek. Przy większości inwestycji OZE dochodzi do zmiany użytkowania gruntów, powodującą utratę różnorodności biologicznej i degradację funkcji gleby. Niemiecka Rada Doradcza ds. Zmian Globalnych podkreśla, że wzrost rozwoju produkcji biopaliw spowodował potężne zmiany w użytkowaniu gruntów i znaczny wzrost cen podstawowych produktów rolnych²⁸. Produkcja biopaliw staje się kolejnym powodem walki o skromne zasoby ziemi uprawnej, przy czym skala potencjalnych zmian użytkowania gruntów na rzecz produkcji biopaliw jest niepokojąco duża.

Przy ocenie wielkości oddziaływania inwestycji OZE na przyrodę należy wziąć pod uwagę także, „jakie zmiany zajdą w środowisku nawet jeśli przedsięwzięcie nie dojdzie do skutku. Ponadto należy także określić okres oddziaływania, czy oddziaływanie będzie okresowe czy stałe, rozległość, tj. procent siedliska lub populacji, który może zostać utracony, wartość oraz odporność (wytrzymałość) danego elementu środowiska, który poddany jest oddziaływaniu, a także prawdopodobieństwo, iż zastosowane środki łagodzące przyniosą pożądany skutek”²⁹. Należy podkreślić, że błędna lokalizacja inwestycji może doprowadzić do pogorszenia stanu środowiska, a zgodnie z zapisami Konstytucji RP dbałość o środowisko jest obowiązkiem każdego, a także ponoszenie odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenia³⁰.

Protesty społeczne i zwiększona nieufność społeczeństwa do inwestycji w energetykę odnawialną to kolejne problemy, z jakimi będzie musiał zmierzyć się inwestor w przypadku źle

²⁷ W. Lewandowski, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Warszawa 2006.

²⁸ R. Schubert (ed.), *World in Transition: Future Bioenergy and Sustainable Land Use*, German Advisory Council on Global Change, Berlin 2008.

²⁹ J. Engel, *Natura 2000...*, s. 25.

³⁰ Zob. art. 86 Konstytucji RP.

zaplanowanej lokalizacji. Także wydłużenie procesu inwestycyjnego, a nawet odrzucenie wniosku o dofinansowanie (np. przy beneficjentach starających się o dofinansowanie ze źródeł UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) może być skutkiem nierzetelnych działań. Ponadto, inwestor może nie otrzymać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia niezbędnej w celu uzyskania decyzji pozwolenia na budowę, czy też może nastąpić zaskarżenie decyzji przez strony postępowania i opóźnienie realizacji inwestycji. Skutkiem finansowym niepoprawnie przeprowadzonego procesu lokalizacyjnego może być niedoszacowanie kosztów, które inwestor będzie musiał ponieść w związku z wdrażaniem rozwiązań minimalizujących lub kompensujących negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko.

Inwestowanie polega na podejmowaniu ryzyka, oczywiście dobrze skalkulowanego. W celu uniknięcia omówionych konsekwencji należy przeprowadzić rzetelną analizę lokalizacji i skali oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zanim zostanie podjęta ostateczna decyzja o realizacji przedsięwzięcia i zanim zostanie złożony wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Inwestorzy, dążąc do minimalizacji ryzyka, powinni umiejętnie pozyskiwać i przetwarzać niezbędne informacje. Na rynku można znaleźć firmy zajmujące się specjalistycznymi ekspertyzami przyrodniczymi, tj. ornitologicznymi (zajmującymi się badaniem oddziaływania inwestycji na ptaki), chiropterologicznymi (badanie oddziaływania inwestycji na nietoperze), ichtiologicznymi (badanie oddziaływania inwestycji na ryby), herpetykologicznymi (badanie oddziaływania inwestycji na płazy i gady), fitosocjologicznymi (badanie oddziaływania inwestycji na roślinność, a także analizą hałasu czy analizą wietrzności).

3.5. Ograniczenia w realizacji inwestycji

Dowodem na powagę, z jaką polski ustawodawca traktuje ochronę środowiska naturalnego, jest fakt, że konieczność tej ochrony może być powodem ustawowego ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Istotne znaczenie w omawianym zakresie ma art. 130 ust. 1 ustawy p.o.ś., który stanowi, że „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez [...] poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody”. Inwestycje branży OZE mogą oddziaływać zarówno na formy ochrony obszarowej, obiektowej, jak i gatunkowej. Przykłady zakazów i ograniczeń, w związku z ko-

rzystaniem z nieruchomości położonej na obszarach chronionych bądź w ich pobliżu, znajdujemy w u.o.p. Każda forma ochrony przyrody podlega reżimowi prawnemu określającemu *expressis verbis* możliwości korzystania z chronionego terenu.

Najbardziej restrykcyjna ochrona przyrody realizowana jest głównie w trzech formach: parkach narodowych, rezerwach przyrody i w ramach ochrony gatunkowej. Pozostałe formy mogą być wykorzystywane przez człowieka z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Należy pamiętać, że każda forma ma do spełnienia określoną „misję”. W parku narodowym i rezerwacie przyrody zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych³¹. Można z całą stanowczością stwierdzić, że w obrębie tych form przyroda stawiana jest ponad potrzebami ekonomicznymi czy społecznymi człowieka. Nie należy się temu dziwić, ponieważ obszary te wyróżniają się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, a ochronie podlega nie tylko sama przyroda, ale i walory krajobrazowe.

W parku krajobrazowym z kolei może być wprowadzony m.in. zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy u.u.i.ś., chyba że sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko dla tego przedsięwzięcia nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę parku krajobrazowego³². Można zatem budować, ale tylko zgodnie z planem ochrony lub katalogiem dopuszczalnych form budowlanych dla danego parku. Ograniczenia związane z działalnością inwestycyjną są szczegółowo opisane w planie ochrony tworzonym dla danego parku krajobrazowego, który zawiera wytyczne dotyczące m.in. zagospodarowania przestrzennego i działań ochronnych.

Kolejną formą ochrony przyrody jest obszar chronionego krajobrazu, który został stworzony m.in. do ochrony korytarzy ekologicznych, umożliwiających migrację roślin, zwierząt lub grzybów. Na tych obszarach powinny być zapewnione instrumenty ochronne zabezpieczające przed niekontrolowanymi procesami inwestycyjnymi, niezgodnymi z założeniami, dla których zostały powołane, i mogącymi w konsekwencji doprowadzić do zaburzenia funkcjonowania ich elementów. Ustawa o ochronie przyrody wymienia całą listę potencjalnych zakazów, które mogą obowiązywać na obszarze chronionego krajobrazu, i tak może być wprowadzony np. zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy u.u.i.ś., chyba że przeprowadzona ocena oddziaływania na

³¹ Por. art. 15 u.o.p.

³² Por. art. 17 ustęp 3 u.o.p.

środowisko wykazała brak znacząco negatywnego wpływu na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu³³.

Do istotnych, z punktu widzenia procesu inwestycyjnego, form ochrony przyrody zaliczamy obszar Natura 2000. Ustawa wskazuje *explicite* tylko jeden zakaz zabraniający podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono ten obszar, wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony lub pogorszyć integralność tego obszaru i jego powiązania z innymi obszarami.

Wyjątkiem jest sytuacja, w której zostaną spełnione łącznie następujące warunki, tj.: nadrzędny interes publiczny, brak rozwiązań alternatywnych oraz zostanie wykonana kompensacja przyrodnicza niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000³⁴. Informacja o kompensacji przyrodniczej, określonej w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, musi być każdorazowo przekazywana przez ministra właściwego ds. środowiska do Komisji Europejskiej.

Przy planowaniu inwestycji na obszarach Natura 2000, bądź w ich pobliżu, trzeba pamiętać, że ochronie podlegają poszczególne gatunki roślin i zwierząt lub siedliska przyrodnicze, nie cały obszar, a każdy projekt inwestycyjny jest indywidualnie rozpatrywany. Konstatując, należy zauważyć, że działania podejmowane na tym obszarze są, co do zasady, dozwolone, o ile nie wpływają na przedmiot ochrony danego obszaru. Obok form ochrony obszarowej istnieją w Polsce indywidualne formy ochrony przyrody, które także mogą być przyczyną ograniczania działalności inwestycyjnej. W stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, bo o nich mowa, mogą być wprowadzone np. zakazy: niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby; zmiany sposobu użytkowania ziemi; chyba że przedsięwzięcie dotyczy realizacji inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody³⁵.

Katalog form ochrony przyrody zamyka ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów, która ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie

³³ Por. art. 24 u.o.p.

³⁴ Por. art. 33–34 u.o.p.

³⁵ Por. art. 45 u.o.p.

różnorodności gatunkowej i genetycznej. W stosunku do gatunków dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, objętych ochroną gatunkową, zabrania się m.in. niszczenia ich siedlisk i ostoi³⁶.

Należy podkreślić, że jeżeli przy realizacji inwestycji ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą³⁷, czyli zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy u.u.i.ś., określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, przed wydaniem, której została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Należy pamiętać, że kompensacja musi zostać zapewniona przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia.

Oprócz wspomnianych wyżej form ochrony przyrody i ograniczeń nimi przewidzianych w ochronie różnorodności biologicznej istotne znaczenie ma także dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu³⁸, transponowana ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁹. Zgodnie z art. 2 ustawy za wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą lub wystąpienie szkody w środowisku odpowiada podmiot korzystający ze środowiska. Można zatem przyjąć, że w przypadku inwestycji OZE może nim być inwestor publiczny budujący elektrownie wodną, inwestor prywatny realizujący przedsięwzięcie w energetyce wiatrowej czy też rolnik, który przekształca swoje ekstensywnie użytkowane różnorodne pola uprawne np. w wielkopowierzchniową monokulturę wierzby energetycznej⁴⁰.

Podmiot korzystający ze środowiska odpowiada za zagrożenie lub szkodę spowodowaną z własnej winy, wyłącznie w odniesieniu do szkód wyrządzonych w stosunku do chronionych

³⁶ Por. art. 46, 51 i 52 u.o.p.

³⁷ Zob. art. 3 ust. 8 i art. 75 ust. 3 i 5 u.o.ś.

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. WE L143/56 z 30.04.2004).

³⁹ Dz.U. 2007, nr 75, poz. 493.

⁴⁰ J. Engel, *Natura 2000...*, s. 15.

gatunków lub siedlisk przyrodniczych. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku⁴¹ wskazuje, iż kryterium oceny wystąpienia szkody w stosunku do chronionego gatunku jest np. zniszczenie lub uszkodzenie siedliska gatunku chronionego, zmniejszenie powierzchni lub pogorszenie użyteczności dla gatunku chronionego zasobów jego siedliska, pogorszenie możliwości ochrony gatunku chronionego, w tym możliwości uzyskania właściwego stanu jego ochrony, czy też pogorszenie stanu lub funkcji populacji gatunku chronionego na terenie gminy, województwa, kraju, regionu biogeograficznego lub Unii Europejskiej, polegające w szczególności na: zmniejszeniu liczebności populacji gatunku chronionego, zmniejszeniu jej zagęszczenia, zmniejszeniu zajmowanej przez nią powierzchni, pogorszeniu możliwości rozmnażania się populacji gatunku chronionego, jej rozprzestrzeniania się lub pogorszeniu innych funkcji życiowych, zwiększeniu śmiertelności lub ograniczeniu możliwości kontaktu populacji gatunku chronionego z populacjami sąsiednimi.

Natomiast kryterium oceny wystąpienia szkody w stosunku do chronionego siedliska przyrodniczego jest zmiana lub zmiany powodujące np. zniszczenie lub uszkodzenie części chronionego siedliska przyrodniczego, pogorszenie stanu ochrony gatunków chronionych typowych dla chronionego siedliska przyrodniczego, pogorszenie możliwości ochrony chronionego siedliska przyrodniczego, w tym możliwości uzyskania właściwego stanu jego ochrony, czy też pogorszenie stanu lub funkcji chronionego siedliska przyrodniczego na terenie gminy lub województwa, kraju, regionu biogeograficznego lub Unii Europejskiej, polegające w szczególności na: utracie części związanej z nim różnorodności biologicznej, utracie lub pogorszeniu specyficznych cech jego struktury, pogorszeniu realizacji jego funkcji ekosystemowych lub pogorszeniu tworzonej przez nie różnorodności krajobrazowej. Inwestor podejmujący działania niebezpieczne powinien ponosić ryzyko szkód związanych z tymi działaniami, jeżeli podejmuje je dla własnej korzyści (*eius damnum cuius commodum*).

Przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych. W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocz-

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30.04.2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. 2008, nr 82, poz. 501).

nie podjąć działania zapobiegawcze na swój koszt⁴². Ustawodawca przyjmuje, że za szkodę w środowisku nie można uznać szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie ze wspomnianym już art. 34 u.o.p. lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy jednak pamiętać, że prowadzenie działalności, będącej przyczyną powstania szkód, na podstawie decyzji i w jej granicach nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko⁴³. Cywilistyczna koncepcja szkody zakłada rzeczywistą stratę, jaką poniósł poszkodowany (*damnum emergens*), w przypadku przyrody trudno jest jednak mówić o podmiocie, dlatego problem wyceny korzystania ze środowiska nabiera coraz większego znaczenia⁴⁴.

3.6. Instytucja oceny oddziaływania na środowisko jako element procesu inwestycyjnego

W zakresie prawa ochrony środowiska, obok instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, na szczególną uwagę zasługują instytucje prawne, które przewidują w procesie inwestycyjnym prawnie dopuszczalne negatywne oddziaływanie na środowisko. Może być ono dopuszczone w wyniku przeprowadzenia szczegółowej oceny oddziaływania na środowisko. Jest to instrument ochrony środowiska o charakterze prewencyjnym, który służy, nie tylko, możliwie jak najwcześniejszej reakcji, w fazie projektowania procesu inwestycyjnego, ale także umożliwia uwzględnienie wymogów ochrony środowiska podczas tworzenia aktów administracyjnych, na podstawie których inwestorzy w przyszłości będą realizować swoje przedsięwzięcie.

Wymagany zakres monitoringu, ocena możliwości i sposobów zapobiegania i zmniejszenia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz analiza bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na zdrowie i warunki życia ludzi i na środowisko jest celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko⁴⁵. Zgodnie z ustawą

⁴² Por. art. 9 i 22. u.z.sz.ś.n.

⁴³ Por. art. 325 u.o.ś.

⁴⁴ Zob. szerzej: M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008; P. Korzeniowski, *Ryzyko szkody w środowisku*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 1(65), s. 89–103; A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 127–135.

⁴⁵ Por. art. 62 u.u.i.ś.

o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko dla inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko (a do takich najczęściej zaliczamy inwestycje OZE) do wniosku o decyzję o warunkach zabudowy należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, która stanowi integralną część wniosku.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa się rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia wraz z warunkami wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia czynników uciążliwych dla terenów sąsiednich⁴⁶. W przypadku przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dołączanym do wniosku) należy w szczególności opisać elementy przyrodnicze środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na gruncie u.o.p. oraz przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Natomiast w karcie informacyjnej przedsięwzięcia dołączanej do wniosku przy przedsięwzięciach potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko należy zawrzeć informacje o obszarach podlegających ochronie na podstawie u.o.p., znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia.

Inwestycje wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymienione zostały w załączniku I i II do dyrektywy Rady 85/337/EWG i transponującym dyrektywę rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁷. Rozporządzenie określa rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako wymienione przedsięwzięcia. Procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma na celu zabezpieczenie inwestora, a przede wszystkim środowisko, przed błędną lokalizacją inwestycji. Wrażliwość siedlisk i gatunków na działanie czynników zewnętrznych, cechy przedsięwzięcia i jego oddziaływań – rozmiar, czas trwania, natężenie, częstotliwość, odwracalność, efekt kumulacji z oddziaływaniami innych przedsięwzięć – jest

⁴⁶ Por. art. 82 ust. 1 u.u.i.ś.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 09.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1397.

determinantą kwalifikacji inwestycji jako znacząco oddziałującej. Nie da się *ipso iure* określić granicy pomiędzy oddziaływaniem znaczącym a nieistotnym. Czy utrata 1% populacji jakiegoś gatunku w obszarze, który jest kluczowy w skali kraju dla jego ochrony, może być oddziaływaniem znaczącym, podczas gdy utrata 5% populacji tego samego gatunku, ale w obszarze, który ma niewielkie znaczenie dla zachowania jego populacji krajowej, nie? Bądź czy nieodwracalne zniszczenie 100 m² siedliska rzadkiego gatunku rośliny chronionej w obszarze o małej powierzchni może być oddziaływaniem znaczącym, a utrata 1000 m² siedliska w ostoi o powierzchni kilku tysięcy ha – nie?⁴⁸

O tym, czy dana inwestycja kwalifikuje się do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, decyduje przynależność do jednej z grup przedsięwzięć wymienionych w omawianym rozporządzeniu. Z zapisów aktu wynika, że do rodzajów przedsięwzięć OZE, mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, możemy zaliczyć: instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o łącznej mocy nominalnej elektrowni nie mniejszej niż 100 MW oraz lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2 ust. 1 pkt 5); budowle piętrzące wodę o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 5 m (§ 2 ust. 1 pkt 36) oraz elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej, o mocy cieplnej nie mniejszej niż 300 MW rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy ich nominalnym obciążeniu (§ 2 ust. 1 pkt 3). Z kolei rodzaje przedsięwzięć OZE mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko to: elektrownie wodne (§ 3 ust. 1 pkt 5); instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru mniejsze niż 100 MW zlokalizowane na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m (§ 3 ust. 1 pkt 6); instalacje do produkcji paliw z produktów roślinnych, z wyłączeniem biogazowni o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej (§ 3 ust. 1 pkt 45); elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 3, o mocy cieplnej rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy ich nominalnym obciążeniu, nie mniejszej niż 25 MW, a przy stosowaniu paliwa stałego – nie mniejszej niż 10 MW; przy czym przez paliwo rozumie się paliwo w rozumieniu przepisów o standardach emisyjnych z instalacji (§ 2 ust. 1 pkt 4); instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem

odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41–47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu przepisów ustawy z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej (§ 2 ust. 1 pkt 80).

Istnienie form ochrony przyrody nie hamuje realizacji inwestycji, lecz powoduje konieczność rozważenia rozwiązań alternatywnych, które będą sprzyjały jej ochronie. Nawet negatywna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie wyklucza możliwości jego realizacji w przypadku, gdy nie istnieją żadne rozsądne rozwiązania alternatywne. Konieczne jest jednak minimalizowanie negatywnego wpływu inwestycji na komponenty ochrony przyrody, gdyż mogą zostać zdegradowane podstawy ludzkiej egzystencji. Optymalnym rozwiązaniem byłoby projektowanie inwestycji w odnawialne źródła energii na właściwie pojmowanym rachunku ekonomicznym, w którym wartości ochrony przyrody byłyby uwzględnione co najmniej w sposób równorzędny w stosunku do pozostałych elementów. Koszty źle zlokalizowanej inwestycji, na terenach cennych przyrodniczo, to nie tylko straty inwestora, ale przede wszystkim ogromne straty środowiskowe, które często mają nieodwracalne skutki, dlatego też w odniesieniu do degradacji bioróżnorodności i usług ekosystemowych coraz częściej stosuje się instrument wyceny szkód.

Formy ochrony przyrody są niezbędnym mechanizmem ochrony obszarów cennych przyrodniczo i stoją na straży, aby względy ekonomiczne nie przesłaniały aspektów ekologicznych. Człowiek jest całkowicie zależny od zasobów różnorodności biologicznej, a jej ochrona jest podstawowym warunkiem na dalsze egzystowanie. Należy zatem walczyć o społeczną akceptację istnienia form ochrony przyrody i dobrze przygotowanych inwestycji OZE, aby do świadomości społecznej dotarło, że nieskuteczność prowadzenia ochrony przyrody i narastające zmiany klimatu, prowadzą do pogorszenia jakości życia.

Jak ważna jest ocena ryzyka przyrodniczego przy planowanej inwestycji, może świadczyć fakt, że wciąż podejmowane są próby udoskonalania prawa w tym zakresie. Chociażby w ostatnich działaniach Ministerstwa Środowiska, które przygotowuje zmiany do u.u.i.ś. i proponuje uzupełnić kartę informacyjną przedsięwzięcia o wszystkie formy ochrony przyrody (nie tylko o obszary podlegające ochronie).

Rozdział 4

Regulacja partycypacji społecznej w procesie inwestycyjnym OZE

4.1. Udział społeczeństwa

Polska została zobowiązana na mocy licznych aktów unijnych, aby w możliwie krótkim czasie doprowadzić stan środowiska do poziomu istniejącego w innych regionach Unii Europejskiej. Duże zaniedbania w tej dziedzinie są spowodowane głównie niedostatkiem środków finansowych i niską świadomością ekologiczną społeczeństwa, która przejawia się jako obojętność zarówno na działalność szkodzącą środowisku, jak też na propozycje poprawy jego stanu. Następne podrozdziały zostaną poświęcone właśnie kwestii uspołeczniania procesu inwestycyjnego i możliwościom finansowego wsparcia inwestora w realizacji przedsięwzięcia.

Istotnym elementem procesu inwestycyjnego w odnawialne źródła energii jest udział społeczeństwa. Jest to jedna z najważniejszych faz procedury oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzji środowiskowej), niezbędnej w celu ubiegania się o tzw. decyzję realizacyjną (wskazanej w art. 72 ust. 1, w tym pozwolenie na budowę). Dlaczego konsultacje społeczne są tak istotne w procesie inwestycyjnym? Przede wszystkim z uwagi na konieczność zebrania pełnych, rzetelnych informacji o planowanej inwestycji, a opinie społeczeństwa nie rzadko stanowią znaczną wartość dodaną w procedurze podejmowania decyzji. Konsultacje społeczne są skutecznym sposobem na przejrzystość i efektywność procesu inwestycyjnego¹.

¹ Zob. szerzej: M. Górski, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska: zagadnienia społeczno – prawne*, Warszawa 2011; P. Wilczyński, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 82–92.

Udział społeczeństwa na wczesnym etapie podejmowania decyzji stanowi podstawowy element, przewidzianej w Konwencji z Aarhus, podpisanej 25 czerwca 1998 r.², procedury udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Dział III ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa zasady udziału społeczeństwa. Ustawa precyzuje kwestie udziału społeczeństwa w opracowywaniu planów, programów i strategii oraz przy planowaniu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, stosownie do przepisów dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ustawa stanowi, że podstawową formą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest prawo składania uwag i wniosków, które ma charakter powszechny i przysługuje każdemu. Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu bądź za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym. Zgodnie z art. 37 u.u.i.ś. organ prowadzący postępowanie ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie złożone uwagi i wnioski, ale nie musi ich wszystkich uwzględnić. Natomiast ma obowiązek dołączyć do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Organ właściwy w sprawie ma obowiązek umożliwić udział społeczeństwa w postępowaniu, w którym ten udział jest przewidziany, odpowiednio wcześniej. Zainteresowanym osobom, chcącym uczestniczyć w postępowaniu przewidującym udział społeczeństwa, ustawodawca daje 21-dniowy termin składania uwag i wniosków. Zgłoszone po tym terminie uwagi i wnioski pozostawia się bez rozpatrzenia. Warto zaznaczyć, że przepisy działu VIII k.k.a. są w tym zakresie wyłączone³. Do obowiązków proceduralnych organu prowadzącego postępowanie należy podanie do publicznej wiadomości określonych

² Podstawowe założenia Konwencji z Aarhus zostały powtórzone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

³ Zob. art. 32 u.u.i.ś.

informacji oraz przyjmowanie w wyznaczonym terminie zgłaszanych uwag i wniosków. Przez podanie do publicznej wiadomości ustawodawca rozumie: „udostępnienie informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie; ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu; ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia [...] w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania”.

Organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron uczestniczących w postępowaniu mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nie znane organowi administracji publicznej. Należy ponadto, o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczenia albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

W procesie inwestycyjnym w zakresie odnawialnych źródeł energii, przy procedurze oceny oddziaływania na środowisko, przedmiotem udziału społeczeństwa będzie przede wszystkim wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z wszystkimi załącznikami, w szczególności raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także postanowieniem o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (jeżeli zostało takowe wydane) bądź postanowieniem w sprawie zakresu raportu (jeżeli taki zakres był określany) razem z opiniami właściwych organów. Organ prowadzący postępowanie może odmówić udostępnienia informacji o środowisku, jeżeli informacje te dotyczą kwestii wskazanych w art. 16 u.u.i.ś. (obligatoryjnie) lub w art. 17 (fakultatywnie). W ustawie nie jest podane wyraźnie, w jakim terminie powinny rozpocząć się konsultacje społeczne, jednak z całą pewnością powinno to nastąpić „bez zbędnej zwłoki” (art. 33). Zatem należy przyjąć, iż przy przedsięwzięciach mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, podanie do publicznej wiadomości (art. 74 ust. 3) powinno nastąpić po złożeniu wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, chyba że złożono wniosek o ustalenie zakresu raportu (art. 69). W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko konsultacje społeczne mogą się rozpocząć w przypadku stwierdzenia konieczności przeprowadzenia pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko i dostarczenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

W ustawie nie jest także *explicite* wyrażone, w którym momencie powinien nastąpić udział społeczeństwa w postępowaniu. Marek Górski przyjmuje, iż powinno to mieć miejsce

przed wystąpieniem do właściwego organu o uzgodnienie warunków decyzji środowiskowej⁴. Autor zwraca uwagę w swojej publikacji na aspekt czysto praktyczny, który daje odpowiedź na pytanie, czy do wymaganego zaopiniowania ma być przedstawiona cała zebrana dokumentacja (także złożone uwagi i wnioski społeczeństwa), czy też opinie powinny pojawić się wcześniej i być elementem dokumentacji przedstawianej do zapoznania się w ramach udziału społeczeństwa. Autor podkreśla ponadto, że opinie fachowców organów powinna być niejako podsumowaniem odnoszącym się do całości zebranego materiału, w tym złożonych uwag i wniosków.

Zgodnie z zapisami u.u.i.ś. organ właściwy w sprawie podaje do publicznej wiadomości informacje o:

- przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- wszczęciu postępowania;
- przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (wnioskiem o wydanie decyzji wraz z wymaganymi załącznikami; postanowieniem organu właściwego do wydania decyzji oraz stanowiskami innych organów, jeżeli stanowiska są dostępne w terminie składania uwag i wniosków;
- miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- możliwości składania uwag i wniosków;
- sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania;
- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

W uzasadnieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, musi pojawić się informacja o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Niestety, jak wykazały badania,

⁴ M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*. Poznań 2009, s. 58.

przeprowadzone na zlecenie Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej przez pracowników naukowych Zakładu Zdrowia Publicznego Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie, Polacy wykazują niewielki udział w konsultacjach społecznych⁵.

Klasyfikacja Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Uczestnictwa Społecznego⁶ wyróżnia pięć poziomów partycypacji społecznej:

- informowanie (rola uczestnictwa społecznego sprowadza się do informowania społeczeństwa o zamierzeniach władz w celu lepszego ich poznania i zrozumienia. Informacja prasowa, internet, dni otwarte.),
- konsultowanie (opiniowanie przedkładanych projektów rozwiązań i zgłaszaniu ich alternatyw. Dyskusje, ankiety, debaty publiczne),
- włączanie (ciągłe uczestnictwo społeczne w całym procesie przygotowywania decyzji. Warsztaty, badanie opinii publicznej),
- współpraca (aktywne uczestnictwo w przygotowaniu alternatyw decyzyjnych i współudziale w dokonywaniu ich wyboru. Obywatelskie komitety doradcze),
- nadawanie uprawnień (przekazywanie uprawnień decyzyjnych w ręce społeczności lokalnych. Referendum, sąd obywatelski).

Pocieszający jest fakt, że zaledwie 6,7% ankietowanych (jak wynika z badania przeprowadzonego dla Instytutu na rzecz Ekorozwoju)⁷ stwierdziło, że konsultacje społeczne są zbędne, gdyż niepotrzebnie wydłużają proces decyzyjny, na ogół nie uwzględnia się ich wyników bądź wręcz uniemożliwiają one podjęcie jakiegokolwiek decyzji.

Organ prowadzący postępowanie może, w drodze postanowienia, wyłączyć udział społeczeństwa i organizacji ekologicznych, w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, jeżeli zastosowanie tych przepisów mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Po zakończeniu postępowania organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniem dokonany z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz opinią organu inspekcji sanitarnej. Jest to ostatni etap udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania przedsięwzięć z zakresu odnawialnych źródeł energii na środowisko.

⁵ Mroczek B. (red.), *Akceptacja dorosłych Polaków dla energetyki wiatrowej i innych odnawialnych źródeł energii*, Szczecin 2011.

⁶ C. Starczewski (red), *Konflikt ekologiczny*, Warszawa 2007.

⁷ A. Bołtomiuk, *Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój – raport z badań 2009*.

4.2. Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu związanym z udziałem społeczeństwa

Organizacje ekologiczne to zgodnie z art. 3 pkt. 16 ustawy p.o.ś., organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Dla uznania, iż celem organizacji jest ochrona środowiska, wystarczy, aby w statucie wymieniono jeden z elementów lub rodzajów działań na rzecz ochrony środowiska⁸. Organizacje ekologiczne uczestniczą w postępowaniu na prawach strony. Należy podkreślić, że nie są one jednak stroną w postępowaniu, ale przysługują im określone uprawnienia strony, w szczególności procesowe. Nie stosuje się, w tym przypadku art. 31 § 4 k.p.a. o poinformowaniu organizacji o postępowaniu, a zatem włączenie się organizacji ekologicznej w postępowanie wymagające udziału społeczeństwa wymaga jej aktywności. Organ administracji może jednak odmówić organizacji ekologicznej udziału w postępowaniu, na które służy organizacji zażalenie⁹. Novum na gruncie prawa krajowego to wyposażenie organizacji ekologicznej w prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, nawet wtedy, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Musi być to jednak uzasadnione celami statutowymi tej organizacji¹⁰. Ponadto, organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa¹¹. Co do zasady, w prawodawstwie polskim do takiej legitymacji procesowej konieczny jest udział organizacji w postępowaniu administracyjnym¹². Organizacje ekologiczne mogą także uczestniczyć poprzez swoich przedstawicieli w organach i instytucjach publicznych wykonujących zadania administracji publicznej z zakresu ochrony środowiska, np. Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko, Państwowej Radzie Ochrony Środowiska, Państwowej Radzie Ochrony Przyrody czy też Radzie Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁸ M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 90.

⁹ Por. art. 44 ustęp 4.

¹⁰ Por. art. 44 ustęp 2.

¹¹ Por. art. 44 ustęp 3.

¹² Art. 50 ustęp 1 ustawy z 30.08.2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270, ze zm.).

Warte podkreślenia jest to, że na etapie postanawiania o konieczności przeprowadzenia pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko nie przewidziany jest udział społeczeństwa ani organizacji ekologicznych. W przypadku przedsięwzięć, mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, przeprowadzenie pełnej procedury może okazać się niekonieczne. Zgodnie z art. 63 obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie uwarunkowania wymienione w art. 63 ustęp 1, w procedurze tzw. screeningu. Podkreślić należy, że organizacje ekologiczne mogą zgłaszać chęć uczestnictwa dopiero w odniesieniu do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a screening do takich nie należy.

4.3. Akceptacja społeczna dla inwestycji w OZE

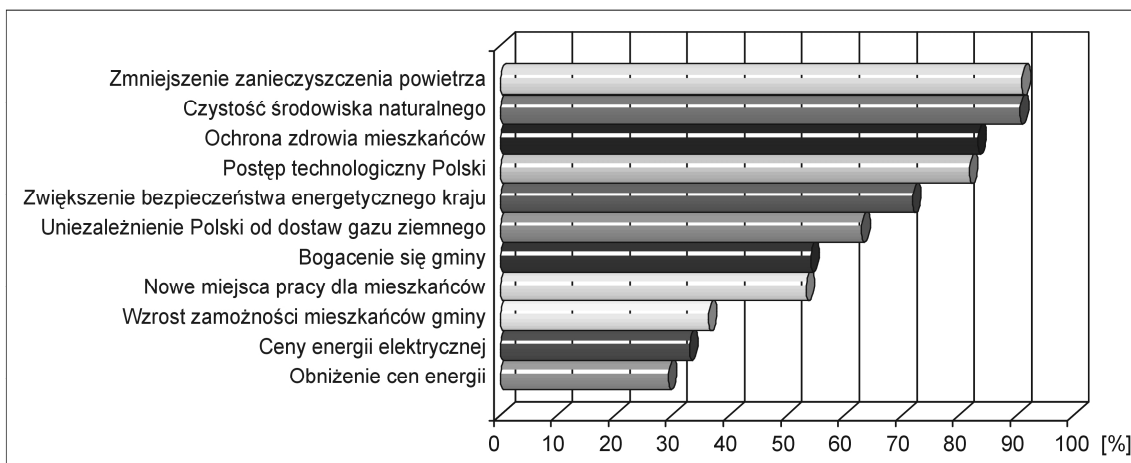
Znajomość opinii i poziomu akceptacji społecznej dla inwestycji w odnawialne źródła energii ma bardzo ważne znaczenie w procesie inwestycyjnym. Mobilizujące dla inwestorów są wyniki badań na zlecenie Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej¹³, które wykazały społeczną akceptację dla inwestycji w energetykę odnawialną. Średnia ocena poparcia dla OZE wskazała na wysoki jego poziom, a tym samym wysoki poziom akceptacji dla rozwoju OZE. Badanie przeprowadzono w celu określenia poziomu akceptacji społecznej dla OZE. Uzyskane wyniki badania pokazały, że reprezentatywna grupa Polaków dostrzega korzyści wynikające z odnawialnych źródeł energii, przede wszystkim w obszarze ekologii, zdrowia człowieka i postępu technologicznego kraju¹⁴. „Najsilniejszymi korelatami poziomu akceptacji są opinie na temat społecznego sensu inwestycji w energetykę wiatrową i OZE oraz wpływu działalności człowieka na zmiany klimatyczne, czyli te obszary świadomości społecznej, na których można budować programy edukacyjno-informacyjne”¹⁵.

Z kolei w raporcie przygotowanym przez Instytut na rzecz Ekorozwoju możemy przeczytać, że najważniejszymi kwestiami, które respondenci braliby pod uwagę, podejmując decyzję dotyczącą wybudowania jakiegokolwiek elektrowni w pobliżu ich miejsca zamieszkania, są: bezpieczeństwo dla zdrowia, nowe miejsca pracy, poprawa jakości środowiska, korzystny wpływ na ograniczenie zmian klimatu oraz wykorzystywanie w elektrowni nowoczesnych technologii.

¹³ B. Mroczek (red.), *Akceptacja dorosłych Polaków...*

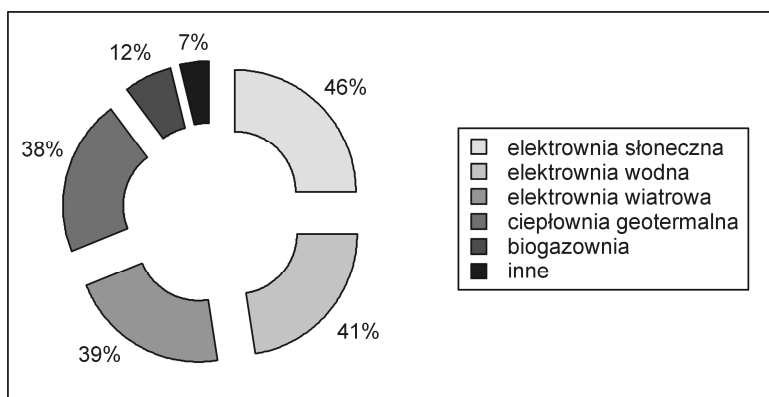
¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.



Rys. 1. Korzyści OZE

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu PSEW. B. Mroczek (red.), *Akceptacja dorosłych Polaków dla energetyki wiatrowej i innych odnawialnych źródeł energii*, Szczecin 2011.



Rys. 2. Poziom akceptacji społecznej dla inwestycji OZE w pobliżu miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu *Z energetyką przyjazną środowisku za pan brat*, Instytut na rzecz Ekorozwoju. A. Stanaszek, M. Tędziągolska, *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*, Warszawa 2011.

4.4. Działania promocyjno-edukacyjne

Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, prowadzące do oszczędności zasobów nieodnawialnych, jest szansą połączenia rozwoju ekonomicznego z bardziej efektywną ochroną środowiska naturalnego w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Niestety, założenia rozwoju ekonomicznego przeciwstawiają się możliwościom realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Nadzieję na prawidłową realizację tej zasady daje zmiana mentalności ludzi, a szczególnie młodego pokolenia, poprzez odpowiednie programy nauczania ekologii na wszystkich szczeblach edukacji. W sukces naszym zamierzeniom idzie także, propagowany ostatnio, benchmarking, polegający na czerpaniu informacji z najlepszych, sprawdzonych praktyk, który może wspomóc lokalne społeczności w lepszej edukacji ekologicznej oraz przy realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE poświęca art. 14 unormowaniom informacji i szkoleń, stanowiąc, że państwa członkowskie przy udziale władz lokalnych i regionalnych opracowują odpowiednie programy informacyjne, programy zwiększania świadomości, programy doradcze lub szkoleniowe, aby informować obywateli o korzyściach i rozwiązaniach praktycznych związanych z rozwojem i wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych. Ponadto, zapewniają dostęp do informacji o środkach wsparcia wszystkim zaangażowanym stronom, takim jak odbiorcy, wykonawcy budowlani, instalatorzy, architekci i dostawcy urządzeń i systemów grzewczych, chłodzących i elektrycznych oraz pojazdów wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych.

Człowiek jest całkowicie zależny od zasobów różnorodności biologicznej, a jej ochrona jest podstawowym warunkiem na dalsze egzystowanie. Należy zatem walczyć o społeczną akceptację inwestycji OZE, aby do świadomości społecznej dotarło, że narastające zmiany klimatu, powodujące utratę różnorodności biologicznej, prowadzą do pogorszenia jakości życia wszystkich mieszkańców naszej planety, a także podjąć wszelkie możliwe działania w celu ochrony utraty różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, nadając im priorytetowe znaczenie w procesie tworzenia polityk, tj. rozwoju regionalnego czy planowania przestrzennego. Należyte planowanie przestrzenne spełnia bowiem rolę złotego środka pomiędzy koniecznością zachowania kapitału przyrodniczego i potrzebą wykorzystywania go do rozwoju gospodarki.

Istotnym czynnikiem spowalniającym rozwój inwestycji OZE jest brak społecznej akceptacji, spowodowanej głównie brakiem wiedzy. Dlatego gminy bądź inwestorzy powinni podejmować szereg niezbędnych działań w celu przekonania społeczności lokalnych do realizowanego przedsięwzięcia. Należy w sposób rzetelny informować o korzyściach środowiskowych, gospodarczych i społecznych tego typu inwestycji. W ramach akcji edukacyjnej konieczne wydaje się przybliżenie społeczeństwu wiedzy na temat uwarunkowań administra-

cyjno-prawnych inwestycji OZE, procesach wytwarzania i zagospodarowania energii pochodzącej z OZE, dostępie do nowoczesnych technologii czy wreszcie o możliwościach finansowania tego typu inwestycji. Działania powinny być ukierunkowane na wzrost świadomości dokonywania racjonalnych wyborów konsumenckich i dostarczenia kompletnej informacji o efektywnych energetycznie zachowaniach i stosowaniu urządzeń¹⁶. Z badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Banku Ochrony Środowiska wynika, że już 64% mieszkańców naszego kraju kupuje energooszczędne żarówki.

Dobrze przeprowadzona akcja edukacyjno-promocyjna to niekiedy jeden z ważniejszych elementów procesu inwestycyjnego. Jak ważna jest edukacja ekologiczna, możemy zaobserwować śledząc przepisy ustawy p.o.ś., gdzie odrębny rozdział poświęcony jest tym zagadnieniom. Wszystkie typy szkół, środki masowego przekazu zobligowane są do uwzględniania problematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, kształtowania pozytywnego stosunku społeczeństwa do ochrony środowiska oraz popularyzowania zasad tej ochrony. Natomiast organy administracji, instytucje koordynujące oraz kierujące działalnością naukową i naukowo-badawczą, a także szkoły wyższe, placówki naukowe i naukowo-badawcze, obejmujące swym zakresem działania dziedzinę nauki lub dyscypliny naukowe wiążące się z ochroną środowiska, są obowiązane uwzględniać w ustalonych programach oraz w swej działalności badania dotyczące zagadnień ochrony środowiska i badania te rozwijać. We wszelkich działaniach edukacyjnych należy podkreślać, jak istotne z punktu widzenia środowiskowego, gospodarczego, a także społecznego są inwestycje w odnawialne źródła energii. *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*¹⁷, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wskazują na społeczne korzyści inwestycji w OZE, w postaci tzw. *green jobs*, czyli aktywizację gospodarczą wsi oraz zwiększenie zatrudnienia wśród społeczności lokalnej. Podkreśla się także pobudzenie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, wzrost dochodów własnych samorządów gminnych oraz wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa (tzw. rozproszona infrastruktura energetyczna).

A może sposobem na efektywne i szybkie dotarcie do społeczności lokalnej jest muzyka? Takie rozwiązanie w promocji efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii proponuje Energy Union. Udaje się tam, gdzie bawi się młodzież i łączy kampanię informacyjną „Inteligentnej Energii” z trasą koncertową¹⁸.

¹⁶ Zob. szerzej: K. Żmijewski (red.) *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*, Warszawa 2009, s. 81.

¹⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13.07.2010 r.

¹⁸ Zob. szerzej. *Tanecznym krokiem ku ekologicznej przyszłości. Unia energetyczna: kampania środowiskowa dociera do europejskiej młodzieży*, „Inteligentna Energia” 2010, nr 6, s. 6.

4.5. Uspołecznienie procesu inwestycyjnego OZE

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym, wzrostem zamożności społeczeństwa i związanym z tym wzrostem konsumpcji ilość zapotrzebowania na energię będzie się zwiększać. Należy zatem jak najszybciej stworzyć alternatywne rozwiązania, które obserwowane są już w wielu krajach wysoko rozwiniętych, a wynikają, po pierwsze, ze zmian struktury konsumpcji, po drugie, natomiast z upowszechniania świadomości ekologicznej i wdrażania postępu technologicznego o charakterze proekologicznym. Rozwój gospodarczy nie odbywa się w oderwaniu od środowiska. Uwzględnić należy, że dalszy rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny nie jest możliwy bez jednoczesnego uwzględniania problemów środowiska i nie może odbywać się przy wyeksploatowanych bogactwach naturalnych¹⁹.

Udział społeczeństwa służyć ma budowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie włączenia się w życie publiczne, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii np. oddziaływania przedsięwzięcia OZE na środowisko. Głównym celem konsultacji jest uzyskanie informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, na których przedsięwzięcie może mieć wpływ. W wyniku udziału społeczeństwa organ właściwy może np. zażądać uzupełnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko o informacje wskazane w toku konsultacji społecznych.

W większości przypadków, dla inwestorów branży OZE, konsultacje społeczne to jednak „droga przez mękę”. Społeczności lokalne chcą za wszelką cenę zbojkotować wszelkie działania inwestycyjne planowane w okolicy, tłumacząc negatywną ingerencją w krajobraz, szkodliwym oddziaływaniem na zdrowie ludzi i zwierząt. Podstawowym działaniem w tym zakresie jest prowadzenie na szeroką skalę edukacji ekologicznej, sprzyjającej podniesieniu świadomości społeczeństwa w zakresie planowanych czy realizowanych inwestycji OZE.

Przykładem ogromnej niechęci społecznej dla inwestycji proekologicznych może być budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Takie instalacje funkcjonują z powodzeniem, na zachodzie Europy od wielu lat. Rozwiązują nie tylko problem niezależności energetycznej, ale także zagospodarowania odpadów komunalnych, które stanowią także bardzo ważny aspekt polityki unijnej. Niestety, niska świadomość społeczna, wysokie koszty inwestycyjne i brak mobilizacji sprawiają, że w Polsce temat spalarni odpadów pozostaje w fazie koncepcji, a nie realizacji. Dla przeciwników spalarni odpadów należy podkreślić, że szwedzkie spalarnie spełniają najbardziej wyśrubowane normy, dotyczące

¹⁹ A. Starzewska-Sikorska, *Ocena oddziaływania na środowisko jako narzędzie planowania przestrzennego ekorozwoju*, Białystok 1994.

emisji zanieczyszczeń i neutralizacji przykrego zapachu. Przeciętna szwedzka spalarnia emituje rocznie tyle dioksan co dwie paczki papierosów²⁰.

Protesty społeczności lokalnych niekiedy utrudniają budowę nowoczesnych obiektów o wysokim standardzie wyposażenia, a jednocześnie tańszych pod względem inwestycyjnym i eksploatacyjnym. Protesty takie są zwłaszcza wykorzystywane jako jeden z ważniejszych elementów lokalnych programów wyborczych i są elementem politycznych konfrontacji. Na użytek tego typu zachowań lokalnych stworzono nawet w Wielkiej Brytanii określenie NIMEY (*Not In My Election Yard* – nie w moim okręgu wyborczym).

Natomiast wspomniane wyżej protesty wobec wszelkich inwestycji związanych z ochroną środowiska są przede wszystkim wynikiem braku informacji, edukacji i komunikacji ze społeczeństwem. W tym zakresie najskuteczniejszym sposobem rozwiązania takich problemów będzie działanie, pozwalające na bezpośredni kontakt z mieszkańcami tak, aby mogli poczuć się współtwórcami realizowanych inwestycji. Do takich działań można zaliczyć:

- badanie opinii społecznej, analizowanie stanu świadomości i postaw mieszkańców;
- stworzenie systemu informacji publicznej, prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych;
- zbudowanie zaplecza instytucjonalnego i społecznego w oparciu o zasady partycypacji społecznej;
- nawiązanie i utrzymanie dobrych kontaktów z mediami;
- monitorowanie działań oraz zachowań społecznych.

Bardzo ważną kwestią jest także udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji związanych z OZE, a brak zgody społeczeństwa może doprowadzić do zablokowania realizacji inwestycji, co stwarza kolejne zagrożenia. Zatem inwestor musi znaleźć skuteczny sposób negocjacji i zaszczerpić w świadomości społecznej pojęcie wspólnego interesu. Jednak wiadomo, że przyjęcie nowych zwyczajów przez mieszkańców to efekt żmudnej i długotrwałej pracy, a „bez zwyczaju nie ma prawa” i o tym nie należy zapominać.

Obok wspomnianych wyżej działań dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego powinny być prowadzone także akcje edukacyjno-informacyjne, polegające m.in. na kreowaniu zachowań konsumentów w kierunku zakupu produktów energooszczędnych czy racjonalizacji zużycia energii. Według Gunthera Oettingera – komisarza ds. energii UE – edukacja energetyczna to najbardziej opłacalna inwestycja UE²¹.

²⁰ *Szwedzki model – polskie możliwości*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 11(230), s. 120.

²¹ Magazyn programu *Inteligentna Energia Europa na rzecz zrównoważonej przyszłości*, 2010, nr 1, Komisja Europejska.

Z konferencji pt. *Konflikt ekologiczny*, która odbyła się 13 czerwca 2007 r. w Centrum Informacji o Środowisku²², można wywnioskować, że najczęstszą przyczyną konfliktów społecznych jest nienależyta informacja przekazywana przez władze. Wynika to głównie z niskiej świadomości społecznej i obawy przed negatywną reakcją społeczeństwa. Przykładem może być tutaj budowa spalarni w Warszawie, gdzie głównym grzechem władz miejskich było nie poinformowanie społeczeństwa o charakterze inwestycji oraz o bezpieczeństwie. Tadeusz Burger²³ zwraca uwagę, że czynnikami potęgującymi konflikty ekologiczne jest niski poziom zaufania i wynikająca z braku tradycji nieumiejętność negocjowania i rozwiązywania konfliktów. Autor podkreśla, że słabą stroną jest w Polsce brak struktur społeczeństwa obywatelskiego, a społeczność lokalna mobilizuje się głównie w momencie (uważanego przez siebie) zagrożenia, z reguły w sytuacji, gdy etap dyskusji i konsultacji jest już formalnie zamknięty. Można postawić tezę, że zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do rzetelnych informacji o planowanych inwestycjach np. OZE przyczynią się do większej przychylności, a przede wszystkim ufności społeczeństwa do tego typu inwestycji.

Według raportu końcowego *Z energetyką przyjazną środowisku za pan brat* Instytutu na rzecz Ekorozwoju prawie połowa badanych nie czuje się dobrze poinformowana na temat OZE, przy czym 16% uznało, że zdecydowanie brakuje im takich informacji. „Odpowiedzi respondentów na kolejne pytanie wskazują na pozytywny stosunek Polaków do OZE – widzą duże korzyści z ich stosowania, tj. oszczędności oraz ochronę klimatu. Co druga osoba wyraziła opinię, iż korzystanie z energii odnawialnej wymaga początkowo dużych inwestycji, a więc może ograniczać powszechność jej stosowania. Jednak większość badanych (79%) zwraca uwagę na fakt, iż w dłuższej perspektywie jej wykorzystanie byłoby opłacalne, a poniesione nakłady zwróciłyby się. Jedynie 14% respondentów powiedziało, że koszty związane z wprowadzeniem odnawialnych źródeł energii byłyby tak duże, że mogłyby zaszkodzić gospodarce. Respondenci widzą zatem raczej zalety energii odnawialnej zarówno dla środowiska, jak i dla swojego portfela, obawiają się jednak, iż jej wprowadzanie wymaga zaawansowanych technologii, które mogą być barierą w jej stosowaniu na większą skalę”.

Z powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że brak społecznej akceptacji dla inwestycji w odnawialne źródła energii wynika z wcześniejszego braku traktowania społeczności lokalnej jako partnera, a wręcz jak wroga, co skutkuje brakiem rzetelnego informowania o planowanej inwestycji. Niestety, możemy zaobserwować spadek zaufania obywateli do instytucji publicznych i do wszelkich inicjatyw lokalnych, a winę za ten stan rzeczy ponosi niewłaściwa kampania informacyjna bądź jej brak.

²² Starczewski C. (red.), *Konflikt ekologiczny*, materiały pokonferencyjne, Warszawa 2007.

²³ T. Burger, *Konflikt ekologiczny – specyfika i studium przypadków*, [w:] Starczewski C. (red.), *Konflikt...*

Rozdział 5

Instrumenty wsparcia podmiotów branży OZE

5.1. Systemy wsparcia OZE na gruncie prawa unijnego

Dyrektywa 2009/28/WE jest dla Polski wiążącym dokumentem unijnym w kwestii produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i ma istotne znaczenie dla uwarunkowań procesu inwestycyjnego branży OZE. Priorytety dyrektywy wpisują się w cele polskiej polityki energetycznej i realizowane są m.in. poprzez wsparcie wykorzystania OZE, promowanie i wspieranie wzrostu efektywności energetycznej oraz rozwój systemów przesyłowych i dystrybucyjnych paliw i energii.

Dyrektywa nakłada **obowiązek stosowania energii odnawialnej**, który zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy oznacza „krajowy system wsparcia zobowiązujący producentów energii do wytwarzania części energii ze źródeł odnawialnych, zobowiązujący dostawców energii do pokrywania części swoich dostaw przez energię ze źródeł odnawialnych lub zobowiązujący użytkowników energii do pokrywania części swojego zapotrzebowania przez energię ze źródeł odnawialnych”. Pojęcie to obejmuje systemy, w których wymogi te można spełnić, stosując zielone certyfikaty. W Polsce został nałożony na sprzedawców energii elektrycznej **obowiązek zakupu** tzw. czystej energii na mocy Ustawy *Prawo energetyczne*¹ i rozporządzenia wykonawczego². Należy podkreślić, że obowiązek ten nie jest niezgodny z konstytucyjną zasadą możliwości ograniczania w drodze ustawy działalności gospodarczej, gdyż

¹ Ustawa z 10.04.1997 r. *Prawo energetyczne*. Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 ze zm.

² Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 14.08.2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz.U. 2008, nr 156, poz. 969) (zmienione 23.02.2010 r., Dz.U. 2010, nr 34, poz. 182).

wynika z ochrony wartości, jaką jest środowisko naturalne i stanowi jeden z głównych mechanizmów wsparcia energetyki odnawialnej.

Dyrektywa daje możliwość **stosowania systemów wsparcia i systemów współpracy** między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi³. Przez pojęcie systemu wsparcia rozumiany jest „każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości. Obejmuje ono pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia, polegające na nałożeniu obowiązku wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym gwarantowane ceny zakupu oraz premie opcyjne, lecz nie jest ograniczone do wymienionych środków”⁴. Dyrektywa podkreśla, że państwa członkowskie mają różny potencjał w zakresie energii odnawialnej i na szczeblu krajowym posługują się różnymi systemami wspierania energii ze źródeł odnawialnych. Większość państw członkowskich stosuje systemy wsparcia, w których korzyści wiążą się wyłącznie ze stosowaniem energii ze źródeł odnawialnych wyprodukowanej na ich terytorium.

Aby krajowe systemy wsparcia funkcjonowały właściwie, niezbędna jest możliwość kontrolowania przez państwa członkowskie skutków i kosztów krajowych systemów wsparcia w zależności od ich zróżnicowanego potencjału. Celem dyrektywy jest ułatwienie transgranicznego wspierania energii ze źródeł odnawialnych bez wpływania na krajowe systemy wsparcia. Wprowadza ona opcjonalne **mechanizmy współpracy** między państwami członkowskimi, pozwalające im ustalić zakres, w jakim jedno państwo członkowskie będzie wspierało wytwarzanie energii w innym państwie członkowskim, oraz zakres, w jakim wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych powinno być zaliczane na poczet krajowych celów ogólnych wyznaczonych dla któregośkolwiek z nich. W celu zagwarantowania skuteczności obu środków służących osiągnięciu celów, tj. krajowych systemów wsparcia oraz mechanizmów współpracy, niezbędne jest, by państwa członkowskie mogły określać, czy i w jakim zakresie ich krajowe systemy wsparcia mają zastosowanie do energii ze źródeł odnawialnych wyprodukowanej w innych państwach członkowskich i by miały możliwość wyrażenia zgody na to przez zastosowanie mechanizmów współpracy przewidzianych dyrektywą⁵.

³ Por. Dyrektywa 2009/28/UE. Preambuła, poz. 25–27.

⁴ Art. 2 pkt k dyrektywy 2009/28/UE.

⁵ Tamże, pkt 25 preambuły.

Wsparcie publiczne jest konieczne do osiągnięcia celów UE w zakresie rozszerzenia wykorzystania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, w szczególności tak długo, jak ceny energii elektrycznej na rynku wewnętrznym nie będą odzwierciedlały pełnych kosztów i korzyści środowiskowych oraz społecznych, wynikających z wykorzystanych źródeł energii. Zwłaszcza, że istnieje społeczne zrozumienie dla tego typu działań⁶. Zgodnie z raportem *Z energetyką przyjazną środowisku za pan brat* dla Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Polacy zapytani, jaki rodzaj energetyki powinien być dotowany z budżetu państwa, wskazali przede wszystkim energetykę odnawialną (85%).

Bartosz Soliński⁷ wskazuje na ważne aspekty rozwoju energetyki odnawialnej związane z finansowym wsparciem sektora OZE, redukcją barier administracyjnych oraz sieciowych, prowadzących do zwiększenia udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym. Soliński, jak większość, dzieli systemy wsparcia na: system kształtowania cen (*price system*), w którym to najczęściej stosuje się system taryf gwarantowanych (*feed-in tariff*) i system kształtowania wielkości energii (*quota system*), przejawiającym się w systemie zielonych certyfikatów (*tradable green certificates*). Wskazuje, iż poszczególne kraje UE miały i wciąż mają swobodę w wyborze odpowiednich instrumentów wsparcia, a systemy stosowane w poszczególnych krajach znacznie różnią się od siebie ze względu na wiele szczegółowych rozwiązań. Inną możliwość podziału systemów wsparcia, oprócz wyżej wymienionych, przedstawia Zdzisław Muras⁸, odwołując się do zakresu wspierania decyzji o podjęciu inwestycji w źródła energii odnawialnej, dzieląc system wsparcia na fiskalny i dotacyjny.

5.2. Kwotowy system wsparcia OZE – rozwiązanie polskie

W Polsce wdrożono system kształtowania wielkości energii, który przejawia się w tzw. **systemie zielonych certyfikatów**, czyli zbywalnych świadectwach pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z OZE wydawanych przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. System kwotowy przejawia się w wymogu posiadania przez podmioty zobowiązane w ustawie do zakupu odpowiednich ilości i rodzajów świadectw pochodzenia, zabezpieczonych w za-

⁶ Tamże, pkt 27 preambuły.

⁷ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, „Polityka Energetyczna” 2008, nr 11, s. 110.

⁸ Z. Muras, *Polityka UE i Polski w sprawie promocji odnawialnych źródeł energii – różne rozwiązania, wspólny cel*, [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2010, s. 13.

kresie realizacji represją państwa w postaci kar pieniężnych. Jest to zatem system zorientowany na ilość energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych, biogazowych czy kogeneracyjnych, a każdy rodzaj świadectwa stanowi potwierdzenie wytworzenia określonego rodzaju energii, w odróżnieniu od systemów zorientowanych na cenę.

Świadectwa pochodzenia wydawane są na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej z OZE, złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się odnawialne źródło energii określone we wniosku, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki przysługuje także prawo odmowy wydania świadectwa pochodzenia, jeżeli wniosek został przedłożony operatorowi systemu elektroenergetycznego po upływie 45 dni od dnia zakończenia okresu wytworzenia danej ilości energii elektrycznej objętej tym wnioskiem. Odmowa wydania świadectwa pochodzenia następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Procedura zakupu odpowiedniej ilości zielonej energii oraz obowiązek zakupu zielonych certyfikatów, które stanowią prawa majątkowe nadane świadectwom pochodzenia energii, została uregulowana poprzez system zielonych certyfikatów. Autorzy komentarza do ustawy *Prawo energetyczne*⁹ postulują jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy świadectwo pochodzenia jest „zielonym certyfikatem” rozumianym jako nośnik określonej wartości ekonomicznej (system wsparcia), czy gwarancją pochodzenia oznaczającą elektroniczny dokument, który służy wyłącznie jako dowód dla odbiorcy końcowego, że dana część lub ilość energii została wyprodukowana ze źródeł odnawialnych zgodnie z wymogami art. 3 ust. 6 dyrektywy 2003/54/WE¹⁰. Gwarancje pochodzenia same w sobie nie dają prawa do korzystania z krajowych systemów wsparcia. Istotą prawidłowego funkcjonowania systemów wsparcia jest odróżnienie zielonych certyfikatów od gwarancji pochodzenia.

Świadectwa pochodzenia służą głównie identyfikacji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. W świadectwach pochodzenia określona jest m.in.: nazwa i adres przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii; lokalizacja, rodzaj i moc odnawialnego źródła energii, w którym energia elektryczna została wytworzona; ilość energii elektrycznej objętej świadectwem pochodzenia i wytworzonej w określonym odnawialnym źródle energii; okres, w którym energia elektryczna została wytworzona oraz podmiot, który będzie organizował obrót prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw pochodzenia.

⁹ M. Swora, Z. Muras, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 668–676.

¹⁰ Por. art. 2 pkt j dyrektywy 2009/28/UE.

Należy pamiętać, że prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia są zbywalne i stanowią towar giełdowy¹¹ (*quasi*-papiery wartościowe). Powstają z chwilą zapisania świadectwa, na podstawie informacji o wydanych świadectwach pochodzenia, po raz pierwszy na koncie ewidencyjnym w rejestrze świadectw pochodzenia i przysługują osobie będącej posiadaczem tego konta. Przeniesienie praw majątkowych wynikających ze świadectwa pochodzenia następuje z chwilą dokonania odpowiedniego zapisu w rejestrze świadectw pochodzenia.

Na gruncie prawa polskiego u.p.e. zobowiązuje do uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uiszczenia opłaty zastępczej. Według art. 9a u.p.e. zobowiązani do tego są:

- przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające energię elektryczną odbiorcom końcowym;
- odbiorca końcowy będący członkiem giełdy towarowej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych¹², w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej;
- towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy, o której mowa w pkt 2, w odniesieniu do transakcji realizowanych na zlecenie odbiorców końcowych na giełdzie towarowej.

Producent energii z OZE może uzyskać przychód zarówno ze sprzedaży samej energii po cenie rynkowej oraz z zielonego certyfikatu. Ten ostatni sprzedawany jest na giełdzie lub też poprzez umowy bilateralne, zawierane pomiędzy producentem a dystrybutorem. O opłacalności inwestowania w OZE decyduje sprzedaż tych certyfikatów (nazywanymi swoistymi papierami wartościowymi) na Towarowej Giełdzie Energii. Spółka dystrybucyjna ma także możliwość wypełnienia obowiązku zakupu zielonej energii (której określona administracyjnie część musi pochodzić z OZE), wnosząc tzw. opłatę zastępczą, w wysokości uregulowanej przez u.p.e. Przedsiębiorstwo uiszcza opłatę zastępczą w przypadku braku uzyskania i przedłożenia do umorzenia świadectwa pochodzenia, będącego potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii.

Opłatę zastępczą oblicza się jako iloczyn jednostkowe opłaty zastępczej wynoszącej 240 zł za 1 MWh i różnicy między ilością energii elektrycznej, wyrażoną w MWh, wynikającą

¹¹ Art. 2 pkt 2 lit. d ustawy z 26.10.2000 r. o giełdach towarowych, Dz.U. 2000, nr 103, poz. 1099 ze zm.

¹² Dz.U. 2005, nr 121, poz. 1019, ze zm.

z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, w danym roku, a ilością energii elektrycznej, wyrażoną w MWh, wynikającą ze świadectw pochodzenia, które obowiązany podmiot przedstawił do umorzenia w danym roku¹³. Jednostkowa opłata zastępcza oznaczona symbolem podlega corocznej waloryzacji średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogółem z roku kalendarzowego poprzedzającego rok, dla którego oblicza się opłatę zastępczą, określonym w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wysokość jednostkowej opłaty zastępczej, po jej waloryzacji, ogłasza Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w „Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki”, w terminie do 31 marca każdego roku. Opłaty zastępcze stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i powinny być uiszczane na rachunek bankowy tego funduszu do 31 marca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy. Giełdowa cena tejże deficytowej zielonej energii jest tylko kilka procent niższa od wysokości opłaty zastępczej. Nie dziwi więc fakt, że prawie wszystkie wydawane przez Prezesa URE świadectwa pochodzenia dla OZE są w krótkim czasie zamieniane na zielone certyfikaty i sprzedawane na giełdzie¹⁴. Ryzyko uzyskania świadectw pochodzenia – wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów opłat zastępczych w przypadku nieokazania odpowiedniej ilości świadectw do umorzenia.

W razie niewypełnienia obowiązku:

- uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, świadectw pochodzenia biogazu lub świadectwa pochodzenia z kogeneracji;
- nieuiszczenia opłat zastępczych;
- nieprzestrzegania obowiązków zakupu energii elektrycznej, wytworzonej w odnawialnych źródłach energii przyłączonych do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej znajdującej się na terenie obejmującym obszar działania tego sprzedawcy, oferowanej przez przedsiębiorstwo energetyczne, które uzyskało koncesję na jej wytwarzanie;
- nieprzestrzegania obowiązków zakupu ciepła, wytwarzanego w przyłączonych do sieci odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ilości nie większej niż zapotrzebowanie odbiorców tego przedsiębiorstwa, przyłączonych do sieci, do której są przyłączone odnawialne źródła energii;
- przedkładania Prezesowi URE wniosków o wydanie świadectwa pochodzenia, świadectw pochodzenia biogazu lub świadectwa pochodzenia z kogeneracji zawierające dane lub informacje niezgodne ze stanem faktycznym – na przedsiębiorcę zostanie nałożona kara

¹³ Por. art. 9a ust. 2 U.p.e.: $Oz = Ozj \times (Eo - Eu)$.

¹⁴ M. Węglewski, *Zielone certyfikaty*, Raport Energia Newsweek Polska, s. 10–11.

pieniężna zgodnie z art. 56 ustęp 1 przedmiotowej ustawy. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej została określona w art. 56 ustęp 2a. Przykładowo, wysokość kary za wytwarzanie biogazu rolniczego lub wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego bez wpisu do rejestru przedsiębiorstw energetycznych, zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego, to 10 000 zł. Wpływy z tytułu tych kar pieniężnych stanowią także przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W „Rzeczpospolitej” podano, że energetyka zapłaciła w 2011 r. rekordowe kary za zbyt małą produkcję prądu w odnawialnych źródłach i kogeneracji¹⁵.

W Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii obowiązek uzyskania i przedstawienia Prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia albo uiszczenia opłaty zastępczej uznaje się za spełniony, jeżeli za dany rok udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej ze świadectw pochodzenia, które przedsiębiorstwo energetyczne przedstawiło do umorzenia, lub z uiszczonych przez przedsiębiorstwo energetyczne opłaty zastępczej, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej przez to przedsiębiorstwo odbiorcom końcowym, wynosi nie mniej niż: w 2011 i 2012 r. – 10,4%; w 2013 r. – 10,9%; w 2014 r. – 11,4%; w 2015 r. – 11,9%; w 2016 r. – 12,4% oraz w 2017 r. – 12,9%¹⁶.

Ustawa prawo energetyczne daje uprawnienia prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, odbiorcy końcowego oraz towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego którym przysługują prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia w całości lub w części. Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia wygasają z chwilą jego umorzenia¹⁷.

¹⁵ M. Kozmana, *Wysokie koszty braku zielonej energii*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/arttykul/724295.html> [11.2011].

¹⁶ § 3 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14.08.2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii – Dz.U. 2008, nr 156, poz. 969, ze zm.

¹⁷ Zob. szerzej nt. polskiego systemu wsparcia: Z. Muras, *Wsparcie rozwoju rozproszonych źródeł energii poprzez narzędzi regulacji – zielone i czerwone certyfikaty*, Warszawa 2007; W. Gostomczyk, *Ekonomiczne i prawne problemy tworzenia rynku odnawialnych źródeł energii*, Koszalin 2008.

Założeniem system kwotowego jest sprzyjanie podniesieniu konkurencyjności energii wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych. Polska jako jeden z niewielu krajów Unii Europejskiej zdecydowała się na kwotowy system wsparcia energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. B. Soliński, we wspomnianej już publikacji¹⁸ wyróżnia oprócz zielonych certyfikatów w systemie kształtowania wielkości energii także system przetargów (*tendering system*), polegający na dostarczeniu konkretnej ilości energii ze źródeł odnawialnych przez podmioty wyłonione w przetargach, na którą państwo daje gwarancje zakupu, wykonalną w ramach umowy cywilno-prawnej. Dodatkowe koszty, wynikające z obowiązywania tego systemu, są pokrywane przez odbiorcę końcowego w formie podatku. Cena tejże energii określana jest w wyniku licytacji pomiędzy wszystkimi oferentami.

5.3. System kształtowania ceny

Do wariantów systemu kształtowania ceny B. Soliński¹⁹ zalicza:

- subwencje (dotacje) inwestycyjne (*investment subsidies*), polegające na możliwości uzyskania dotacji do inwestycji w fazie realizacji projektu lub przed jego rozpoczęciem. Analizy ekonomistów podważają jednak ten system wsparcia jako skuteczny w porównaniu z pozostałymi mechanizmami, choć niewątpliwie stanowi dobrą zachętę do rozpoczęcia inwestycji;
- dopłaty gwarantowane (*fixed-premium systems*) lub inaczej dopłaty środowiskowe, polegające na ustaleniu stałej wysokości opłaty z tytułu tzw. premii środowiskowej, która jest otrzymywana (dodatkowo) przez wytwórcę energii odnawialnej niezależnie od rynkowej ceny energii elektrycznej;
- ulgi podatkowe (*tax credits*), polegające na zwolnieniu z podatku z działalności związanej z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych. Zazwyczaj jest to zwolnienie z akcyzy lub VAT-u, a ulga podatkowa przypisywana jest do każdej kilowatogodziny energii wytworzonej w źródle odnawialnym i corocznie waloryzowana wskaźnikiem inflacji. Ten system stosowany jest od 17 lutego 2009 r. w Stanach Zjednoczonych, gdzie tego dnia prezydent Barack Obama podpisał The American Recovery and Reinvestment Act of 2009;
- system cen gwarantowanych (*feed in tariff*), stosowany w większości państw europejskich.

¹⁸ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia...*, s. 112.

¹⁹ Tamże, s. 110.

System taryf gwarantowanych charakteryzuje się znaczną rolą rządu – regulatora, który ustala cenę energii ze źródeł odnawialnych dla jej wytwórców, a rynkowi pozostawia ustalenie wielkości wytworzonej energii. Sukcesu tego systemu można upatrywać w kilkuletniej bądź kilkunastoletniej gwarancji, jaką państwo daje producentom, że za produkcję energii z OZE dostawać będą stawkę wyższą od rynkowej. Upraszczając, można powiedzieć, że system ten polega na długoterminowym ustanowieniu cen dla energii z OZE oraz zobowiązaniu podmiotów do dokonywania zakupu energii z OZE po tych cenach w zależności od szeregu szczegółowych parametrów, m.in. technologii, lokalizacji, daty oddania do eksploatacji, a różnica wynikająca z ceny rynkowej zostaje pokryta przez państwo. System ten istnieje w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, choć nie we wszystkich jest jednaki. Do charakterystycznych cech tego systemu możemy zaliczyć:

- gwarancję zakupu energii;
- dostosowanie taryf do rodzaju wykorzystanego źródła energii, stosowanego paliwa (biomasa), wielkości instalacji, warunków lokalnych itp.;
- postępującą degresję taryf, polegającą na spadku ich wielkości wraz z upływem kolejnych lat (od okresu w którym rozpocznie się inwestycje);
- ustalenie odpowiednich horyzontów czasowych dla działania systemu;
- uzależnienie taryf od pór roku, pory dnia itd.²⁰

Michał Głowacki w artykule pt. *Feed-in tariff w Polsce? OK – ale dlaczego tak późno?*²¹ wskazuje wiele zalet tego modelu. Po pierwsze, gwarantowane z góry ceny na zakup energii elektrycznej z OZE, po drugie, rozdzielenie ilości energii odnawialnej na odbiorców końcowych i finansowanie przez opłaty włączone w taryfę sieciową. Ponadto, energia elektryczna z OZE nie jest bezpośrednio sprzedawana na rynek. Kolejnymi zaletami są: różnicowanie wysokości wsparcia w zależności od stopnia rozwoju technologicznego OZE, co sprzyja innowacjom; nieograniczone możliwości rozbudowy i uszczegóławiania taryfy, a także większą stabilność otoczenia inwestycyjnego i mniejsze koszty administracyjne. Autor podkreśla także, że patrząc na niemiecką taryfę cenową energii z OZE widać, iż narzędzie to pozwala na dużo większą elastyczność i szybsze reagowanie na zmieniającą się sytuację rynkową.

²⁰ Tamże, s. 111.

²¹ M. Głowacki, *Feed-in tariff w Polsce? OK – ale dlaczego tak późno?* 2010, http://www.ochronaklimatu.com/attachments/205_Feed-in%20tariff%20w%20Polsce.pdf [11.2011].

5.4. System wsparcia OZE w wybranych krajach Unii Europejskiej

W wybranych państwach Unii Europejskiej system wsparcia energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych kształtuje się następująco²².

5.4.1. Kraje stosujące system zielonych certyfikatów

Belgia ma najbardziej rozbudowany system wsparcia, zależny jednak od regionu, który opiera się zarówno na subwencjach inwestycyjnych, instrumentach fiskalnych, cenach gwarantowanych, obligacji zakupowej i zielonych certyfikatach. Na początku funkcjonowania systemu pomoc państwa udzielana była producentom energii elektrycznej z biomasy i odpadów organicznych w pierwszych 10 latach działania elektrowni, a także dla farm wiatrowych i małych elektrowni wodnych. Ponadto został nałożony 3% obowiązek zakupu energii elektrycznej z OZE na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, który nie mógł być wypełniony nabyciem zielonych certyfikatów.

W **Szwecji** istnieje także system „zielonych certyfikatów”. Na odbiorców został nałożony ilościowy obowiązek zakupu energii z OZE wsparty karą za jego niewypełnienie i świadectwami pochodzenia oraz bardzo rozbudowany system podatkowy. Producenci mogą także liczyć na subwencje inwestycyjne. Dodatkowe wsparcie zostało przewidziane dla wytwórców energii elektrycznej z farm wiatrowych na morzu (*offshore*). Podobny system został wprowadzony w **Wielkiej Brytanii**, gdzie w ramach programu The Renewable Obligation dostawcy mają obowiązek zakupu energii z OZE wsparty systemem kar za jego niewypełnienie, a także instrumenty fiskalne i dotacje państwowe. System zielonych certyfikatów wraz z obowiązkiem zakupu energii z OZE stosowany jest także we **Włoszech**, gdzie połączony został z systemem przetargowym i zwolnieniami podatkowymi. Nowym dla tego rozwiązania, jest możliwość wypełnienia obowiązku zakupu zielonych certyfikatów poprzez budowę nowych OZE albo importu czystej energii lub zakupu zielonych certyfikatów za granicą.

²² Opracowano na podstawie danych zawartych w: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, M. Kozak, P. Seklecki, J. Biedrzycki, A. Sanderski, K. Janiszewska, *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu. Aneks 1*, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2010 oraz M. Bando, A. Cylwik, F. Elżanowski, A. Kucińska, M. Kulesa, *Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych*, Warszawa 2009.

5.4.2. Kraje z systemem cen gwarantowanych

Francja wprowadziła system cen gwarantowanych na okres 15–20 lat oraz zwolnienia podatkowe i fiskalne, a w ostatnich latach rozbudowała swój system o wsparcie państwa w postaci dotacji i możliwość wyboru systemu przetargów publicznych. System wsparcia energii wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych w **Grecji** opiera się także na systemie cen gwarantowanych stanowiących 70–90% ceny energii dostarczanej do odbiorcy końcowego, a także subwencjach inwestycyjnych i instrumentach fiskalnych. Podobnie **Hiszpania** oparła swój system na taryfach gwarantowanych, zależne od technologii, mocy zainstalowanej i wieku źródła. Ponadto państwo gwarantuje dostęp do sieci, a także pomoc dla projektów promujących OZE realizowanych w ramach programu Energy Saving and Efficiency Plan. Producenci energii z OZE mogą liczyć także na zwolnienia podatkowe i pomoc państwa w postaci subwencji. Na **Litwie** mechanizmem wsparcia w postaci taryf gwarantowanych objęta została energetyka wiatrowa, fotowoltaika, wytwarzanie energii z biomasy oraz wytwarzanie energii w elektrowniach wodnych o mocy do 10 MW. Funkcjonujące na rynku litewskim świadectwa pochodzenia służą jedynie potwierdzeniu wytworzenia energii w źródle odnawialnym i nie stanowią przedmiotu obrotu. **Niemcy** są modelowym przykładem efektywnego zastosowania cenowego systemu wsparcia. Ustawodawca niemiecki zagwarantował producentom „zielonej” energii elektrycznej sprzedaż po cenach stałych, zależnych od wielkości źródła. Stosowana jest tzw. stawka degresywna oznaczająca, że w miarę upływu czasu wsparcie dla danej technologii maleje. Dodatkowymi mechanizmami wsparcia są także zwolnienia podatkowe i premie np. premia technologiczna, którą przyznaje się za wprowadzenie innowacyjnej technologii do produkcji energii elektrycznej z biomasy; premia za surowce odnawialne, którą przyznaje się za wykorzystywanie pewnych z góry ustalonych surowców odnawialnych lub obornika; czy też premia za kogenerację, przyznawana tylko jednostkom, które produkują energię elektryczną i ciepło użytkowe²³. **Portugalski** system wprowadza redukcję stawki VAT dla instalacji OZE, a także przewiduje zastosowanie cen gwarantowanych na rynku. System wsparcia na **Słowacji** zawdzięcza swój obecny kształt ustawie z 2009 r., na mocy której wprowadzono 15-letni okres cen gwarantowanych dla producentów energii wodnej, solarnej, wiatrowej, geotermalnej, energii z biomasy (łącznie ze wszystkimi produktami pochodzącymi z przetwarzania biomasy), energii z biogazu, gazu

²³ Zob. szerzej: M. Marcisz, *Wsparcie dla wytwórców energii elektrycznej z OZE. Niemiecka precyzja*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2010, nr 10.

pochodzącego z oczyszczalni ścieków oraz biometanu. Z kolei, **czeski** model wsparcia inwestycji OZE jest dobrowolny stymulowany przez system wsparcia finansowego, opierający się na dwóch mechanizmach: taryf gwarantowanych i zielonych premii, które są dodatkiem pieniężnym do rynkowej ceny energii elektrycznej. „System zielonych premii, w odróżnieniu od taryf gwarantowanych, wymaga wcześniejszego znalezienia przez wytwórcę klienta na wyprodukowaną energię elektryczną, któremu oferowana jest energia elektryczna w cenie rynkowej”²⁴. Wsparciem jest także gwarancja sprzedaży energii z OZE na rynku oraz instrumenty fiskalne.

5.4.3. Kraje z mieszanym systemem wsparcia

Austriacki ustawodawca ustala ceny minimalne na energię elektryczną produkowaną z OZE zależną od regionu. Stosuje także system bezpośredniego wsparcia w postaci subwencji inwestycyjnych lub zielonych certyfikatów. W **Danii** ustalona została stała cena dla energii elektrycznej wytwarzanej z OZE oraz kogeneracji oraz dotacje. **Fiński** ustawodawca poszedł w kierunku złożonego systemu podatkowego obciążającego konsumentów energii elektrycznej (np. producenci energii z OZE są zwolnieni z podatku węglowo – energetycznego). System wsparcia w tym kraju opiera się głównie na subwencjach inwestycyjnych i instrumentach fiskalnych. **Holandia** wypracowała system podatku energetycznego, który sprzyja rozwojowi technologii przyjaznych środowisku i efektywniejszych energetycznie. Rynek OZE w Holandii stymulowany jest zatem instrumentami fiskalnymi i subwencjami inwestycyjnymi, obok głównego systemu wsparcia, jakim są taryfy gwarantowane. **Irlandia** jako jeden z niewielu krajów europejskich zdecydowała się na wprowadzenie przetargów publicznych jako systemu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych. Przetargi organizowane są w ramach programu Alternative Energy Requirement, na wyprodukowanie i dostarczenie określonej ilości energii, a operator sieci energetycznej zobowiązany jest do jej zakupu po cenach stałych, ustalonych w wyniku przetargu, na którą daje gwarancję zakupu zawartą w umowie cywilnoprawnej²⁵.

²⁴ Cyt. P. Wanatowicz, *Wsparcie dla producentów energii elektrycznej. OZE po czesku*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2010, nr 10, s. 26.

²⁵ Zob. szerzej nt. poszczególnych systemów wsparcia w UE: M. Ragwitz, A. Held, G. Resch, T. Faber, C. Huber, R. Haas, *Monitoring and evaluation of Policy instruments to support renewable electricity in EU Member States*, Germany 2006.

5.5. Porównanie systemów wsparcia

Omówione powyżej systemy wsparcia mają swoich zwolenników i przeciwników, jeden bowiem ustala wielkość energii, a drugi jej cenę. System taryfowy uważany jest za efektywniejszy, gdyż daje producentom gwarancje otrzymania wyższej ceny rynkowej za wyprodukowaną energię z OZE. Analizując literaturę przedmiotu, można pokusić się o konstatację, że przed polskim ustawodawcą i administracją jest jeszcze wiele do zrobienia. Stosowany w Polsce system zielonych certyfikatów jest szczególnym rodzajem oddziaływania państwa na gospodarkę. Obowiązujący system jest krytycznie oceniany przez wielu ekspertów i potencjalnych inwestorów w energetykę odnawialną, jako najdroższy w Europie. Niekiedy, uważany jest za uciążliwy dla odbiorców i mało skuteczny z punktu widzenia efektywności pozyskiwania środków, gdyż nie różnicuje źródeł z uwagi na datę ich budowy, technologie produkcji czy koszty inwestycyjne, a także nie umożliwia kontrolowania łącznych kosztów jego funkcjonowania. Ponadto system nie pozwala na zróżnicowanie kosztów, jakie generuje dla różnych grup odbiorców – głównie odbiorców przemysłowych. Autorzy²⁶ podają, że niemiecki system wspierania energii ze źródeł odnawialnych w postaci „taryf stałych” jest efektywniejszy, bo wysokość kosztów zależy od rocznego zużycia. Krzysztof Żmijewski²⁷ podkreśla, że obowiązujący system jest niewystarczający do osiągnięcia założonych celów. Konieczne byłoby wprowadzenie podatku węglowo-energetycznego i ekologicznej reformy podatkowej. Soliński²⁸ wskazuje natomiast, że problemem systemu zielonych certyfikatów jest określenie ceny, która jest kolejnym elementem ryzyka dla inwestorów, gdyż ulega ciągłym zmianom. Autor podkreśla możliwość stosowania kontraktów futures i opcji, w celu zabezpieczenia zmian, jednak tego typu instrumenty finansowe nie są jak na razie dostępne na polskim rynku. W artykule *Mało zielonych certyfikatów*²⁹ możemy z kolei przeczytać, że potrzebne jest zagwarantowanie wsparcia inwestycjom oddawanym do użytku, których pełna amortyzacja przypada także po 2020 r., bowiem podstawą systemów wsparcia jest gwarancja ich funkcjonowania przez okres co najmniej 15 lat dla każdej inwestycji oddzielnie po oddaniu do użytku. Michał Ćwil jest zwolennikiem wprowadzenia w Polsce systemu taryf gwarantowanych, gdyż zwiększyłyby to jego zdaniem intensywność inwestycyjną. Szansy na zmiany

²⁶ J. Sobierajski, M. Starzomska, J. Piotrowski, *Odnawialne źródła energii*, Kielce 2009, s. 15.

²⁷ Zob. szerzej: K. Żmijewski (red), *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*, Warszawa 2009, s. 44.

²⁸ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia...*, s. 112.

²⁹ M. Ćwil, *Mało zielonych certyfikatów*, „Czysta Energia” 2011, nr 3(115).

upatruje w nowej ustawie o odnawialnych źródłach energii³⁰, która ma nadzieję, że zmodernizuje system wsparcia dla wszystkich sektorów oraz wprowadzi obligatoryjne planowanie przestrzenne i rozwój sieci elektroenergetycznych na przyjmowanie OZE. Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych³¹ postuluje wprowadzenie zmian w obecnym kształcie systemu w postaci współczynników przeliczających wygenerowane przez dane źródło megawatogodziny na prawa majątkowe. Autorka podaje, że w istniejącym systemie, niezależnie od źródła pochodzenia energii, każda wyprodukowana megawatogodzina oznacza otrzymanie jednego prawa majątkowego. Proponowany przez TRMEW system oznaczałby, że energia wytworzona w mikroźródle otrzyma prawa majątkowe ze współczynnikiem większym niż jeden, a im większe źródło, tym współczynnik byłby mniejszy. Autorzy publikacji o odnawialnych źródłach energii, proponują zmiany w prawie energetycznym, polegające na rozszerzeniu systemu zielonych certyfikatów także dla instalacji słonecznych termicznych, wielkowiarymowych, np. powyżej 100 m², dla dwu rodzajów instalacji: instalacja, z której ciepło byłoby sprzedawane odbiorcom końcowym (objęta obowiązkiem umarzenia świadectw pochodzenia, oraz instalacja, z której ciepło byłoby wykorzystywane tylko do celów własnych (tzn. bez sprzedawania ciepła odbiorcom końcowym – nieobjęta obowiązkiem umarzenia świadectw pochodzenia). Podkreślając, że prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia byłyby wówczas zbywalne, tak jak w przypadku zielonej energii elektrycznej na Towarowej Giełdzie Energii na Rynku Paliw Majątkowych dla OZE na sesjach giełdowych lub w transakcjach bilateralnych pozaseryjnych, a liczba certyfikatów z danej instalacji byłaby określona przez niezależny pomiar i okresowo weryfikowana³².

Odnosząc się do systemu taryf gwarantowanych, Soliński³³ podkreśla, że główną ich korzyścią jest to, że inwestor w przejrzysty sposób może ocenić przyszłe przychody ze sprzedaży energii. Jednak to nie tylko wybór systemu jest gwarantem sukcesów, ale przychylność społeczna, wsparcie instytucji rządowych i pozarządowych, właściwie zaprojektowany mechanizm płatności, łatwy dostęp do sieci oraz uproszczone procedury administracyjne³⁴. Zdzisław Muras³⁵, podsumowując działanie polskiego systemu wsparcia, postuluje kompleksowe

³⁰ Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii został przedstawiony 27.10.2011 r. podczas Forum Technologii w Energetyce – Spalanie Biomasy w Belchatowie przez przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki.

³¹ M. Malica, *Bez radykalnych zmian w systemie wsparcia OZE*, „Czysta Energia”, 2011, nr 3(115).

³² J. Sobierajski; M. Starzomska, J. Piotrowski, *Odnawialne źródła energii*, Kielce 2009, s. 27.

³³ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia...*, s. 112.

³⁴ Tamże, s. 118.

³⁵ Z. Muras, *Polityka UE i Polski w sprawie promocji odnawialnych źródeł energii – różne rozwiązania, wspólny cel*, [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2010, s.16.

udoskonalanie tego systemu poprzez działania według dwóch kierunkowych wytycznych: efektu zakresu oraz skali. „Zakres ten mógłby polegać na oddziaływaniu na wszystkich uczestników rynku energii poprzez takie narzędzia, jak: system kwotowy wsparty przetargami na dostawę określonych, rosnących ilości energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych, zachęty podatkowe na etapie dokonywania inwestycji w urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych oraz na etapie eksploatacji tych urządzeń tak, aby uprzywilejować ich rentowność netto w stosunku do tradycyjnych źródeł energii”. Autorzy publikacji³⁶ przygotowanej dla Ministerstwa Gospodarki także wskazują na ułomności polskiego systemu wsparcia, podnosząc, że system zielonych certyfikatów nie różnicuje poszczególnych źródeł odnawialnych i udziela im jednakowego wsparcia bez względu na ich specyfikę, stopień rozwoju, lokalizację i zapotrzebowanie, a także wiąże się ze znacznym zbiurokratyzowaniem. Z kolei, system cen gwarantowanych daje większą pewność inwestorom co sprzyja rozwojowi tego sektora w państwach, które go stosują. Ponadto jest „tańszy” w obsłudze, zarówno w funkcjonowaniu jak i zarządzaniu.

Rada Ministrów wydała 12 kwietnia 2011 r. *Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019*, przedłożony przez ministra gospodarki. Podkreślono w nim konieczność uporządkowania i usystematyzowania wsparcia, które będzie udzielane producentom energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych poprzez opracowanie nowych zasad, które mają zależeć od nośnika energii odnawialnej, zainstalowanej mocy urządzeń generujących energię oraz daty włączenia do eksploatacji lub modernizacji. Raport odnosi się także do przygotowywanej ustawy o odnawialnych źródłach energii, która ma wdrożyć jednolity i czytelny systemu wsparcia dla producentów zielonej energii, w oparciu o zielone certyfikaty. Podkreślono także konieczność skierowanie większego, systemowego wsparcia na rozwój sektora energetyki odnawialnej. Działania podejmowane na rzecz wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych będą wymagały wprowadzenia w regulacjach prawnych wielu zmian dotyczących m.in.: definicji, celów i niezbędnych środków do ich osiągnięcia, zasad obliczania udziału energii z OZE, procedur administracyjnych, przepisów i kodeksów, gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z OZE oraz sprawozdawczości. Zaproponowany system będzie jednocześnie upraszczał sposób naliczania opłaty zastępczej, w tym likwidował zagrożenie corocznego, niekontrolowanego wzrostu tej opłaty, skutkującego wzrostem cen energii elektrycznej.

³⁶ M. Bando, A. Cylwik, F. Elżanowski, A. Kucińska, M. Kulesa, *Dostosowanie systemu wsparcia...*, s. 14.

Analizując omówione systemy wsparcia, można stwierdzić, że niezależnie od wariantu ich funkcjonowania należy pamiętać, że największą wartością ich funkcjonowania jest korzyść środowiskowa uzyskiwana dzięki zastosowaniu energii ze źródeł odnawialnych.

5.6. Dodatkowe mechanizmy wsparcia

Omówiony wyżej system wsparcia energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii w postaci zielonych certyfikatów to nie jedyny system wsparcia energii pochodzącej z OZE na gruncie ustawy *Prawo energetyczne*. Obowiązuje też system tzw. **czernych certyfikatów** na procesy w kogeneracji, czyli równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego, w sposób najbardziej efektywny. Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz.U. UE z 21 lutego 2004 r. L Nr 52, poz. 50) stworzyła gwarancje pochodzenia potwierdzające pochodzenie energii elektrycznej wytworzonej w wysoko efektywnych zakładach kogeneracyjnych oraz ramy prawne dla wspierania i rozwoju produkcji ciepła i energii elektrycznej w układzie kogeneracji o wysokiej wydajności opartej na zapotrzebowaniu na ciepło użytkowe i oszczędnościach w energii pierwotnej na wewnętrznym rynku energii. Dyrektywa 2009/28/UE przyjmuje ponadto, że przy opracowywaniu systemów wsparcia państwa członkowskie mogą zachęcać do stosowania biopaliw dających dodatkowe korzyści, w tym korzyści wynikające z dywersyfikacji, oferowane przez biopaliwa wytworzone z odpadów, pozostałości, niespożywczego materiału celulozowego, materiału lignocelulozowego, alg, a także nienawadnianych roślin uprawianych na terenach jałowych w celu przeciwdziałania pustynnieniu, przez odpowiednie uwzględnienie różnych kosztów wytwarzania energii z tradycyjnych biopaliw, z jednej strony, i tych biopaliw, które dają dodatkowe korzyści, z drugiej strony. Państwa członkowskie mogą zachęcać do inwestycji na rzecz badań i rozwoju takich i innych technologii energii odnawialnych, które potrzebują czasu, aby stać się konkurencyjne³⁷.

Ponadto, rząd Polski wprowadził instytucję tzw. **białych certyfikatów** na mocy ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej³⁸. Uchwalona ustawa stanowi wdrożenie dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie

³⁷ Punkt 89 preambuły 2009/28/UE.

³⁸ Ustawa weszła w życie 11.08.2011 r. (Dz.U., nr 94, poz. 551).

efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Poprawa efektywności energetycznej jest głównym celem UE, która zmierza do osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej o 20% do roku 2020. Strategie polityczne w zakresie efektywności energetycznej oraz oszczędności energii należą do najsukuteczniejszych metod zwiększenia przez państwa członkowskie procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych, a zatem państwa członkowskie będą łatwiej osiągać krajowe cele ogólne oraz dla sektora transportu, dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych³⁹.

Białe certyfikaty to świadectwa efektywności energetycznej, potwierdzające deklarowaną oszczędność energii wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej. Wykorzystują zatem mechanizmy rynkowe do wspierania efektywności energetycznej. Zgodnie z art. 21 ustęp 3: „Świadectwo efektywności energetycznej wydaje Prezes URE na wniosek podmiotu [...] w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku”. Symulacje przeprowadzone w ramach projektu *SAVE White and Green* doprowadziły do wniosków, że wprowadzenie tego systemu w sektorze usług pozwala na osiągnięcie oszczędności rzędu 15% zerowym kosztem, a po uwzględnieniu czynników zewnętrznych, np. skutków dla środowiska, okazuje się, że potencjalne oszczędności sięgają mogą aż 35%. Zapowiedź utworzenia ogólnounijnego rynku białych certyfikatów umożliwiłaby prawdziwy handel efektywnością energetyczną pomiędzy państwami członkowskimi⁴⁰. Polityka energetyczna Polski do 2030 r. kładzie szczególny nacisk na działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej m.in. poprzez stymulowanie rozwoju kogeneracji mechanizmami wsparcia (z uwzględnieniem kogeneracji ze źródeł poniżej 1 MW) oraz poprzez odpowiednią politykę gmin, w postaci stosowania obowiązkowych świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków.

Po nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne* 8 stycznia 2010 r. na polskim rynku pojawiły się kolejne „kolory” certyfikatów, tym razem **brązowy** i fioletowy. Pierwsze odnoszą się do biogazu i będą wydawane za wprowadzenie biogazu do sieci gazowej i przeliczane będą ekwiwalentnie do możliwej do wyprodukowania energii elektrycznej. Nowelizacją wprowadzono także definicję biogazu rolniczego⁴¹, rozumianego jako paliwo gazowe otrzymywane

³⁹ Preambuła Dyrektywy 2009/28, pkt 17.

⁴⁰ G. Borys, *Białe certyfikaty jako instrument podnoszenia efektywności końcowego wykorzystania energii w Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Gospodarka a Środowisko” 2008, nr 22.

⁴¹ Definicja zmieniona nowelizacją z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 205, poz. 1208).

w procesie fermentacji metanowej surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej, z wyłączeniem gazu pozyskanego z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów. Szczegółowy zakres obowiązków dotyczących biogazu został określony w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki⁴² z 24 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzania danych dotyczących wytwarzanego biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej. Tadeusz Wieczorek⁴³ zwraca uwagę, że ustawodawca nie przewidział korekty obowiązku kwotowego dla sprzedawców energii, można zatem sądzić, że jednym z celów nowelizacji jest zmniejszenie luki podażowej na rynku zielonych certyfikatów.

Fioletowe certyfikaty są z kolei przeznaczone dla producentów energii w jednostkach kogeneracyjnych opalanych metanem pozyskiwanym w kopalniach lub biogazem i mają na celu zagospodarowanie tego gazu, dotychczas emitowanego do atmosfery. Z tego systemu wsparcia mogą skorzystać podmioty wykorzystujące metan oraz podmioty wykorzystujące gaz z biomasy. Na polskim rynku funkcjonują także **żółte certyfikaty** skierowane do podmiotów wytwarzających energię elektryczną w wysoko sprawnej kogeneracji w instalacjach opalanych paliwami gazowymi (niezależnie od mocy zainstalowanej) lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW. Wsparcie w postaci żółtych certyfikatów może otrzymać jednostka kogeneracji opalana paliwami gazowymi bądź jednostka o łącznej mocy poniżej 1 MW, niezależnie od rodzaju wykorzystywanego paliwa. Szczegółowych informacji dostarcza artykuł⁴⁴, autora komentarza do ustawy prawa energetycznego, Zdzisława Murasa, który podaje, że „każdy rodzaj biogazu może korzystać z systemu wsparcia w postaci fioletowych certyfikatów (biogaz rolniczy, który w każdym stanie skupienia oraz niezależnie od sposobu dostarczenia go do instalacji wytwarzania energii elektrycznej jest zaliczany *ex definitione* do paliw gazowych, może korzystać ze wsparcia postaci żółtych albo fioletowych certyfikatów, przy czym wybór należy do wnioskodawcy). Z systemu wsparcia w postaci fioletowych certyfikatów można korzystać np. przy wytwarzaniu energii elektrycznej z biogazu pozyskiwanego na wysypiskach śmieci czy oczyszczalniach ścieków”. W dalszej części artykułu, autor przedstawia zasady łączenia certyfikatów na rynku polskim, sprowadzając je do trzech podstawowych rozwiązań: dla energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym

⁴² Dz.Urz., nr 187 poz. 1117.

⁴³ T. Wieczorek, *Energia odnawialna Ewolucja polskiego systemu wsparcia*, <http://www.ptce.pl/> [11. 2011].

⁴⁴ Z. Muras, „Kolorowy zawrót głowy” – czyli specyfika polskich systemów wsparcia OZE i kogeneracji, „Czysta Energia” 2011, nr 5(117).

źródle energii, wykorzystującym w procesie przetwarzania energię pozyskiwaną z biogazu rolniczego, zielone certyfikaty, nie mogą być zaliczone na poczet wypełnienia obowiązku przedstawiania do umorzenia świadectw pochodzenia, jeżeli przedsiębiorstwo wystąpiło o wydanie świadectwa pochodzenia biogazu, czyli certyfikatu brązowego; dla jednostki energii elektrycznej wyprodukowanej w wysokosprawnej kogeneracji, spełniającej jednocześnie warunki do zakwalifikowania jej do systemu żółtych oraz fioletowych certyfikatów wydaje się tylko jeden rodzaj świadectwa pochodzenia. Wyjątkiem jest możliwość uzyskania jednocześnie zielonych i żółtych certyfikatów za całą produkcję dla energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii spełniającym jednocześnie warunki wysokosprawnej kogeneracji. Autor podkreśla złożoność funkcjonującego systemu choćby z powodu samej ilości i rodzajów możliwych do pozyskania świadectw co powoduje, komplikacje administracyjne.

Ponadto, do instrumentów ekonomicznych stymulujących rozwój OZE zaliczamy dotacje do produkcji energii z OZE, preferencyjne kredyty, zwolnienia i ulgi podatkowe. Dla inwestorów kolejnym dokumentem wyznaczającym ramy polityki wspólnotowej w branży OZE jest **dyrektywa 2004/74/WE** z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (zwana też dyrektywą akcyzową)⁴⁵, w zakresie możliwości stosowania przez określone państwa członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną. Na mocy tej dyrektywy państwa członkowskie mogą podjąć działania w celu zniesienia całkowitego bądź częściowego, akcyzy na biokomponenty stosowane w paliwach ciekłych oraz zastosowania całkowitego zwolnienia z podatku akcyzowego dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwa. Komisja Europejska skierowała do całej branży paliwowej, rządów i organizacji pozarządowych apel o wprowadzanie dobrowolnych systemów certyfikowania biopaliw pod kątem zrównoważonego rozwoju⁴⁶. Dyrektywa ta została transponowana do ustawodawstwa polskiego ustawą o podatku akcyzowym z 6 grudnia 2008 r.⁴⁷, która przewiduje zwolnienie energii wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych z podatku akcyzowego, przy jej sprzedaży odbiorcom końcowym. Aktem wykonawczym do ustawy jest Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego⁴⁸, które wprowadza system zwolnień i ulg podatkowych jako stymulację

⁴⁵ Dz.Urz. WE L 283/51 z 31.10.2003.

⁴⁶ *Certyfikaty dla biopaliw*, „Środowisko” 2010, nr 13–14 (421–422), s. 15.

⁴⁷ Ustawa z 06.12.2008 r. o podatku akcyzowym. Tekst jednolity Dz.U. 2011, nr 108, poz. 626.

⁴⁸ Dz.U., nr 159, poz. 1070.

ekonomiczną w celu promocji stosowania energii z OZE np. zwolnienia energii wyprodukowanej w źródłach odnawialnych z podatku akcyzowego.

Na gruncie prawa polskiego, formami wsparcia inwestorów i wytwórców branży OZE są także zwolnienia z wnoszenia opłaty skarbowej za wydanie koncesji (przy mocy elektrycznej < 5 MW) oraz wsparcie dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych (przy mocy elektrycznej wytwórcy < 5 MW) w postaci zwolnienia z wnoszenia opłaty skarbowej za wydanie świadectwa pochodzenia, zwolnienie z obowiązku wnoszenia do budżetu państwa corocznej opłaty za uzyskanie koncesji na wytwarzanie energii, zwolnienie z wnoszenia opłat za wpis do rejestru świadectw pochodzenia z Towarowej Giełdy Energii, zwolnienie z wnoszenia opłat za dokonywanie zmian w rejestrze świadectw wyniku sprzedaży praw majątkowych. Dodatkowym systemem wsparcia jest obniżenie o połowę opłaty za przyłączenie do sieci, ustalonej na podstawie rzeczywistych kosztów poniesionych na realizację przyłączenia, dla odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej nie wyższej niż 5 MW oraz jednostek kogeneracji o mocy do 1 MW, a także obowiązek priorytetowego udostępniania sieci dla energii z OZE nałożony na operatorów sieci elektroenergetycznych, którzy muszą zapewnić pierwszeństwo w świadczeniu usług przesyłania energii elektrycznej z OZE lub produkowanej w skojarzeniu przed energią wytwarzaną na bazie źródeł nieodnawialnych⁴⁹. Ponadto wsparcie dla małych OZE (poniżej 5 MW) wytwarzających energię elektryczną (np. zwolnienie z opłaty skarbowej za świadectwa pochodzenia) oraz specjalne zasady bilansowania dla farm wiatrowych⁵⁰.

Kolejną formą wsparcia jest określenie bilansowania źródeł wiatrowych, co oznacza, że operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego umożliwia tworzenie jednostek graficznych dla źródeł lub grup źródeł energii elektrycznej wykorzystujących energię wiatru i prowadzi rozliczanie niezbilansowanej energii elektrycznej dostarczonej i pobranej z systemu dla wszystkich tych jednostek, a centralny mechanizm bilansowania handlowego, w zakresie bilansowania źródeł energii elektrycznej wykorzystujących energię wiatru, umożliwia korektę planowanej ilości energii elektrycznej dostarczanej do sieci nie później niż na 2 godziny przed godzinowym okresem jej wytworzenia⁵¹.

⁴⁹ Choć tu pojawiają się ograniczenia związane z niewystarczającą rozbudową sieci energetycznych.

⁵⁰ W odróżnieniu od pozostałych uczestników bilansowania handlowego farmy wiatrowe mogą zgłaszać do operatora systemu przesyłowego programy produkcji swojej energii na godzinę przed godziną rozpoczęcia produkcji. Pozostałych uczestników obowiązuje dwugodzinny okres wyprzedzenia dla energii produkowanej lub pobieranej z sieci (Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, grudzień 2010).

⁵¹ § 22 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 04.04.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, Dz.U. 2007, nr 93, poz. 623.

Obok regulacji związanych z energią elektryczną wyprodukowaną z OZE w systemie prawa polskiego funkcjonuje instrument skierowany na **wsparcie energii cieplnej** wytworzonej ze źródeł odnawialnych. Na gruncie prawa polskiego „przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem ciepłem i sprzedające to ciepło jest obowiązane [...] do zakupu oferowanego ciepła wytwarzanego w przyłączonych do sieci odnawialnych źródłach energii [...] w ilości nie większej niż zapotrzebowanie odbiorców tego przedsiębiorstwa, przyłączonych do sieci, do której są przyłączone źródła energii”⁵².

Należy wspomnieć także o **RECS** – Renewable Energy Certificate System, inicjatywie Unii Europejskiej, umożliwiającej międzynarodowy handel energią odnawialną. Opiera się on na systemie certyfikatów energetycznych, które są związane z produkcją energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie bowiem z zasadami działania RECS energia pochodząca ze źródeł odnawialnych ma wartość dodaną w postaci korzyści ekologicznych. Handel certyfikatami odbywa się na rynku międzynarodowym natomiast samą wyprodukowaną energią handluje się na rynkach lokalnych. Zamierzeniem RECS jest promowanie konkurencji na wolnym rynku i doprowadzenie do obniżenia cen energii odnawialnej. Wiąże się to przede wszystkim z możliwością kompensowania znacznych nakładów inwestycyjnych na OZE, poprzez sprzedaż certyfikatów i wyrównania szans OZE i energii pochodzącej ze źródeł tradycyjnych na wolnym rynku. RECS wspiera: wdrażanie gwarancji pochodzenia we wszystkich krajach europejskich, umożliwiając uczestnikom rynku handel transgraniczny, ujednoczenie zasad korzystania z gwarancji pochodzenia na rynku oraz standaryzację roszczeń konsumentów. Ponadto RECS popiera mechanizmy współpracy, zwłaszcza wspólne systemy wsparcia, jak również wspólne przedsięwzięcia, które mogą być postrzegane jako pierwszy krok w kierunku otwartego rynku energii odnawialnej w Europie⁵³. Krajowy system wsparcia inwestorów branży OZE uzupełnia możliwość pełnego wachlarza możliwości dofinansowania ze źródeł krajowych i unijnych, o czym będzie mowa w następnym rozdziale.

Niestety, obok ww. systemu wsparcia istnieje jeszcze szereg barier, które hamują ekspansję inwestycji w OZE w naszym kraju. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie lub chociaż zminimalizowanie ryzyka inwestycyjnego w sektorze OZE. Na podstawie analizy omówionych do tej pory zagadnień można wysnuć następujący wniosek, że wzrostowi inwestycji w OZE sprzyjałoby:

- dywersyfikacja w promowaniu zastosowania różnych technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, co będzie sprzyjało innowacyjności;

⁵² Art. 9a ustęp 7 ustawy *Prawo energetyczne* z 10.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348 ze zm.

⁵³ <http://www.recs.org/> [11.2011].

- odpowiednia stymulacja kosztów wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł konwencjonalnych, w zestawieniu z kosztami wytworzenia energii z odnawialnych źródeł;
- usprawnienie procesu decyzyjnego, większa przejrzystość i stabilność prawa, przychyłność przedstawicieli organów administracji, skrócenie czasu otrzymywania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji bądź działalności eksploatacyjnej;
- zapewnienie dostępności surowca do produkcji energii;
- edukacja ekologiczna na szeroką skalę i większa przychyłność społeczeństwa dla inwestycji pro środowiskowych;
- zapewnienie stabilności funkcjonowania określonych systemów.

Eksperti apelują do rządu, aby podjął pilne działania zachęcające inwestorów do realizacji projektów OZE, np. poprzez wsparcie włączenia energii ze źródeł odnawialnych do sieci przesyłu i dystrybucji, wyeliminowanie problemów z przyłączeniami nowych mocy i jednoznacznego określenia, jaką część kosztów związanych z modernizacją i dostosowaniem sieci elektroenergetycznej pokrywa inwestor, jaką operator, a także zniesienie kaucji za przyłączenie do sieci, gdyż istnieje obawa, że zahamuje to wzrost przyłączeń, a pomnoży koszty. Konieczność wprowadzenia kaucji Rada Ministrów uzasadnia faktem spekulacyjnego rezerwowania miejsc i mocy przyłączeniowych w systemie elektroenergetycznym. Eksperti proponują także wyrównanie kosztów produkcji energii ze źródeł konwencjonalnych i odnawialnych poprzez zastosowanie kar środowiskowych, emisyjnych, wliczanych do kosztów wytworzenia energii konwencjonalnej, co może doprowadzić do wzrostu inwestycji w OZE jako bardziej opłacalnych. Postulują także utrzymanie stabilnych i konkurencyjnych zasad wsparcia instalacji OZE względem innych źródeł energii na etapie inwestycyjnym, a prezes Urzędu Zamówień Publicznych proponuje niekwalifikowanie inwestycji OZE do kategorii zamówień sektorowych. Ponadto, z nowych państw członkowskich UE, Polska jest jednym z nielicznych krajów nie stosującym bezpośrednich dopłat dla producentów energii odnawialnej w postaci omówionej wcześniej stałej taryfy.

Rozdział 6

Model regulacji finansowania procesu inwestycyjnego OZE

6.1. Podział źródeł finansowania

Udział odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym Polski, w 2008 r., wynosił ok. 3%. Wsparcie finansowe producentów energii z OZE ma stymulować rozwój tego sektora, wciąż przez niektórych uważanego za mało rentowny. Koszt pozyskania energii ze źródeł odnawialnych (łącznie koszty inwestycyjne i bezpośredniej produkcji) jest wyższy niż w przypadku jej wytwarzania w dużych źródłach konwencjonalnych. Podstawowym kryterium oceny nowych technik wytwarzania energii elektrycznej jest koszt wyprodukowania 1 KWh. Należy jednak wziąć pod uwagę koszty związane z powodowaniem szkód w środowisku naturalnym. Mając na uwadze te dwie wielkości oraz dokonując zwrotu kosztów inwestycji, producent ma możliwość oceny czy przedsięwzięcie jest dla niego intratne¹.

O ogromnym znaczeniu inwestycji w OZE dla polityki UE świadczy fakt, że są one mocno wspierane przez budżet UE, m.in. poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności. Poszczególne źródła finansowe preferują określone sposoby finansowania inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Wśród krajowych instytucji wspierających finansowo odnawialne źródła energii możemy wskazać Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz banki. W opisie systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce należy zwrócić uwagę na tendencję przenoszenia ciężaru finansowania ochrony środowiska w coraz większym stopniu na budżety przedsiębiorstw czy gmin. Tendencja ta jest wyrazem procesu decentralizacji ochrony środowiska oraz „wbudowywa-

¹ J. Sobierajski, M. Starzomska, J. Piotrowski, *Odnawialne źródła energii*, Kielce 2009. Zob. także: M. Ligus, *Efektywność inwestycji w OZE. Analiza kosztów i korzyści*. Warszawa 2010, s. 181–199; P. Wais, *Marketing i aspekty ekonomiczno-finansowe w energetyce*, Kraków 2010, s. 145–156.

nia” ochrony środowiska w strategię funkcjonowania przedsiębiorstw i gmin, czyli praktycznego realizowania zasady „zanieczyszczający płaci”.

Najistotniejszym podziałem źródeł finansowania przedsięwzięcia jest podział na źródła wewnętrzne i zewnętrzne. Ma to również znaczenie dla oceny samodzielności finansowej przedsiębiorcy. Finansowanie inwestycji bowiem to przede wszystkim proporcje udziału własnego do zadłużenia. Biorąc pod uwagę niewystarczalność dochodów własnych, przed inwestorami stoją wyzwania umiejętnego zdobywania środków finansowych, a także ich łączenia. Możliwość pozyskania bardzo dużych pieniędzy na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, bez znacznego pogorszenia własnej kondycji finansowej, stworzyło wejście Polski do Unii Europejskiej. Nasz kraj, jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej, uzyskał dostęp do środków finansowych z funduszy europejskich. Rozsądne zagospodarowanie tych pieniędzy daje możliwości nie tylko na polepszenie stanu środowiska w regionie bądź zwiększenie atrakcyjności gminy, ale w dużym stopniu może przyczynić się do wzrostu poziomu życia jej mieszkańców. Jednak warunkiem pozyskania środków pomocowych Unii Europejskiej na realizację określonego zadania jest wkład własny. Pozostałą kwotę dofinansowania pokrywają europejskie fundusze pomocowe. W przypadku OZE można się ubiegać o środki finansowe z krajowych funduszy ochrony środowiska, jednak środki te nie mogą być przeznaczone na koszty eksploatacji.

W dokumencie przygotowanym dla Ministerstwa Gospodarki² można przeczytać, że przykładowo „nakłady inwestycyjne niezbędne do budowy jednej biogazowni (wraz z instalacją oczyszczającą biogaz rolniczy), o mocy wyliczeniowej 1 MW, wytwarzającej rocznie około 3,5–3,8 mln m³ biogazu rolniczego [...] stanowiącego równowartość około 2,5 mln m³ biogazu o parametrach jakościowych gazu ziemnego wysokometanowego (>98%), szacowane są na około 10–15 mln PLN. Zatem inwestycje w biogazownie rolnicze zlokalizowane w kraju posiadające potencjał wytwórczy 1 mld m³ rocznie biogazu rolniczego o parametrach jakościowych gazu ziemnego wysokometanowego wymagają nakładów ogółem rzędu 4–6 mld PLN”. Dalej czytamy, iż analiza kosztów wskazuje, że inwestycje oparte na bardziej wyrafinowanych technologiach (np. zamknięty obieg, pozostałości substratu po fermentacji – przetwarzane na granulowany nawóz organiczny), jak również biorąc pod uwagę pochodne koszty projektu (np. wydatki na przyłączenie biogazowni do systemu elektroenergetycznego lub do krajowej sieci dystrybucyjnej gazu), mogą zwiększyć całkowity wydatek inwestycji o ok. 15–20%.

² *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13.07.2010 r., s. 7.

Pozyskiwanie środków finansowych na zadania inwestycyjne w zakresie OZE to bez wątpienia najważniejsze działanie inwestorów, którzy mogą skorzystać z licznych programów pomocowych realizowanych w formie dotacji lub udzielaniu niskoprocentowych kredytów i pożyczek zarówno w ramach unijnego, jak i krajowego wsparcia.

6.2. Unijne źródła finansowania

Za priorytet w dziedzinie działalności Unii Europejskiej można uznać politykę regionalną. Już od pierwszych lat swego istnienia Wspólnota Europejska zauważała problem zróżnicowania regionalnego państw członkowskich i jego negatywne skutki. Traktat rzymski w art. 2 stanowi, iż zadaniem Wspólnoty jest: popieranie harmonijnego rozwoju życia gospodarczego wewnątrz Wspólnoty, czyli harmonijny rozwój i wyrównywanie różnic między obszarami. W 1999 r. odbył się szczyt w Berlinie, na którym znacząco zwiększono środki na politykę regionalną. Unia Europejska, jako jeden z najbogatszych regionów świata, przywiązuje zatem szczególną wagę do obowiązku wspierania krajów rozwijających się w procesie tworzenia warunków wzrostu gospodarczego przyjaznych dla środowiska. Pomoc Unii Europejskiej realizowana jest nie tylko poprzez formy bezpośredniego i szerokiego wsparcia finansowego na realizację proekologicznych programów i projektów, ale także poprzez uczestnictwo UE w wielostronnych programach finansowych, np. stworzonym w ramach układu z Kioto mechanizmie czystego rozwoju (CDM). Największe znaczenie ma jednak bezpośrednie wsparcie finansowe UE, czyli liczne programy pomocowe, ustanowione głównie w celu wspierania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, tj. Fundusz Spójności i fundusze strukturalne.

Celem europejskiej polityki regionalnej jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej poprzez zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów i zintensyfikowanie działań na rzecz konwergencji, czyli przyspieszenie rozwoju najsłabiej rozwiniętych regionów poprzez poprawę warunków do wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia dzięki poprawie jakości inwestycji w kapitał ludzki i rzeczowy, rozwijaniu innowacyjności społeczeństwa opartego na wiedzy, zwiększeniu zdolności adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych, poprawie jakości środowiska i zwiększeniu wydajności administracji w całej UE.

W ramach Funduszu Spójności kładzie się nacisk na rozwój i współpracę regionów oraz na przekształcenia strukturalne regionów słabiej rozwiniętych. Jest to efekt dążenia Unii Europejskiej do równomiernego i stabilnego rozwoju oraz usunięcia dysproporcji w rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi. Poszczególne przedsięwzięcia mogą uzyskać wsparcie tylko z jednego funduszu europejskiego. Przedsięwzięcia wspierane przez Fundusz Spójności po-

winy być efektywne ekonomicznie co nie jest tożsame z opłacalnością finansową. Analiza społecznych kosztów i korzyści powinna wykazać korzyść netto dla społeczeństwa wynikającą z realizacji inwestycji. Warto podkreślić, że Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych.

Fundusze strukturalne to zasadnicze instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej, których zadaniem jest wspieranie przekształceń i modernizacji krajów Unii na drodze ku pełnej spójności ekonomicznej i społecznej. Fundusze te kierowane są do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w UE³. Pogrupowane są wokół celów polityki strukturalnej i działają według odrębnych zasad. To specjalne instytucje, których zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. Uzyskanie unijnej pomocy strukturalnej jest uwarunkowane przygotowaniem precyzyjnych planów ich wykorzystania, zapewnienia krajowych źródeł finansowania oraz zbudowania systemu programowania, zarządzania i monitorowania przepływu środków, jaki będzie w jej ramach następował. Efektywność powstałego w ten sposób systemu będzie skutkować możliwościami absorpcji środków. Musi on być spójnie i klarownie skonstruowany i skutecznie wdrażany, co oznacza potrzebę poprawy kwalifikacji administracji, przejrzystości procedur i dostępności środków krajowych. Najważniejszy, z punktu widzenia omawianego tematu, jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, którego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych.

Proces wyboru projektów inwestycyjnych w sektorze ochrony środowiska jest ściśle podporządkowany realizacji priorytetów, określonych w takich dokumentach jak:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁴.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94⁵.

³ A. Młynarczyk, *Zasady finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 6–10.

⁴ Dz.Urz. UE L 371/1 z 27.12.2006.

⁵ Dz.Urz. UE L 210/79 z 31.07.2006.

- Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁶.
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (SWW).
- Narodowa Strategia Spójności (NSS) (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013)⁷.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy jednostek wytwarzających energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii⁸.

6.2.1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

W okresie programowania 2007–2013 najważniejszym programem finansującym duże inwestycje z zakresu ochrony środowiska jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIS) współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Program został ustanowiony w celu poprawy atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. POIS wpisuje się idealnie w realizację strategii lizbońskiej, która zakłada potrzebę zwiększenia roli działalności naukowo-badawczej i innowacyjności w rozwoju gospodarczym, a także poprawę wykorzystania istniejącego potencjału przedsiębiorczości poprzez dostęp do finansowania. W ramach programu POIS realizowane są **priorytety, długo oczekiwane przez inwestorów OZE, w postaci:**

- infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku i efektywności energetycznej, którego celem jest zmniejszenie oddziaływania sektora energetyki na środowisko (przeznaczono na realizację tego priorytetu 1 403,0 mln euro) oraz
- bezpieczeństwa energetycznego, w tym dywersyfikacja źródeł energii, którego celem jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa poprzez tworzenie nowych zdolności przesyłowych i transportowych, gazu ziemnego, ropy naftowej i produktów ropopochodnych, energii elektrycznej oraz poprzez rozbudowę podziemnych magazynów gazu ziemnego i magazynowanie ropy naftowej i jej pochodnych, a także poprzez zapewnienie

⁶ Dz.Urz. UE L 210/1 z 31.07.2006.

⁷ MRR/H/16/3/05/09.

⁸ Dz.U. 2009, nr 21, poz. 112.

dostępności sieci gazowej na terenach niezgazyfikowanych i modernizację istniejących sieci dystrybucji. (przeznaczono na realizację tego priorytetu 1 693,2 mln euro). Dywersyfikacja źródeł energii będzie dodatkowo wspierana poprzez zwiększenie dostępności na rynku urządzeń do produkcji energii ze źródeł odnawialnych⁹.

Do działań wspierających OZE w ramach wymienionych priorytetów zaliczamy¹⁰:

Nazwa działania	Cel działania	Typy projektów	Beneficjenci
Wysokosprawne wytwarzanie energii (9.1)	Zwiększenie sprawności wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. <i>Minimalna wartość projektu – 10 mln PLN</i>	– Budowa lub przebudowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu, w wyniku której jednostki te będą spełniały wymogi dla wysokosprawnej kogeneracji określone w dyrektywie 2004/8/WE – Budowa lub przebudowa jednostek wytwarzania ciepła, w wyniku której jednostki te zostaną zastąpione jednostkami wytwarzania energii w skojarzeniu spełniającymi wymogi dla wysokosprawnej kogeneracji określone w dyrektywie 2004/8/WE.	– Przedsiębiorcy – Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich grupy – związki, stowarzyszenia i porozumienia JST – Podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego
Efektywną dystrybucję energii (9.2)	Zmniejszenie strat energii powstających w procesie dystrybucji energii elektrycznej i ciepła. <i>Minimalna wartość projektu – 20 mln PLN</i>	– Budowa (w miejsce istniejącego systemu) lub przebudowa sieci dystrybucyjnych średniego, niskiego i wysokiego napięcia mająca na celu ograniczenie strat sieciowych. – Budowa (w miejsce istniejącego systemu) lub przebudowa sieci ciepłowniczych oraz węzłów cieplnych poprzez stosowanie energooszczędnych technologii i rozwiązań.	– Przedsiębiorcy – Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich grupy – związki, stowarzyszenia i porozumienia JST – Podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego

⁹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 Szczegółowy opis priorytetów 09.08.2011 r. <http://www.pois.gov.pl>

¹⁰ Opracowano na podstawie: Szczegółowego opisu priorytetów (SZOP) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (aktualizacja 09.08.2011 r.).

Nazwa działania	Cel działania	Typy projektów	Beneficjenci
Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (9.4)	<p>Wzrost produkcji energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych.</p> <p><i>Projekty o minimalnej wartości – 20 mln PLN, z zastrzeżeniem następujących wyjątków:</i></p> <p>– dla inwestycji w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z biomasy lub biogazu oraz w zakresie budowy lub rozbudowy małych elektrowni wodnych – wartość projektu 10 mln PLN</p>	<p>– Budowa farmy wiatrowej</p> <p>– Budowa elektrowni wodnej o mocy do 10 MW</p> <p>– Budowa elektrowni na biomasę lub biogaz</p> <p>– Budowa ciepłowni geotermalnej</p> <p>– Instalacja kolektorów słonecznych</p>	<p>– Przedsiębiorcy</p> <p>– Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich grupy – związki, stowarzyszenia i porozumienia JST</p> <p>– Podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego,</p> <p>– Kościoły, kościelne osoby prawne i ich stowarzyszenia oraz inne związki wyznaniowe.</p>
Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych (9.5)	<p>Zwiększenie wytwarzania biokomponentów i biopaliw.</p> <p><i>Minimalna wartość projektu – 20 mln PLN</i></p>	<p>– Budowa zakładu/installacji do produkcji biokomponentów, tj. ester metylowy kwasów tłuszczowych</p> <p>– Budowa instalacji do produkcji biogazu</p>	Przedsiębiorcy
Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych (9.6)	<p>Ułatwienie rozwoju energetyki odnawialnej poprzez budowę sieci umożliwiających odbiór energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych</p> <p><i>Minimalna wartość projektu – 20 mln PLN</i></p>	<p>– Budowa oraz modernizacja sieci umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.</p>	<p>– Przedsiębiorcy</p> <p>– Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich grupy – związki, stowarzyszenia i porozumienia JST</p> <p>– Podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego.</p>

Nazwa działania	Cel działania	Typy projektów	Beneficjenci
Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii (10.3)	Ułatwienie dywersyfikacji źródeł energii oraz rozwoju energetyki odnawialnej poprzez wsparcie przemysłu produkującego urządzenia służące do wytwarzania paliw i energii ze źródeł odnawialnych. <i>Minimalna wartość projektu – 8 mln PLN</i>	Budowa zakładów produkujących urządzenia do wytwarzania: – Energii elektrycznej z wiatru, wody w małych elektrowniach wodnych do 10 MW, biogazu i biomasy, – Ciepła przy wykorzystaniu biomasy oraz energii geotermalnej i słonecznej, – Energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji przy wykorzystaniu wyłącznie biomasy lub energii geotermalnej. – Biokomponentów oraz biopaliw ciekłych, stanowiących samoistne paliwa, z wyłączeniem urządzeń do produkcji biopaliw stanowiących mieszanki z paliwami ropopochodnymi, czystego oleju roślinnego oraz do produkcji bioetanolu z produktów rolnych.	Przedsiębiorcy

6.2.2. Regionalne Programy Operacyjne

Regionalne Programy Operacyjne zostały powołane w celu integracji regionu z europejską przestrzenią społeczno-gospodarczą jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności jego miejsc. W ramach tego programu wsparcie udzielone może być mniejszym projektom, poniżej 20 mln PLN. Jednak każde województwo wyznaczyło własne zasady udzielania wsparcia. Zgodnie z raportem¹¹ przygotowanym dla Ministerstwa Gospodarki określającym cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019, „nie wszystkie województwa wy-

¹¹ Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

szczególniły specjalne działania na dofinansowanie inwestycji z zakresu OZE dla przedsiębiorstw. W niektórych istnieje możliwość wsparcia takich projektów z działań dotyczących ochrony środowiska. Pozostałe nakazują natomiast startować firmom do konkursów wraz z innymi rodzajami inwestycji, w tym z przedsięwzięciami o charakterze innowacyjnym (konkursy te cieszą się ogromnym zainteresowaniem). Kryteria wyboru projektów w tych działaniach promują firmy wprowadzające na rynek innowacyjny produkt, co automatycznie zmniejsza szanse otrzymania dofinansowania na inwestycje z zakresu OZE. Niektóre regiony wprowadziły również ograniczenia kwotowe wielkości wsparcia”.

W województwie łódzkim zostało przewidziane specjalne działanie II.9, którego celem jest dywersyfikacja źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Istnieje bowiem w województwie potencjał zasobów naturalnych w szczególności wód geotermalnych, wiatrowych, biopaliw. Zgodnie ze szczegółowym opisem osi priorytetowych RPO WŁ, w ramach tego działania wspierane będą w szczególności inwestycje mające na celu poprawę infrastruktury w zakresie wytwarzania lub przesyłu energii elektrycznej i ciepłej z OZE. O środki mogą starać się m.in. przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, szkoły wyższe, czy jednostki naukowe. W ramach Regionalnego Programu Województwa Łódzkiego dofinansowanie uzyskają projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii w zakresie:

- inwestycji związanych z jednostkami wytwórczymi energii elektrycznej wykorzystujących energię słoneczną lub wiatrową (maksymalna wartość projektu – 20 mln PLN),
- budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu energii odnawialnej (maksymalna wartość projektu – 20 mln PLN),
- inwestycji wykorzystujących nowoczesne technologie oraz *know how* w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (maksymalna wartość projektu – 20 mln PLN),
- inwestycji związanych z jednostkami wytwórczymi ciepła przy wykorzystaniu między innymi biomasy, energii słonecznej, energii geotermalnej itd. (maksymalna wartość projektu – 20 mln PLN),
- wytwarzania energii elektrycznej z biomasy lub biogazu (maksymalna wartość projektu – 10 mln PLN),
- budowy lub rozbudowy małych elektrowni wodnych (maksymalna wartość projektu – 10 mln PLN)¹².

¹² Opracowano na podstawie: Szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007–2013, s. 74–78 (aktualizacja lipiec 2011).

Ekspertsi ubolewają jednak, że w żadnym województwie nie były przewidziane specjalne konkursy na działalność związaną bezpośrednio z produkcją urządzeń w sektorze OZE¹³.

Inwestorzy powinni także zwrócić uwagę na możliwości dofinansowania z Programu Operacyjnego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, albowiem wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych na obszarach wiejskich jest ważnym elementem realizacji wspólnej polityki rolnej. Agencja Rozwoju i Modernizacji Rynku obsługuje program „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, który przeznaczają środki na budowę instalacji wytwarzających energię odnawialną.

6.2.3. Inicjatywy europejskie – wsparcie inwestycji ważnych dla rozwoju regionu

Inicjatywami europejskimi nazywamy nowe instrumenty pomocy regionalnej, które służą dodatkowemu wsparciu finansowemu regionów w realizacji zadań ważnych dla funkcjonowania całej Unii Europejskiej, zapewnienie regionom wyższego poziomu inwestycji i nowych miejsc pracy.

JASPERS – wspólne wsparcie dla projektów w europejskich regionach

Joint Assistance to Support Projects in European Regions, została powołana w celu wsparcia, o charakterze doradczym, dla dużych projektów infrastrukturalnych od 25 mln euro w sektorze środowiska, oraz powyżej 50 mln euro w sektorze transportu i innych sektorach, które kwalifikują się do otrzymania wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności. Przedmiotem bezpłatnego wsparcia jest pomoc techniczna (doradcza) w przygotowaniu dużych projektów inwestycyjnych np. poprzez weryfikację przygotowanej dokumentacji (studium wykonalności, sposób wyliczenia poziomu dofinansowania, dokumentacja środowiskowa), analizę wybranych kwestii problemowych, czy też doradztwo i wsparcie w rozwiązaniu kwestii istotnych dla przygotowania projektu (np. pomoc publiczna), czy też przy określaniu warunków dla konsultantów przygotowujących dokumentację (specyfikacji istotnych warunków zamówienia) lub koncepcji przygotowania projektu (analiza optymalnych rozwiązań instytucjonalnych, niezależna ocena przy

¹³ G. Wiśniewski (red.), *Analiza możliwości rozwoju produkcji urządzeń dla energetyki odnawialnej w Polsce dla potrzeb krajowych i eksportu*, Warszawa 2010.

wyborze wariantu realizacji, weryfikacja przyjętych założeń, identyfikacja pominiętych lub niedostatecznie uwzględnionych elementów krytycznych, weryfikacja na wczesnym etapie kwalifikowalności)¹⁴. Określenie zakresu pomocy doradczej następuje w trakcie negocjacji beneficjenta projektu z ekspertami JASPERS. Preferencyjnie traktowane są projekty o dużej złożoności oraz możliwości wykorzystania ich rozwiązań przy innych podobnych przedsięwzięciach. JASPERS jest realizowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

JEREMIE – wspólna inicjatywa na rzecz wspierania lepszego dostępu do finansowania rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej

Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises to inicjatywa pozadotacyjnego wsparcia powołana w 2007 r. przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w ramach Grupy EBI. Służy poprawie wykorzystania oraz zwiększeniu efektywności wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw. Celem wsparcia jest ułatwienie dostępu MŚP do finansowania projektów inwestycyjnych w szczególności w postaci mikrokredytów, kapitału podwyższonego ryzyka, innych kredytów i gwarancji oraz innowacyjnych form finansowania, co ma się przyczynić do podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej na światowym rynku. Środki otrzymane w ramach wymienionych produktów finansowych są środkami zwrotnymi, jednak dają możliwość wielokrotnego używania oferowanych instrumentów w sposób ciągły i odnawialny (rewolwingowy). Ogromną zaletą tej inicjatywy jest możliwość korzystania ze wsparcia także po 2013 r., kiedy to dotacje z UE dla sektora MŚP będą znacznie ograniczone¹⁵. Wsparcie w ramach tej inicjatywy jest ukierunkowane na przedsiębiorstwa zorientowane na innowacje (szczególnie technologiczne) oraz na te, które bazują na specyficznym potencjale regionalnym. Preferowane jest wspieranie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z uwagi na zapewnienie długofalowych korzyści. Środki na realizację inicjatywy JEREMIE zostały wyodrębnione ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 przeznaczonych na rozwój przedsiębiorczości.

¹⁴ Zob. szerzej: M. Szuszman, *Fundusze unijne od podstaw (2007–2013). Przewodnik metodyczny*, Włocławek 2010, s. 187–189 oraz <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

¹⁵ Zob. szerzej: tamże, s. 189–191 oraz <http://www.jeremie.com.pl>

JESSICA – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich

Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas jest inicjatywą ukierunkowaną na wsparcie inwestycji na obszarach miejskich, tj. rewitalizacja, edukacja, kultura, turystyka, transport czy **odnawialne źródła energii**. Proponowana konstrukcja finansowania polega na połączeniu dotacji z kredytami i wiedzą specjalistyczną poprzez „kojarzenie” środków publicznych (unijnych czy krajowych) z kapitałem prywatnym. Należy podkreślić, że głównym działaniem w ramach tej inicjatywy są inwestycje generujące dochód, realizowane dzięki wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych i pozyskaniu udziału instytucji finansowych, banków i przedsiębiorców, m.in. dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu. Do podstawowych faz wdrażania inicjatywy JESSICA zaliczyć można: opracowanie studiów wykonalności, ewentualny wybór funduszy powierniczych, wybór funduszy rozwoju obszarów miejskich (*Urban Development Funds*) oraz wybór projektów miejskich. Najważniejszymi korzyściami wynikającymi z wykorzystania tej inicjatywy jest możliwość:

- ponownego inwestowania środków, które wcześniej sfinansowały projekty miejskie;
- finansowania projektów generujących dochód;
- przekazania zarządzania środkami pomocowymi przedstawicielom sektora prywatnego i bankowego;
- wykorzystania różnych modeli finansowania;
- przyciągania sektora prywatnego do projektów realizowanych w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Inicjatywa ta została przygotowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB). W Polsce JESSICA wdrażana jest w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych¹⁶.

6.3. Krajowe źródła finansowania

Traktat akcesyjny nakłada na Polskę obowiązek, aby po 2015 r. stała się krajem spełniającym wszystkie standardy w ochronie środowiska, obowiązujące w krajach członkowskich Unii. Dzięki unijnym funduszom Polska dokonuje „skoku cywilizacyjnego”. Programy unijne o łącznych dotacjach rzędu 6,3 mld euro, stanowią nie więcej niż 20% niezbędnych wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce. Pozostałe środki muszą być wyasygnowane

¹⁶ Zob. szerzej: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

z naszej strony. Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyjmują, że wkład własny Polski do inwestycji realizowanych z funduszy pomocowych waha się między 30 a 40% całej wartości realizowanych inwestycji. Z uwagi na to, że fundusze pomocowe mają charakter refundacyjny oznacza to, że inwestycje muszą być wykonane za pieniądze beneficjentów, a dopiero później nastąpi refundacja. Beneficjent musi zatem zaciągnąć kredyt na realizację inwestycji. Ministerstwo Środowiska liczy, że wkład własny Polski do inwestycji ekologicznych zostanie pokryty głównie z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz kredytów¹⁷.

Zatem niezależnie od pomocy finansowej ze środków unijnych, znaczna część budżetu realizowanych inwestycji pochodzi ze źródeł krajowych. Głównymi inwestorami na rynku ochrony środowiska w Polsce są samorzady lokalne i przedsiębiorstwa prywatne. Realizacja przez nie, niekiedy wieloletnich i bardzo kosztownych inwestycji na rzecz poprawy stanu środowiska, wymaga dużego zaangażowania kapitałowego, które często przekracza możliwości finansowe inwestorów. Konieczne staje się znalezienie źródeł finansowania pozwalających na realizację dużych inwestycji proekologicznych w możliwie jak najkrótszym czasie. Poprzez odpowiedni i skuteczny montaż finansowy z uwzględnieniem krajowych i zagranicznych źródeł finansowania, wkład własny można ograniczyć nawet do kilku procent. Obok banków komercyjnych, oferujących kredyty na realizację inwestycji proekologicznych, funkcjonują krajowe instytucje finansowe udzielające pomocy na zasadach preferencyjnych. Pomoc finansowa udzielana jest m.in. w postaci dotacji, niskooprocentowanych pożyczek, dopłat do oprocentowania kredytów komercyjnych, pożyczek i kredytów pomostowych (płatniczych) przeznaczonych na czasowe finansowanie inwestycji realizowanych przy wykorzystaniu bezzwrotnych środków z funduszy Unii Europejskiej do czasu otrzymania środków z tych funduszy.

Najważniejszą pozycję wśród krajowych instytucji finansujących ochronę środowiska zajmują **fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej**¹⁸. Można podzielić je pod względem organizacji na: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany dalej NFOŚiGW) i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zwane dalej WFOŚiGW). NFOŚiGW funkcjonuje od 1 stycznia 2010 jako państwowa osoba prawna, a nie jak dotychczas w formie prawnego-organizacyjnej jednostek sektora finansów

¹⁷ *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.

¹⁸ Zob. szerzej: S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011 s. 1290–1367; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s.110–120; E. Hławacz-Pajdowska, *Realizacja zadań w dziedzinie ochrony środowiska przez samorzady terytorialne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4 (160), s. 46–54.

publicznych określonej jako państwowy fundusz celowy. Ta sama zmiana dotyczy WFOŚiGW, które po 1 stycznia 2010 stały się samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych¹⁹. Celami działania narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w ustawie p.o.ś., która *expressis verbis* wskazuje zakres zadań dofinansowywanych ze środków funduszy. Cele, działania i zadania są sprecyzowane w art. 400a, gdzie dokonano wyliczenia konkretnych zadań, mogących być przedmiotem finansowania ze środków poszczególnych funduszy.

Po nowelizacji ustawy p.o.ś. w 2009 roku, ustawodawca na nowo określił katalog celów finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wśród wymienionych zadań, na które mogą przeznaczać środki zarówno fundusze wojewódzkie, jak i narodowy jest realizacja przedsięwzięć związanych ze wspomaganiem wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii; wspomaganie działalności związanej z wytwarzaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych; wspomaganie ekologicznych form transportu; działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju; współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi; przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi; czy współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej. Wyliczenia nie mają charakteru zamkniętego. Ustawodawca dał możliwość finansowania innych (nie wymienionych bezpośrednio) zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

Ponadto NFOŚiGW został wyposażony w kompetencje do wykonywania zadań krajowego operatora systemu zielonych inwestycji, który zarządza krajowym systemem zielonych inwestycji gromadzącym środki finansowe uzyskane ze zbycia w latach 2009–2012 jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych. Środki te przeznaczane są następnie na dofinanso-

¹⁹ Zob. szerzej: D. Gajewski, A. Kulon, *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Art. 400–421 Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 42–53.

wanie na terytorium RP programów lub projektów związanych z ochroną środowiska, w szczególności z ograniczeniem lub unikaniem krajowej emisji gazów cieplarnianych, pochłanianiem lub sekwestracją dwutlenku węgla, działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz innych działań związanych z ochroną powietrza²⁰. Podstawowym źródłem przychodów narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są m.in. wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne uiszczane na podstawie ustawy p.o.ś. oraz przepisów szczególnych przez podmioty korzystające ze środowiska²¹. Podmiotem korzystającym ze środowiska w rozumieniu ustawy jest:

- przedsiębiorca²², czyli osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – o ile wykonują we własnym imieniu działalność gospodarczą,
- osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Zgodnie z art. 273 ust. 1 ustawy p.o.ś., **opłata za korzystanie ze środowiska** jest świadczeniem pieniężnym i jest ponoszona za: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór wód, składowanie odpadów²³. Doktryna nie jest zgodna co do charakteru opłaty. Za Draniewiczem²⁴, możemy przyjąć, że opłaty są ceną za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska i stanowią praktyczną realizację zasady zanieczyszczający płaci. Inni uważają, że jest to po prostu podatek²⁵.

²⁰ Por. art. 25 ustawy z 17.07. 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 130, poz. 1070 ze zm.).

²¹ Z zastrzeżeniem art. 284 ust. 2 p.o.ś., który stanowi, że osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu przepisów ustawy – *Prawo wodne*.

²² Por. art. 4 ustawy z 2.07. 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.).

²³ Zob. szerzej: W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

²⁴ B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7, s. 78.

²⁵ J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002, s. 71.

Potwierdza tę tezę wyrok sądu administracyjnego, który stanowi, że opłata za korzystanie ze środowiska jest analogiczna do świadczeń podatkowych, zatem opłaty te należy zaliczyć do nietypowych, swoistych podatków stanowiących przychód funduszy ochrony środowiska²⁶.

Administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie określonym powyżej, a także w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska i wymierzana w drodze decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska²⁷. Administracyjne kary pieniężne są wymierzone bez względu na przyczynę przekroczenia dopuszczalnych norm²⁸. Dodatkowym źródłem przychodów funduszy są dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Finansowanie działalności, ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW odbywa się przez:

- udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
- udzielanie dotacji, w tym:
 - dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych,
 - dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych,
 - dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji,
 - dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązana z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej²⁹.

Od 2010 roku został poszerzony katalog instrumentów finansowania działań związanych z ochroną środowiska o dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 411 ustępow 3a, dopłaty te mogą być udzielane do obligacji emitowanych na cele związane z działalnością z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez podmioty posiadające osobowość prawną, wykonujące zadania z zakresu gospodarki komunalnej³⁰. Fundusze wojewódzkie i narodowe oprócz wymienionych systemów wsparcia mogą ponadto angażować się kapitałowo w działalność krajowych spółek, jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek jest ochrona środowiska i gospodarka wodna. Zgodnie z art. 411 ust. 3, pożyczki udzielane przez fundusze mogą być częściowo

²⁶ Wyrok WSA w Białymstoku. II SA/Bk 637/07 z 21.02. 2008 r.

²⁷ Art. 273 ustępow 2 p.o.ś.

²⁸ Wyrok NSA. IV SA 667/86 z 6.01.1987 r. (ONSA 1987 nr 1 poz. 6).

²⁹ Art. 411 p.o.ś.

³⁰ Zob. szerzej: D. Gajewski; A. Kulon, *Finansowanie ochrony środowiska...*, s. 223.

umarzane, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów. Ponadto narodowy i wojewódzkie fundusze wyodrębniły tzw. preferencyjne pożyczki pomostowe (płatnicze), które są przeznaczone na czasowe finansowanie inwestycji realizowanych przy wykorzystaniu bezzwrotnych środków z funduszy Unii Europejskiej do czasu otrzymania środków z tych funduszy (konieczność wprowadzenia tego typu pożyczek wynikała ze specyfiki udzielania wsparcia przez fundusze Unii Europejskiej, które refundują już poniesione koszty). Pożyczki pomostowe nie podlegają umorzeniu i podlegają spłacie przez beneficjentów pomocy w momencie otrzymania środków z dotacji.

Z uwagi na brak zależności między poszczególnymi funduszami wojewódzkimi i narodowym, oferują one pomoc finansową na różnych warunkach, określanych szczegółowo w zasadach udzielania pomocy uchwalanych przez Rady Nadzorcze funduszy. Różnice te dotyczą zarówno preferencji określonych działań pożądaných z punktu widzenia województwa, jak i sposobu naliczania oprocentowania pożyczek (stopa stała lub zmienna), wysokości oprocentowania i poziomu umorzenia pożyczek, okresu kredytowania, preferencji podmiotowych i przedmiotowych zarówno w parametrach pożyczek, jak i samej formy pomocy finansowej.

6.3.1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Do 2012 r. NFOŚiGW zamierza przeznaczyć ze środków krajowych ponad 2,5 mld zł. na 3 komplementarne programy priorytetowe poświęcone dofinansowaniu inwestycji w OZE. Pierwszym z nich jest „Program dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji”, na który zostało przeznaczone ok. 1,5 mld zł w latach 2009–2012. Jest to program 15-letnich, niskooprocentowanych pożyczek, pokrywających do 75% kosztów kwalifikowanych inwestycji (nie więcej niż 50 mln zł) w OZE, których koszt przekracza 10 mln zł. W zależności od rentowności zrealizowanej inwestycji, przewidziano możliwość umorzenia do 50% kwoty pożyczki. Kolejnym programem jest program o tej samej nazwie realizowany we współpracy z wybranymi wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska. Na ten cel zostały przeznaczone środki w wysokości 560 mln zł, które zostaną przeznaczone na 15-letnie pożyczki o stałym oprocentowaniu 2%, pokrywające do 75% kosztów kwalifikowanych inwestycji w OZE, których koszt wyniesie od 0,5 do 10 mln zł. NFOŚiGW podkreśla, że celem programu jest zasilenie rynku dodatkowymi 120 MW zielonej energii. Ostatni program w ramach dofinansowania OZE, na który NFOŚiGW przeznaczył blisko 300 mln zł, jest skierowany do osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, planujących zaciągnięcie kredytu na zakup i montaż kolektorów słonecznych do ogrzewania wody użytkowej (z wyłączeniem domów czerpiących wodę z sieci ciepłowniczej) lub wspomagania

centralnego ogrzewania (o ile nie jest zasilane z sieci ciepłowniczej). W ramach programu przewidziane są dopłaty do kredytów na zakup i montaż kolektorów słonecznych, wynoszące 45% brutto kapitału kredytu. Kredyty z dopłatami dostępne będą w całej Polsce za pośrednictwem placówek banków komercyjnych, w oparciu o umowy wynegocjowane przez Narodowy Fundusz we współpracy ze Związkiem Banków Polskich, a jego wysokość będzie mogła sięgać nawet 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Natomiast środki z kredytu bankowego z dotacją NFOŚiGW, wypłacane będą bezgotówkowo, po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, bezpośrednio na konto wykonawcy lub dostawcy kolektorów słonecznych, na podstawie faktur wystawionych na zakup i montaż tych urządzeń. W ramach przewidzianego na ten cel budżetu, NFOŚiGW planuje dotować instalację ok. 250 tys. m² kolektorów. Program ten otrzymał europejskie wyróżnienie, Certyfikat Dobrych Praktyk EPSA 2011. Warto zwrócić także uwagę na program przygotowany dla przedsiębiorstw posiadających koncesję na poszukiwanie lub rozpoznanie wód geotermalnych, które mogą ubiegać się o dotację, do 70% (w przypadku MŚP) kosztów kwalifikowanych (ale nie więcej niż 12 mln zł), na przedsięwzięcia polegające na wykonaniu badań środowiskowych (w tym – odwiertu badawczego) związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż wód termalnych, w celu wykorzystania tych wód do produkcji energii³¹.

Z kolei jako Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji, NFOŚiGW realizuje program – biogazownie rolnicze, który został skierowany do podmiotów (osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną) podejmujących realizację przedsięwzięć w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej, z wykorzystaniem biogazu powstałego w procesach rozkładu szczątków roślinnych i zwierzęcych, oraz wytwarzania biogazu rolniczego celem wprowadzenia go do sieci gazowej dystrybucyjnej i bezpośredniej.

6.3.2. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W związku z faktem iż poszczególne wojewódzkie fundusze są instytucjami zupełnie od siebie niezależnymi, każdy z nich wypracował inne mechanizmy wsparcia inwestycji z sektora OZE. Zgodnie z art. 400h ust. 4 do zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy należy m.in. ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji.

³¹ Informacje pochodzą ze strony: <http://oze.nfosigw.gov.pl/nfosigw/krajowe> (odczyt listopad 2011).

Zgodnie z „Zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi” stosowanymi do spraw wszczętych po 1 stycznia 2012 r., fundusz ten przyznaje dotacje do 80% kosztu całkowitego zadań związanych z budową lub modernizacją systemów energetycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii lub budowę wysokosprawnych układów kogeneracyjnych w budynkach użyteczności publicznej, w budynkach oddanych we władanie państwowym jednostkom budżetowym lub w infrastrukturze publicznej. Na pozostałe zadania w zakresie wykorzystania OZE nie wymienione wyżej fundusz ten udziela preferencyjnej pożyczki o stałym oprocentowaniu uzależnionym od aktualnej stopy redyskonta weksli, z zastrzeżeniem minimalnego oprocentowania na poziomie 2,5% w stosunku rocznym. Poziom dofinansowania pożyczką wynosi 95%, a okres kredytowania nie może przekroczyć 10 lat. Pożyczka udzielona przez WFOŚiGW w Łodzi może być umorzona w wysokości do 50% kwoty pożyczki. Inwestycje z zakresu wykorzystania OZE, fundusz może również wspierać przyznając na ten cel dopłatę do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki komercyjne, np. Bank Ochrony Środowiska³².

Środki pochodzące z różnych instytucji finansowych (funduszy ochrony środowiska, banków) można łączyć i poprzez skuteczny montaż finansowy, obniżyć tym samym wkład własny w realizowanym przedsięwzięciu proekologicznym do minimum. Pożyczka czy dotacja NFOŚiGW jest traktowana w WFOŚiGW jako wkład własny inwestora i odwrotnie. Należy ponadto podkreślić, iż udzielanie wsparcia finansowego dla przedsiębiorców ze środków omawianych funduszy następuje z uwzględnieniem przepisów prawa wspólnotowego i przepisów krajowych z zachowaniem procedury określonej w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³³ oraz przepisów wydanych na jej podstawie³⁴.

6.4. Wybór partnera prywatnego w procesie inwestycyjno-budowlanym

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia, opartego na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Ramy prawne dla wspólnego wykonywania szeroko rozumianych zadań publicznych przez

³² Zob. szerzej: <http://www.wfosigw.lodz.pl>

³³ Tekst jednolity: Dz.U. 2007, nr 59, poz. 404 ze zm.

³⁴ Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22.12.2006 r. w sprawie ustanowienia programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska. Zob. szerzej nt. pomocy publicznej: *Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, NFOŚiGW, Warszawa 2011; M. Błachucki, *Nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w sektorze energetycznym – problemy podstawowe*, [w:] M. Wierzbowski; R. Stankiewicz, *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.

sektor publiczny i prywatny, zostały ustalone w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁵. Jeżeli jednak wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo, przede wszystkim, to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, stosuje się wówczas przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w zakresie nieuregulowanym w ustawie PPP. W innych przypadkach, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy PZP. Natomiast jeżeli nie mają zastosowania ani przepisy PZP ani przepisy ustawy o koncesji, wówczas wybór partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy PPP, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.

Formuła PPP stosowana jest zazwyczaj do dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, polegających na budowie i eksploatacji obiektów. W związku z czym umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest co do zasady umową długookresową. Za cechy charakterystyczne PPP uznaje się transfer ryzyka związanego z przedsięwzięciem do sektora prywatnego oraz dostarczenie kapitału na realizację przedsięwzięcia przez podmiot sektora prywatnego³⁶.

Wybór partnera prywatnego następuje na podstawie wyboru oferty, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Obligatoryjnymi kryteriami oceny oferty w przypadku PPP są:

- podział zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Kryteriami fakultatywnymi oceny ofert mogą być w szczególności:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych;
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

³⁵ Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 ze zm.

³⁶ A. Wilczyńska, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 165.

Następstwem wyboru partnera prywatnego jest podpisanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub zawiązanie spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej. W przypadku **umowy PPP** partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Należy podkreślić, że od 1 stycznia 2012 r. do umowy PPP **nie** stosuje się zapisu PZP o solidarnej odpowiedzialności wykonawców za wykonanie umowy i wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Sama umowa PPP określa m.in. zasady i szczegółowy tryb bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia oraz skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki. Natomiast wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawodawca zastrzegł, iż zabronione jest dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Drugą możliwością realizacji umowy PPP jest zawiązanie **spółki**, z zastrzeżeniem, iż podmiot publiczny nie może być komplementariuszem, a cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Kolejną możliwością wyboru partnera w procesie inwestycyjnym jest **koncesja**, która jest szczególną formą umowy o zamówienie publiczne. Zasady i tryb zawierania **umowy koncesji** na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej regulowane są w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³⁷. Przez koncesję rozumiemy zamówienie publiczne (na roboty budowlane lub usługi), w którym wynagrodzeniem wykonawcy (koncesjonariusza) jest:

- wyłączne prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobieranie pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjonodawcy (koncesja na roboty budowlane);
- wyłączne prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjonodawcy (koncesja na usługi).

Płatność koncesjonodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosi bowiem w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania kon-

³⁷ Ustawa z dnia 9.01.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101, ze zm.

cesji. Koncesjodawca przygotowując i prowadząc postępowanie o zawarcie umowy koncesji jest obowiązany zapewnić równe i niedyskryminacyjne traktowanie zainteresowanych podmiotów, działać w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Koncesjodawca może np. wymagać, aby koncesjonariusz udzielił stronom trzecim zamówień o wartości stanowiącej co najmniej 30% całkowitej wartości robót budowlanych będących przedmiotem koncesji na roboty budowlane, kandydatom jednocześnie stwarzając możliwość zwiększenia tego udziału procentowego, przy czym ten minimalny udział procentowy określany jest w umowie dotyczącej koncesji na roboty budowlane. Koncesjonodawca jest obowiązany dokonać opisu przedmiotu koncesji przez:

- odniesienie do specyfikacji technicznej;
- charakterystykę lub wymagania w zakresie funkcjonalności, (pod warunkiem, że opis taki umożliwia zainteresowanym podmiotom ustalenie przedmiotu koncesji) albo
- częściowe odniesienie się do specyfikacji technicznej oraz częściowe odniesienie się do charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności.

Opis przedmiotu koncesji powinien umożliwić zainteresowanym podmiotom jednakowy dostęp do wykonywania koncesji w sposób, który nie stwarza konkurencji ograniczeń w dostępie do wykonywania koncesji.

6.5. Możliwości finansowego wsparcia inwestycji OZE

Inwestycje w odnawialne źródła energii są zadaniem priorytetowym. Ponieważ ta dziedzina była przez wiele lat zaniedbywana, rozwiązanie tego problemu wymaga znacznych nakładów finansowych, zmian instytucjonalnych i technologicznych, a także prowadzenia szerokich działań edukacyjnych i negocjacji ze społecznościami lokalnymi. Za jedno z najważniejszych zadań uznaje się podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa, gdyż niska ekologiczna świadomość, to nie tylko nieuzasadniony sprzeciw na finansowanie określonych działań, ale – co gorsza – społeczna obojętność zarówno na działalność szkodzącą środowisku, jak też na propozycje poprawy jego stanu. Wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło możliwości pozyskania bardzo dużych pieniędzy na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, w tym OZE. Zagospodarowanie tych pieniędzy może nie tylko polepszyć stan środowiska w regionie, zwiększyć atrakcyjność gminy, ale w dużym stopniu przyczynić się do wzrostu poziomu życia jej mieszkańców. Trzeba pamiętać o tym, że coraz większą rolę w wyborze lokalizacji dla podmiotów zainteresowanych inwestycjami na danym obszarze, odgrywa stan środowiska naturalnego.

Fundusze pomocowe stanowią potencjalne źródło finansowania przedsięwzięć prorozwojowych w Polskiej gospodarce i stawiają przed państwem szereg wymagań warunkujących ich absorpcję. W tym świetle pełnią funkcję bodźcową do polepszania efektywności funkcjonowania administracji i instytucji, a także ukierunkowują działania w stronę pożądaną przez władzę UE. W przypadku ochrony środowiska jest to na pewno kierunek słuszny. Przyczyni się do ograniczenia polutogenności gospodarki, poprawy jej konkurencyjności, a w długookresowej perspektywie do podwyższenia poziomu życia mieszkańców (szczególnie w nawiązaniu do koncepcji ekologicznie zrównoważonego rozwoju). Inwestycje energetyczne powinny uruchamiać efekty mnożnikowe, co oznacza, że kwoty, które uda się uzyskać w ramach unijnego wsparcia będą skutkować w wielokrotniony sposób jako czynnik wzrostu gospodarczego, a poprzez możliwości wzrostu zatrudnienia mogą wpłynąć również na poprawę sytuacji społecznej.

Powszechnie panujące przekonanie, że zapotrzebowanie na środki finansowe na ochronę środowiska, znacznie przewyższa dostępne ich zasoby, patrząc na wachlarz źródeł finansowania, wydaje się nieuzasadnione. Zapotrzebowanie na środki finansowania ochrony środowiska w dużej mierze zależne jest od kosztów i warunków ich pozyskania. Zrozumiałe jest zatem, że największy popyt zgłaszany jest na środki „tanie” i „łatwe” (np. niektóre bezzwrotne dotacje) i zmniejsza się wraz ze wzrostem stopnia trudności i zwiększającym się kosztem ich pozyskania (np. kredyty obciążone trudnymi warunkami kredytowania oraz wysoką stopą procentową). Warunki dostępności kapitału inwestycyjnego oraz koszt jego pozyskania często przesadzają o powodzeniu lub niepowodzeniu inwestycji³⁸.

W chwili obecnej jesteśmy na etapie planowania polityki finansowej na kolejny okres programowania. Z całym przekonaniem należy podkreślić, że kwestie ochrony klimatu, a co za tym idzie promocji odnawialnych źródeł energii powinny zająć jeszcze bardziej wyeksponowane miejsce. Godne uwagi jest stanowisko koalicji klimatycznej, które zakłada, że:

[...] ochrona klimatu powinna być uwzględniana także podczas programowania funduszy i wdrażania inwestycji nie związanych bezpośrednio z tym obszarem (tzw. *mainstreaming*) na przykład poprzez: pełne, regularne oceny *ex-ante* i strategiczne oceny oddziaływania na środowisko dla wszystkich programów oraz oceny oddziaływania na środowisko dla poszczególnych projektów (ocena wpływu na zmiany klimatu, tzw. *climate proofing*), czy też określenie mierzalnych celów i wskaźników dotyczących wpływu na ograniczenie zmian klimatu, adaptację do nich, efektywność energetyczną czy efektywne wykorzystanie zasobów, które umożliwią weryfikację rzeczywistych rezultatów wspieranych działań³⁹.

³⁸ Zob. szerzej: R. Wnuk; K. Józwiak, *Opis wybranych instrumentów wsparcia wytwarzania ciepła i chłodu w odnawialnych źródłach energii w Polsce, wraz z oceną jakościową KAPE*, 2010

³⁹ *Fundusze polityki spójności na rzecz zrównoważonej energetyki*, Stanowisko Koalicji Klimatycznej, 2011.

Więcej informacji można uzyskać na stronach:

<http://oze.nfosigw.gov.pl>

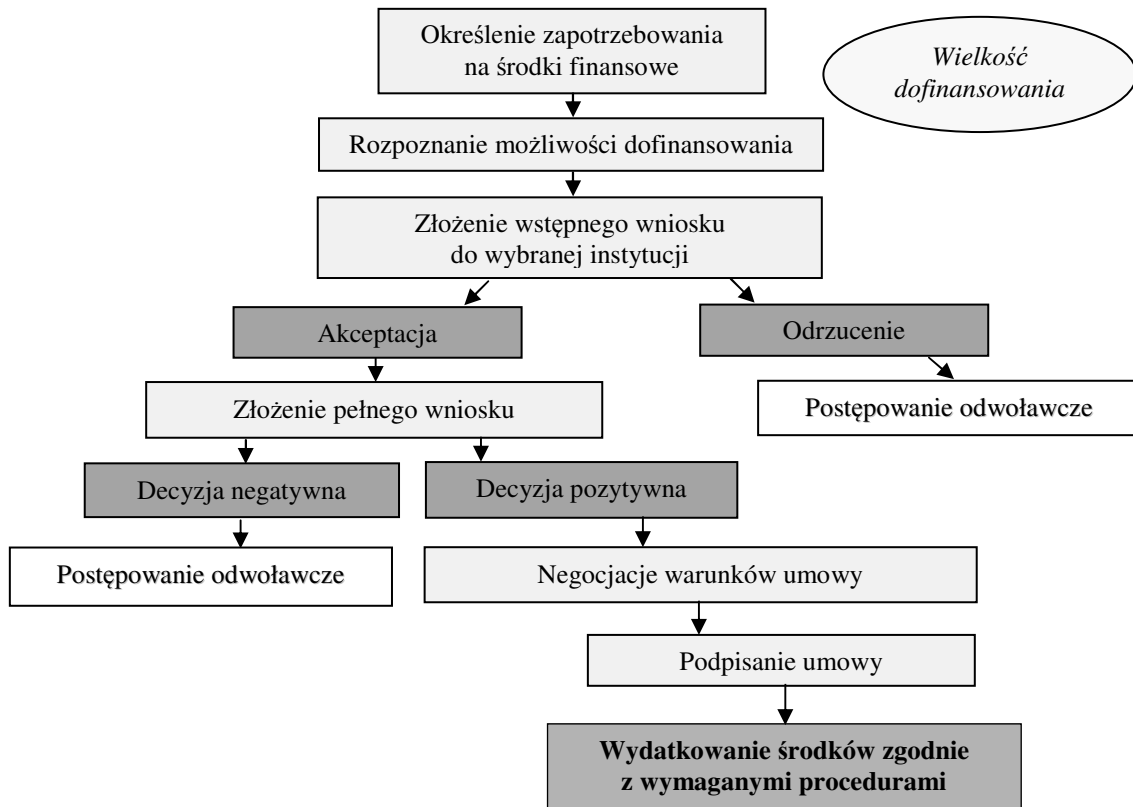
<http://mrr.gov.pl>

<http://rpo.lodzkie.pl>

<http://funduszeuropejskie.gov.pl>

<http://parp.gov.pl>

Przy występowaniu o środki finansowe przydatny może się okazać następujący uproszczony schemat postępowania:



Rozdział 7

Przykład: energia z odpadów (kiedy może być OZE)¹

7.1. Podstawy prawne termicznego przekształcania odpadów komunalnych

Europejska Agencja Ochrony Środowiska opublikowała w 2008 r. komunikat „Lepsza gospodarka odpadami komunalnymi zmniejszy emisje gazów cieplarnianych”, w którym wskazała, że w 2005 r. emisje gazów cieplarnianych pochodzących z gospodarki odpadami stanowiły blisko 2% całkowitej emisji w Unii Europejskiej. Nowa dyrektywa ramowa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy², wprowadza zmodyfikowany schemat postępowania z odpadami, którego ideą jest tworzenie środków prawnych promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu³, dyrektywa stanowi, że głównym celem każdej polityki w dziedzinie odpadów powinno być zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Polityka dotycząca odpadów powinna również zmierzać do ograniczenia wykorzystania zasobów oraz sprzyjać praktycznemu zastosowaniu hierarchii postępowania z odpadami. W swojej rezolucji z dnia 24 lutego 1997 r. w sprawie wspólnotowej strategii w zakresie gospodarowania odpadami Rada potwierdziła, że naczelnym priorytetem w gospodarce odpadami powinno być zapobieganie ich powstawaniu oraz że ponowne wykorzystanie i recykling materiałów powinny mieć pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów, o ile i tylko w takim zakresie, w jakim są to najbardziej ekologiczne z dostępnych

¹ Zagadnienia te zostały szerzej omówione w przygotowywanej publikacji R. Ślęzak, M. Lysek, *Odpady jako źródło energii*, w której uwzględniono także aspekty techniczne.

² Dz.Urz. UE z 22.11.2008, nr L 312/3 (transpozycja – 12.12.2010).

³ M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009.

metod⁴. Dyrektywa określa ramy prawne gospodarowania odpadami w Unii Europejskiej, nakładając na państwa członkowskie obowiązek podejmowania środków sprzyjających rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju – ilość odpadów odprowadzanych wprost do środowiska powinna dążyć do zera, gdyż w pełni powinna być wykorzystana reguła 3R: **Reduce (prewencji), Reuse (ponownego użycia), Recycle (odzysku)**.

Tadeusz Pająk podkreśla w artykule⁵, że

[...] przeciętny mieszkaniec dużego polskiego miasta wytwarza dziennie 1 kg odpadów komunalnych, których wartość opałowa przekracza 7 MJ/kg, a które w 95% trafiają na składowiska, łatwo wyliczyć jak duży potencjał energii chemicznej zawartej w odpadach jest trwoniony, nawet, jeśli uwzględnić, że w niektórych przypadkach, i to tylko na terenie nielicznych w kraju składowisk odpadów, niewielka część tej energii jest odzyskiwana w postaci gazu składowiskowego. Zdecydowana większość jest bezpowrotnie tracona, powodując przy tym bardzo istotne źródło emisji metanu do powietrza, który powoduje wielokrotnie większe zagrożenie dla efektu cieplarnianego niż emisja CO².

Dyrektywa ramowa formułuje w art. 4 hierarchię zasad działania Unii Europejskiej dotyczących gospodarowania odpadami: zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, np. odzysk energii oraz unieszkodliwianie. Przez odzysk (m.in. energii) Unia rozumie jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywanemu do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce. **Odzysk energii z odpadów**, rozumiany jako termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania energii. Samo pojęcie termicznego przekształcania odpadów, rozumiane jest zaś jako:

- spalanie odpadów przez ich utlenianie,
- inne procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym piroliza, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów, są następnie spalane.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19.11. 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy Dz.Urz. UE z 22.11.2008, nr L 312/3.

⁵ T. Pająk, *Zakład termicznego przekształcania odpadów komunalnych, jako źródło użytecznej i zielonej energii dla wytwórców odpadów*, Kraków 2009.

Wytyczne odnoszą się także do zakresu pozwoleń stanowiąc, iż każde zezwolenie obejmujące spalanie lub współspalanie z odzyskiem energii zawiera warunek, że odzyskiwanie energii ma się odbywać przy wysokim poziomie efektywności energetycznej. Dyrektywa powinna również jednoznacznie określić, kiedy przekształcanie termiczne stałych odpadów komunalnych jest efektywne energetycznie i może być uznane za proces odzysku. Racjonalne prowadzenie systemu gospodarki odpadami zgodnie z przyjętą hierarchią, umożliwi osiągnięcie takich celów, jak: ograniczenie składowania odpadów, w szczególności odpadów ulegających biodegradacji, ograniczenie zmian klimatu powodowanych przez gospodarkę odpadami czy też zwiększenie udziału w bilansie energetycznym kraju energii ze źródeł odnawialnych poprzez zastępowanie energii ze spalania paliw kopalnych energią z termicznego przekształcania odpadów.

Należy podkreślić, że termiczne przekształcanie odpadów może zostać zaliczone do procesu odzysku lub unieszkodliwiania. Ważną kwestią są wytyczne UE, które odnoszą się m.in. do zakresu pozwoleń stanowiąc, iż każde zezwolenie obejmujące spalanie lub współspalanie z odzyskiem energii zawiera warunek, że odzyskiwanie energii ma się odbywać przy wysokim poziomie efektywności energetycznej. Na gruncie prawa polskiego trwają prace legislacyjne dostosowujące prawo krajowe do wymagań nowej dyrektywy ramowej. W przygotowaniu jest nowa ustawa o odpadach W projekcie ustawy z 5 stycznia 2012, według art. 157 ust. 2 pkt 3, „termiczne przekształcanie w celu odzysku energii stałych odpadów komunalnych, w spalarniach odpadów i we współspalarniach odpadów, których efektywność energetyczna jest co najmniej równa wartościom określonym w załączniku nr 1 do ustawy (załącznik II dyrektywy ramowej), stanowi proces odzysku R1 – Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii”. Natomiast termiczne przekształcanie odpadów komunalnych w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, których efektywność jest mniejsza niż wartości określone w załączniku nr 1 do ustawy, stanowi proces unieszkodliwiania D10 – *Przekształcanie termiczne na łądzie*. W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że zmieniono kwalifikację procesu termicznego przekształcania, do kategorii odzysku lub unieszkodliwienia odpadów.

Kwalifikacja ta jest uzależniona od rodzaju spalanych odpadów oraz wykorzystywania energii powstałej w wyniku prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów poza procesem termicznego przekształcania odpadów. W przypadku spalania odpadów komunalnych dyrektywa ramowa uzależnia ww. klasyfikację od efektywności energetycznej spalarni odpadów lub współspalarni odpadów. Zatem, zakwalifikowanie tego procesu do odzysku R1 może nastąpić tylko w przypadku, gdy jest on efektywny energetycznie, zgodnie z wymaga-

niami zawartymi w załączniku II do dyrektywy, które to wymagania zostały transponowane w załączniku nr 1 do projektowanej ustawy⁶.

7.2. Źródło energii w odpadach

Polityka ekologiczna państwa zwraca szczególną uwagę na **wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz racjonalne prowadzenie systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Łącząc te dwa priorytety działania możemy powiedzieć, że szansą na spełnienie unijnych norm jest – energia z odpadów.** Beata Kłopotek wskazuje⁷ na następujące sposoby pozyskiwania energii z odpadów:

- bezpośrednie spalanie w spalarni odpadów (np. zmieszane odpady komunalne, przeterminowane środki ochrony roślin i inne odpady niebezpieczne);
- wytwarzanie tzw. paliwa alternatywnego (wydzielanie odpadów palnych głównie z odpadów z sektora gospodarczego), spalanego w obiektach przemysłowych (np. w cementowniach, elektrowniach, elektrociepłowniach);

⁶ Pozycja ta obejmuje obiekty przekształcania termicznego przeznaczone wyłącznie do przetwarzania komunalnych odpadów stałych, pod warunkiem że ich efektywność energetyczna jest równa lub większa niż:

– 0,60 dla działających instalacji, które otrzymały zezwolenie zgodnie ze stosowanymi przepisami wspólnotowymi obowiązującymi przed dniem 1.01. 2009 r.,

– 0,65 dla instalacji, które otrzymały zezwolenie po dniu 31.12. 2008 r.,

przy zastosowaniu następującego wzoru: efektywność energetyczna = $(E_p - (E_f + E_i)) / (0,97 \times (E_w + E_f))$

gdzie:

E_p – oznacza ilość energii produkowanej rocznie jako energia cieplna lub elektryczna. Oblicza się ją przez pomnożenie ilości energii elektrycznej przez 2,6 a energii cieplnej wyprodukowanej w celach komercyjnych przez 1,1 (GJ/rok).

E_f – oznacza ilość energii wprowadzanej rocznie do systemu, pochodzącej ze spalania paliw biorących udział w wytwarzaniu pary (GJ/rok).

E_w – oznacza roczną ilość energii zawartej w przetwarzanych odpadach, obliczanej przy zastosowaniu dolnej wartości opałowej odpadów (GJ/rok).

E_i – oznacza roczną ilość energii wprowadzanej z zewnątrz z wyłączeniem E_w i E_f (GJ/rok). 0,97 jest współczynnikiem uwzględniającym straty energii przez popiół denny i promieniowanie.

Wzór ten stosowany jest zgodnie z dokumentem referencyjnym dotyczącym najlepszych dostępnych technik dla termicznego przekształcania odpadów.

⁷ B. Kłopotek, *Odpady a zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, „Odpady i Środowisko” 2010, nr 4 (64), s. 20–21.

- fermentacja odpadów i spalanie wytwarzanego metanu (m.in. odpady gastronomiczne, odpady z przemysłu rolno-spożywczego, odpady z rolnictwa), w tym w biogazowniach rolniczych.

Autorka analizuje strumień odpadów komunalnych pod kątem ponownego wykorzystania, zakładając, że odpady ulegające biodegradacji stanowią ok. 44–55% odpadów komunalnych; odpady palne inne niż ulegające biodegradacji (np. tworzywa sztuczne) stanowią ok. 15% odpadów komunalnych, co oznacza, że przy ilości odpadów komunalnych na poziomie 10–12 mln Mg, minimum 25% masy odpadów komunalnych powinno zostać poddane przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi, natomiast kolejne 25% mogłoby być wykorzystane do pozyskania energii.

Pojawia się jednak pytanie czy energię wyprodukowaną w taki sposób możemy zaliczyć do odnawialnych źródeł energii? Odpowiedź możemy znaleźć w art. 158 projektowanej ustawy o odpadach, który stanowi, że

[...] część energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów zawierających frakcje biodegradowalne może stanowić energię z odnawialnego źródła energii, jeżeli są spełnione warunki techniczne zakwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów jako energii z odnawialnego źródła energii, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska⁸ z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Rozporządzenie to określa m.in. rodzaje frakcji uznanych za biodegradowalne, tj.: frakcję podsitową o granulacji 0–20 mm, odpady kuchenne pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, ogrodowe oraz z terenów zieleni, drewno, papier lub tekturę, tekstylia z włókien naturalnych, odpady wielomateriałowe, w tym odpady z utrzymania higieny oraz skórę. Aby część energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych zawierających ww. frakcje mogła być zakwalifikowana jako energia z odnawialnego źródła energii, zgodnie z art. 4, muszą być spełnione łącznie, następujące warunki techniczne:

- spalane są zmieszane odpady komunalne zawierające co najmniej jedną z frakcji biodegradowalnych które pochodzą wyłącznie z obszarów, na których są selektywnie zbierane odpady przeznaczone do innych procesów odzysku, w tym do procesów recyklingu;
- frakcja podsitowa stanowi część zmieszanych odpadów komunalnych, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów;

⁸ Dz.U. z 2010, nr 117, poz. 788.

- wartość ryczałtowa udziału energii chemicznej frakcji biodegradowalnych w energii chemicznej całej masy zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych do termicznego przekształcania osiąga poziom 42% całości energii odzyskanej w wyniku termicznego przekształcania tych odpadów i wartość ta jest wartością kwalifikującą część energii odzyskanej z termicznego przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych jako energii odzyskanej z odnawialnego źródła energii;
- prowadzone są badania udziału energii chemicznej frakcji biodegradowalnych w energii chemicznej całej masy zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych do termicznego przekształcania, na podstawie metodyki badań potwierdzających rzeczywisty udział energii chemicznej frakcji biodegradowalnych w całkowitej energii z termicznego przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych, określonej w załączniku do rozporządzenia, zwane dalej „badaniami”;
- badania są wykonywane przez laboratoria akredytowane lub posiadające certyfikat wdrożonego systemu jakości badań lub uprawnienia do badania właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji i preparatów nadane w trybie określonym w przepisach o substancjach i preparatach chemicznych. (Badania przeprowadza się raz na 3 lata, w tym w pierwszym roku, w którym miałyby nastąpić zakwalifikowanie części energii odzyskanej z termicznego przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych jako energii z odnawialnego źródła energii);
- termiczne przekształcenie zmieszanych odpadów komunalnych zawierających frakcje biodegradowalne odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w przepisach dotyczących termicznego przekształcania odpadów, w szczególności w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza;
- prowadzona jest wiarygodna dokumentacja dotycząca ilości i jakości odpadów dostarczonych do procesu termicznego przekształcania odpadów w postaci ewidencji odpadów oraz wyników badań.

Rozporządzenie zawiera także załącznik określający metodykę przeprowadzanych badań pozwalającą na ustalenie udziału w odpadach frakcji biodegradowalnych.

W projekcie ustawy o odpadach zaproponowano także zmiany do wspomnianego rozporządzenia Ministra Środowiska, gdyż art. 44 ust. 8 ustawy o odpadach w obowiązującym brzmieniu ogranicza zakres tego rozporządzenia wyłącznie do spalania odpadów komunalnych w spalarniach odpadów. Zaproponowana zmiana ma na celu umożliwienie rozszerzenia zakresu ww. rozporządzenia również o odpady inne niż odpady komunalne, które zawierają frakcje biodegradowalne. Należy podkreślić, że energia pochodząca ze spalania odpadów stanowiących biomasę, w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 9a ust. 9 usta-

wy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁹ może w całości zostać uznana za energię z odnawialnego źródła energii, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki¹⁰ z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii¹¹.

7.3. Szansa w odpadach

Unia Europejska nakłada na Polskę obowiązek zmniejszenia ilości odpadów biodegradowalnych składowanych na składowiskach, które powinno być osiągnięte poprzez stosowanie metod recyklingu, kompostowania, produkcji biogazu oraz wprowadzania innych działań, które zmierzają do odzysku materiałów i energii. Niewykorzystywanie odpadów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego jako źródła energii odnawialnej, szczególnie przy zastępowaniu paliw kopalnych, spowalnia proces osiągnięcia limitów wykorzystania energii odnawialnej przez Polskę. Szczególną uwagę należy zwrócić na dyrektywę Rady UE nr 99/31 z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów¹², w tym zwłaszcza na art. 5 pkt 1 i 2, który zobowiązuje państwa członkowskie do opracowania strategii redukcji odpadów biodegradowalnych przeznaczonych do składowania. Dyrektywa obliguje państwa członkowskie do ograniczania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:

- do dnia 31 grudnia 2013 r. – musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- do dnia 31 grudnia 2020 r. – musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Istniejące kompleksy gospodarki odpadami w gminach nie są wystarczające. Szansę daje wybudowanie instalacji do termicznego przekształcania odpadów, choć bardzo kosztowne to w dłuższej perspektywie, na pewno korzystniejsze dla środowiska, gdyż pozwala na wyko-

⁹ Dz.U. z 2006, nr 89, poz. 625, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2008, nr 156, poz. 969, ze zm.

¹¹ Projekt ustawy o odpadach z 03.10.2011 r. dostępny na <http://www.mos.gov.pl>

¹² Dz.Urz. UE L 182/1999, 284/2003, 304/2008, 311/2008.

rzystanie energii zawartej w odpadach oraz zmniejsza zapotrzebowanie na składowiska. Taka inwestycja może przybliżyć gminę do osiągnięcia niezależności. Dyrektywa ramowa podkreśla, że aby umożliwić Wspólnocie, jako całości, osiągnięcie samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów i odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych i umożliwić państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, konieczne jest stworzenie sieci współpracy w zakresie instalacji unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, przy uwzględnieniu warunków geograficznych oraz potrzeby specjalistycznych instalacji dla niektórych rodzajów odpadów. Termiczne przekształcanie odpadów komunalnych jest jedną z możliwości, która daje Polsce szansę na spełnienie unijnych norm.

CZĘŚĆ III

ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII – PRZEBIEG PROCESU INWESTYCYJNEGO

Proces inwestycyjny definiowany jest jako zbiór wzajemnie połączonych czynności i działań powiązanych z inwestycją, przedsięwzięciem, projektem inwestycyjnym. Pojęcie inwestycji nie jest ściśle zdefiniowane normatywnie. Słownikowe rozumienie tego pojęcia określa inwestycję jako nakład gospodarczy, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących środków trwałych; przedmiot będący wynikiem tej działalności¹. W zależności od rodzaju inwestycji zakres działań podmiotu planującego inwestycję determinowany jest przez szereg czynności natury ekonomicznej, technologicznej, organizacyjnej, środowiskowej, lokalizacyjnej i prawnej. W przypadku przedsięwzięć związanych z produkcją energii proces inwestycyjny można zdefiniować jako zespół działań od rozpoczęcia programowania zamierzenia rozwojowego do osiągnięcia projektowanej zdolności produkcyjnej danego przedsięwzięcia². Przedmiotem tej części publikacji będzie ukazanie modelu regulacji prawnej procesu związanego z planowaniem i budową inwestycji związanych z odnawialnymi źródłami energii. Jak wynika z praktyki prowadzenia tego typu inwestycji budowlanych w sektorze energetycznym najistotniejszym etapem jest etap formalno-prawny wymagający przeprowadzenia szeregu procedur administracyjnych skutkujących ostateczną decyzją pozwolenie na budowę, pozwalającą przejść do etapu realizacji³.

Podstawy prawne dotyczące modelu procesu inwestycyjno-budowlanego dla inwestycji z branży odnawialnych źródeł energii kumulują się wokół administracyjnych uwarunkowań planowania i realizacji inwestycji, a w szczególności wokół prawidłowego określania obowiązków inwestora w kontekście wydawania decyzji środowiskowych, lokalizacyjnych oraz decyzji wykonawczych. Znakomita większość inwestycji związanych z odnawialnymi źródła-

¹ *Internetowy słownik języka polskiego*: <http://sjp.pwn.pl/>.

² W. Kamrat, R. Gajberger-Sulecka, „Wybrane problemy inwestowania w elektroenergetyce, „Wokół energetyki” 2004, nr 6.

³ U. Wojciechowska, *Projektowanie i budowa biogazowni są jednakowo trudne*, „Czysta Energia” 2010, nr 5, s. 10–11.

mi energii będzie wiązać się wprost z zaplanowaniem lokalizacji, robotami budowlanymi czy obiektami budowlanymi. Prawodawca krajowy nie stworzył specjalnej procedury z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego w stosunku do inwestycji z sektora odnawialnych źródeł energii. Tworząca się ustawa o odnawialnych źródłach energii nie czyni specjalnych oboczności w analizowanej materii⁴.

Podstawową regulacją modelu procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* oraz akty wykonawcze do tych ustaw⁶. Określają one ogólne zasady inwestycyjnego procesu budowlanego i tryb kontroli regulacyjnej w zakresie tego procesu. Oprócz tego w odniesieniu do większości inwestycji OZE obowiązują szczególne przepisy przewidujące dodatkowe lub odrębne wymagania, zwłaszcza z dziedziny ochrony środowiska. Jednym z tego rodzaju szczególnych przepisów to przepisy o ochronie środowiska, w tym: ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁷, 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 środowisko⁸ (zwana dalej w skrócie: u.u.i.s.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁹. Oczywiście szerszy kontekst modelu regulacji procesu inwestycyjnego reguluje sektorowa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹⁰ oraz liczne rozporządzenia do tego aktu (zagadnienie związane z regulowaniem, reglamentowaniem działalności produkcyjnej zarówno od strony podmiotowej jak i przedmiotowej przedstawione są w odrębnych częściach niniejszej publikacji, choć nawiązania do tej regulacji są nieuniknione).

Istotą niniejszej części będzie ukazanie modelu regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego rozumianego jako całokształt czynności niezbędnych do realizacji danej inwestycji z branży odnawialnych źródeł energii. Czynności inwestycyjne łączą się w większe całości. W polskim systemie prawnym można wyróżnić dwa podstawowe etapy przedmiotowego procesu inwestycyjnego. Pierwszy etap to przygotowanie inwestycji do realizacji, na którą składają się dwie fazy: faza planowania inwestycji i faza projektowania. Natomiast drugi etap

⁴ Projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii – projekt z dnia 20.12.2011 r.

⁵ Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.

⁶ Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁷ Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm.

⁸ Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁹ Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1397.

¹⁰ Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 ze zm.

procesu inwestycyjno-budowlanego to etap realizacji inwestycji, rozpoczynający się fazą budowy właściwej, a kończący fazą oddania do użytkowania inwestycji¹¹. Dalsza część rozważań nawiązuje do nakreślonego podziału w odniesieniu do inwestycji, przedsięwzięć wytwarzających lub przetwarzających energię z odnawialnych źródeł. Przy czym etap realizacji inwestycji potraktowany został skrótowo.

Zgodnie z art. 2 lit. a dyrektywy 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy nr 2001/77/WE oraz 2003/30/WE „energia z źródeł odnawialnych oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie energię z wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerothermalną, geothermalną i hydrothermalną i energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych”. Definicja ta jest uzupełniana w kolejnych literach tegoż artykułu, co do szczegółowego rozumienia poszczególnych rodzajów energii. W prawie Unii Europejskiej dochodzi do zbieżności pojęć źródła odnawialnego i energii pochodzącej z tegoż źródła. Następuje utożsamianie tych pojęć, z naciskiem na nośniki energii pierwotnej, a nie same technologie umożliwiające ich pozyskiwanie. Na poziomie prawa krajowego transpozycja tej dyrektywy w zakresie analizowanej definicji, znalazła się w słowniczku ustawy *Prawo energetyczne*. Zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy *Prawo energetyczne* za odnawialne źródło energii należy uznać: „źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geothermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych”. Definicja ta jest dwuskładnikowa. Po pierwsze odnosi się do procesów zachodzących w określonym źródle rozumianym jako konkretny zespół urządzeń i po drugie nawiązuje do paliwa w nim wykorzystywanego. Pierwsza część definicji stanowi zatem odniesienie do definicji zawartej w dyrektywie energii elektrycznej uzyskiwanej ze źródeł odnawialnych, zaś druga jej część określa pierwotne nośniki energii¹².

W zakres przedmiotowy niniejszej części publikacji wchodzi zatem etap planowania przedsięwzięć, które w swym skutku mają za zadanie wytwarzanie bądź przetwarzanie energii z odnawialnych źródeł, w nawiązaniu do wyżej wymienionych definicji normatywnych.

Skomplikowany charakter przyjętego modelu regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, zwłaszcza dla przedsięwzięć OZE, nie zawsze determinowany stymulacją ze strony

¹¹ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 31–32.

¹² Szerzej Z. Muras, *Komentarz do art. 3 pkt 20, [w:] Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 243–252.

państwa. Wpływ przedsięwzięć OZE na różne elementy środowiska przyrodniczego i społecznego człowieka determinuje ocenę oddziaływań przedsięwzięć w ramach postępowań planistycznych i administracyjnych. Przedstawione w zdaniu poprzedzającym zagadnienia uzasadniają wymóg uzyskania wielostopniowych pozwoleń – wielu następujących po sobie pozwoleń rozstrzygających poszczególne jego etapy i aspekty.

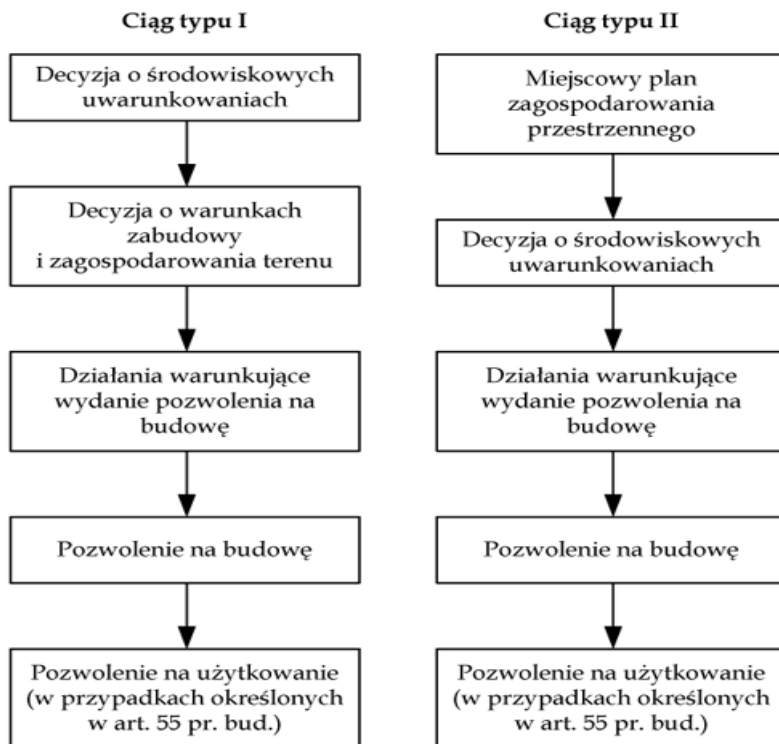
Podmiot planujący realizację przedsięwzięcia OZE winien mieć na uwadze poszczególne łańcuchy ciągu działań prawnych pozostających w określonym związku czasowym, w odpowiedniej kolejności, związku przyczynowym (poprzednio ogniwo stanowi przyczynę kolejnego), związku prawnym, tak aby zapewnić właściwy cykl projektu inwestycyjnego¹³.

Uogólniając, założeniem w polskim procesie inwestycyjno-budowlanym jest przyjęcie, że decyzje administracyjne posiadają szczególne cechy i są połączone pewnymi zależnościami, co wpływa na ich skutki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Rozważania dotyczące wstępnych ogniw ciągów czynności prawnych, wspólne dla różnych procesów budowlanych, a związane z aspektami zabezpieczenia nieruchomości, oceną jej efektywności, szeroko rozumianą konsultacją społeczną, jak również zagadnienia dotyczące umów zwłaszcza związanych z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej zawarto w pozostałych częściach publikacji. Poza analizą modelu regulacji znalazły się czynności prawne w procesie inwestycyjno-budowlanym, w sytuacji gdy dane przedsięwzięcie nie jest objęte obowiązkiem uzyskania decyzji administracyjnej (choć takie sytuacje występują niezmiernie rzadko). Zasadą jest bowiem, iż realizację przedsięwzięcia można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Chodzi tutaj o decyzję administracyjną wydaną przez właściwy organ określający w podstawie decyzji przyznanie uprawnienia ubiegającemu się o jej wydanie podmiotowi do wykonywania określonych we wniosku robót budowlanych. Jest to zatem przejaw reglamentacji prawnej określonej aktywności inwestycyjnej, czyli uprzednia kontrola właściwych organów administracji publicznej (w tym zwłaszcza organów architektoniczno-budowlanych).

W procesie inwestycyjno-budowlanym występuje wiele decyzji administracyjnych. Różnią się one przedmiotem, charakterem prawnym, skutkami itp. W tej części publikacji skupiono się na decyzjach stanowiących niezbędne ogniwa procesu, czyli na tzw. decyzjach przedmiotowych. Różne jest ich usytuowanie w procesie inwestycyjno-budowlanym. Wyłączone będą natomiast decyzje o charakterze podmiotowym, są one bowiem usytuowane poza ciągiem działań prawnych w postaci procesu inwestycyjno-budowlanego. Spośród decyzji przedmiotowych zdawkowo przeanalizowano te, które mają charakter incydentalny, a więc nie stanowią elementu niezbędnego. W procesie inwestycyjno-budowlanym można wskazać

¹³ J. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane. Nowe regulacje ustawy. Wzory umów. Wykaz pomocniczych aktów prawnych*, Warszawa 2005, s. 11.

różne ciągi czynności prawnych, co wynika z jego skomplikowania i interdyscyplinarności. Poniżej przedstawiam uproszczony rysunek ukazujący podstawowe czynności konieczne do przeprowadzenia inwestycji OZE.



Rys. 1. Typy ciągów działań prawnych w procesie inwestycyjno-budowlanym adekwatne dla przedsięwzięć objętych obowiązkiem pozwolenia na budowę z sektora OZE

Przypatrując się tym dwóm ciągom czynności należy zauważyć, że w systemie prawnym prymat w zakresie rozstrzygnięcia o umiejscowieniu inwestycji zdobyły przepisy dotyczące ochrony środowiska. Innymi słowy, przepisy ochrony środowiska determinują, gdzie i w jakim kształcie inwestycja będzie mogła powstać. Jeśli uznać, że istotą prawa ochrony środowiska jest wyważanie sprzecznych interesów tak, by zapewnić ochronę środowiska, ale nie poprzez całkowity zakaz działania, a poprzez ustalenie kto i w jakim zakresie może z tego

środowiska korzystać, taka zależność jest uzasadniona¹⁴. Wiąże się to ściśle z oceną danej działalności inwestycyjnej dokonywaną w stosownej procedurze prawnej m.in. udziałem norm prawa ochrony środowiska w tym procesie inwestycyjnym. Stąd w sposób szczególnie w niniejszej publikacji skupiono się na szeroko rozumianych uwarunkowaniach prawno-środowiskowych wymaganych w ramach decyzji środowiskowej oraz charakterystyce przedsięwzięć OZE podlegających ocenie oddziaływania na środowisko.

Przedsięwzięcia sektora OZE nie są obojętne dla środowiska. Ich lokalizacja budzi nie-rzaz ostry sprzeciw społeczny, zwłaszcza w przypadkach projektowania wież elektrowni wiatrowych na terenach już zagospodarowanych pod zabudowę rekreacyjno-mieszkaniową, terenach o cennych walorach krajobrazowych bądź obszarach siedlisk chronionych gatunków ptaków¹⁵. Odnosi się to także do negatywnego oddziaływania biogazowni na siedliska ludzkie w postaci emisji: hałasu, spalin, nieprzyjemnych zapachów oraz na konsekwencje możliwych awarii np. elektrociepłowni bazujących na energetyce odnawialnej. Z tych powodów przedsięwzięcie OZE powinno znajdować się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jest to czynnik usprawniający proces inwestycyjny m.in. gwarantujący dostępność infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci energetycznej). Wpływa także w istotny sposób na koszt realizacji przedsięwzięcia. W przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jego realizacja musi być poprzedzona uzyskaniem decyzji lokalizacyjnej.

W celu zminimalizowania ryzyka inwestycyjnego konieczne wydaje przeprowadzenie ocen, które mogą się przyczynić do złagodzenia ich wpływu na środowisko nie tylko na poziomie indywidualnym w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale z uwagi na specyfikę przedsięwzięć branży OZE na poziomie lokalnym, na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko czy to dla studium, czy dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku elektrowni wiatrowych wskazana byłaby ocena nie tylko lokalna ale również regionalna, co może pozwolić na nie tylko na ograniczenie skumulowanych oddziaływań na środowisko, ale również zaoszczędzić sił i środków przeznaczonych przez inwestorów na inicjowanie projektów o wysokim poziomie ryzyka, które mogą wykluczyć ich lokalizację. Wobec powyższego analizę czynności prawnych wykonywanych w procesie inwestycyjno-budowlanym rozpocznę od omówienia systemu planowania przestrzennego.

¹⁴ Zwłaszcza że zdolność ziemi do zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych ludzi została przekroczona o 30%, szerzej A. Kassenberg, *Zrównoważony rozwój – klucz do przyszłości*, „Środowisko” 2010, nr 11, s. 28–31.

¹⁵ Szerzej W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.

Rozdział 1

System planowania przestrzennego

Model regulacji polityki i planowania przestrzennego zasadniczo znajduje się w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Polityka przestrzenna w polskim systemie prawnym prowadzona jest poprzez wdrażanie programów i opracowań planistycznych, które powstają w układzie hierarchicznym. Na poziomie ogólnokrajowym takim dokumentem jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz sektorowe programy rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (w tym polityka energetyczna). Samorząd województwa sporządza m. in. plan zagospodarowania przestrzennego województwa, natomiast do zadań samorządu powiatu należy prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei operacyjne planowanie przestrzenne odbywa się na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalanych na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W polskim systemie prawnym utrzymuje się trójszczeblowy system planowania przestrzennego¹. Podział zadań planistycznych wypływa z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- A. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju.
- B. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa.
- C. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Dwa pierwsze szczeble (tak jak już wcześniej wspomniano) mają charakter strategicznych planów przestrzennych, nieustalających precyzyjnej lokalizacji form zagospodarowania przestrzennego, ale określających polityki przestrzenne. Wynika to z dużego obszaru opracowania i małą skalę opracowań kartograficznych (koncepcja zagospodarowania prze-

¹ Z. Niewiadomski (red.) ,*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 27–38 oraz s. 298–363.

strzennego kraju 1:500 000–1 000 000, plan zagospodarowania przestrzennego województwa 1:100 000–1:200 000).

Podstawą, na której budowany jest system aktów planowania przestrzennego w Polsce, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Natomiast plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest swego rodzaju zwornikiem między planowaniem realizacyjnym gminy a polityką przestrzenną państwa.

Należy podkreślić, że specyfika przedsięwzięć OZE sprawia, że pogląd o znaczeniu planowania regionalnego zyskuje na znaczeniu. Odnosi się to zwłaszcza do elektrowni wiatrowych. Trzeba pamiętać, że większe (powyżej 30 m) elektrownie wiatrowe są przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, stąd wybór właściwych miejsc budowy elektrowni wiąże się z koniecznością analizy szeregu uwarunkowań środowiskowych. Lokalizacja wież w planach miejscowych podlega też ocenie oddziaływania na środowisko. Natomiast w kontekście granic władztwa planistycznego, jakim dysponuje gmina, skala oddziaływań elektrowni wiatrowych często wykracza poza obręb jednostki planistycznej. Rozproszona zabudowa na terenach około inwestycyjnych, sieć obszarowych form ochrony przyrody powodują konieczność bardzo wnikliwego wyboru lokalizacji pod sektor OZE, a zwłaszcza pod elektrownie wiatrowe. Z uwagi na powyższe istotną rolę odgrywa zagwarantowanie odpowiedniej procedury oceniającej wpływ inwestycji OZE na środowisko. Punkt ciężkości spoczywa tutaj na władzach samorządowych (nie tylko szczebla gminnego) w określaniu lokalizacji pod tego typu inwestycje. Niewłaściwie zlokalizowana przedsięwzięcie OZE, zwłaszcza farmy wiatrowe, mogą być bowiem źródłem negatywnych oddziaływań środowiskowych i społecznych. Dlatego też, niezwykle ważne jest, aby na etapie wyboru lokalizacji pod tego typu inwestycje OZE, zarówno inwestorzy, jak i właściwe organy administracji państwowej i samorządowej dokonywali właściwego i rzetelnego prognozowania oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko i zdrowie ludzi. Dla wszystkich trzech wymienionych szczeblach planowania istnieje obowiązek uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych². Wymóg ten powinien zostać spełniony poprzez realizację dwóch rodzajów dokumentacji:

- opracowań ekofizjograficznych;
- prognoz oddziaływania na środowisko, jako elementu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz uwzględnienie ich ustaleń w projekcie dokumentu planistycznego.

² Szerzej J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 120.

Z przedmiotowego punktu widzenia ustalanie lokalizacji przedsięwzięć OZE to działanie powiązane z szeroko pojętą problematyką planowania przestrzennego. Z perspektywy inwestorów problematyka zagospodarowania przestrzennego postrzegana jest w zależności od stopnia powiązania instytucjonalnego z jednostką samorządu terytorialnego odpowiedzialną za planowanie przestrzenne. W przypadku zależności ścisłych (inwestorem jest np. gmina jako jednostka samorządu terytorialnego) wówczas inwestor taki powinien być zainteresowany nie tylko uzyskaniem odpowiednich decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji inwestycji, ale także powinien aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu ram prawnych planowania przestrzennego dla danego obszaru³. Każda instytucja publiczna mająca do tego instrumenty powinna działać na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego oraz warunków dla prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju. Abstrahując od stopnia powiązania instytucjonalnego, inwestor branży OZE powinien być świadom procedur i wymagań w tym zakresie. Jednakże w przypadku gdy inwestor nie jest powiązany instytucjonalnie z jednostką samorządu terytorialnego jest uczestnikiem procedury planistycznej i właściwie pełni rolę petenta⁴.

1.1. Planowanie przestrzenne w kraju i województwie

Planowanie na tym poziomie (zwłaszcza krajowym) z punktu widzenia inwestora OZE nie ma wymiernego znaczenia z uwagi na niewiążący charakter tych aktów planistycznych. Niemniej jednak dla przedstawienia pełności systemu planistycznego przedstawiam poniżej skrótową charakterystykę, odsyłając do publikacji, traktujących szerzej o danym zagadnieniu.

Przepisy określające charakter tych elementów planowania przestrzennego zawarte są w rozdziale 3 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Potrzeba traktowania przestrzeni jako integralnej całości stanowi podstawę merytoryczną ograniczenia samodzielności samorządów terytorialnych w rozstrzyganiu o zagospodarowaniu i ustalaniu przeznaczenia danej przestrzeni. Z punktu widzenia jurystycznego samorząd jest bowiem częścią państwa nie pozostaje zatem w całkowitej niezależności⁵.

³ A. Kucińska, *Sposoby wpływania na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 66–68.

⁴ W. Adamczyk, M. Bugalski, J. Dolecki i inni, *Podręcznik dla inwestorów przedsięwzięć infrastrukturalnych*, Warszawa 2011, s. 141–142.

⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 348–363.

Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju sporządza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a zatwierdza ją Rada Ministrów oraz Sejm, który w drodze rezolucji może zwrócić się do Rady Ministrów o weryfikację niektórych ustaleń. Jest ona opracowywana na dwóch poziomach – pierwszy poziom to cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, drugi to działania niezbędne do jego osiągnięcia⁶. W ramach prac koncepcyjnych identyfikuje się, w pierwszej kolejności, między innymi podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej oraz wymagania z zakresu ochrony środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie. Następnie określa się rozmieszczenie (istniejącej i planowanej) infrastruktury społecznej, obiektów infrastruktury technicznej i transportowej oraz obiektów gospodarki wodnej. Należy podkreślić, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz prognoza środowiskowa do tego dokumentu zakłada wspieranie działań gwarantujących skuteczne wdrożenie wymogów prawnych Unii Europejskiej, wynikających zarówno z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego UE, jak i dyrektywy 2008/50/WE, w tym poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii⁷.

W polskim modelu prawnym województwo pełni funkcję regionu. Planowanie na tym szczeblu jest w istocie planowaniem regionalnym, w sposób ścisły powiązane z planowaniem gospodarczym. Na tym poziomie dostrzegalne są już wymierne potrzeby określenia zagadnień związanych z przedsięwzięciami OZE⁸.

Zmiany w europejskim rynku energii elektrycznej polegające na – z jednej strony rosnącym popycie, z drugiej zaś, pojawiających się poważnych ograniczeniach w zakresie jej produkcji ze względu na ochronę środowiska (limity emisji), powodują wzrost aktywności gospodarczej w tym obszarze. Regionalna polityka planistyczna winna znaleźć konsensus pomiędzy realizacją inwestycyjnych aspiracji a ochroną środowiska⁹. Narzędziem do tego jest opra-

⁶ Szerzej na temat planowania przestrzennego na szczeblu krajowym: T. Bąkowski, *Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, Toruń 2004, s. 105–107.

⁷ J. Jackiewicz, *Polityka ochrony środowiska UE a polityka energetyczna kraju oraz inne polityki rozwojowe*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 2, s. 17–21.

⁸ M. Kistowski, *Projekt krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020 w kontekście środowiskowych uwarunkowań rozwoju regionalnego Polski*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010, nr 1, s. 25 (aczkolwiek krytycznie o predyspozycjach obszarów form ochrony przyrody wskazanych, jako możliwych do lokalizacji OZE).

⁹ A. Osińska, *Wzrost konkurencyjności regionu a społeczno-prawne uwarunkowania ochrony środowiska poprzez rozwój klastrów – zagrożenia i szanse na przykładzie regionu ciechanowsko-płockiego*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i inni, Warszawa 2011, s. 203–232.

cowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa spójnego ze strategią rozwoju województwa kreująca kierunki jego rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰ przewidują tworzenie „programów wojewódzkich” jako narzędzi realizacji strategii rozwoju województwa. Programy te należą do sfery polityki rozwoju regionalnego, prowadzonej m.in. na podstawie przepisów prawodawstwa dotyczącego wspierania rozwoju regionalnego.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Uznaje się go za akt wewnętrznie obowiązujący w systemie administracji. Egzemplifikacją takiego statusu prawnego planu wojewódzkiego jest związanie gminy ustaleniami planu województwa dotyczącymi ponadlokalnych inwestycji celu publicznego¹¹. Wymiernym instrumentem badania realizacji tego obowiązku jest art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazujący, że organ wykonawczy gminy ma obowiązek sporządzić projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniając ustalenia planu wojewódzkiego.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest planem regionalnym i jest sporządzany dla obszaru województwa w jego granicach administracyjnych. Organem właściwym do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego jest sejmik województwa, czyni to w formie uchwały¹².

Należy podkreślić, że ani plan zagospodarowania przestrzennego województwa, ani strategia rozwoju województwa nie mają charakteru aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Natomiast w stosunkach wewnętrznych administracji publicznej są wiążące, choć ustalenia planu nie może dotyczyć spraw zarezerwowanych dla gminy wynikających z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³.

Zgodnie z normą art. 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym samorząd województwa jest zobowiązany do ciągłego monitorowania przekształceń przestrzennych i dostosowywaniu województwa do aktualnych potrzeb.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego wyrażane są poglądy o potrzebie uwzględniania przedsięwzięć OZE w aspekcie regionalnego planowania przestrzennego¹⁴.

¹⁰ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹¹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 305.

¹² Szerzej na temat planowania przestrzennego w województwie: T. Bąkowski, *Planowanie przestrzenne w województwie*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany...*, s. 97–103.

¹³ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁴ J. Zyśk, *Energetyka w aspekcie regionalnym*, „Środowisko”, 2010, nr 10, s. 10–12.

Zgodnie z art. 46 pkt. 1 u.u.i.ś. projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Zakres i stopień szczegółowości prognoz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko marszałek województwa uzgadnia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (uzgodnienie nie powinno mieć charakteru pozornego) oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. Wysoce prawdopodobne jest, że w niektórych ustaleniach projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa będzie się przewidywać realizację działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym przedsięwzięć OZE. Przestrzennie przeważają (po określeniu i uwzględnieniu kryteriów oceny) obszary z ograniczeniami dla przedsięwzięć sektora OZE. Poniżej przedstawię wybór uwarunkowań prawnych dla przedsięwzięć OZE w planowania przestrzennym oraz, szerzej, w procesie inwestycyjno-budowlanym.

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Zadania z zakresu planowania przestrzennego powierzone organom gminy obejmują:

1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy.
2. Ustalenie przeznaczenia terenu.
3. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego.
4. Określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Podstawowe prawne instrumenty służące do realizacji wymienionych wyżej zadań to:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w odniesieniu do punktu 1),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w pozostałym zakresie),
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w odniesieniu do zadań 3 i 4 – omówienie tego instrumentu nastąpi w dalszej części publikacji)¹⁵.

Obydwa podtytułowe instrumenty prawne zarządzania planistycznego mają charakter operacyjny, przy czym decydujące znaczenie posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczając konkretną lokalizację przedsięwzięć w przestrzennych liniach ograniczających¹⁶.

¹⁵ T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany...*, s. 48.

¹⁶ M. Zdyb, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ograniczania praw rzeczowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 573–588.

Z prawnego punktu widzenia akty planistyczne wpływają w sposób pośredni bądź bezpośrednio na sposób wykonywania własności. Właściwe organy administracji samorządowej do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oddziałują na treść praw ze sfery prawa cywilnego (pośrednio na stosunki cywilne). Zgodnie z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;
- 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Aby zrealizować przedsięwzięcie OZE na terenie, gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, najczęściej niezbędna jest jego zmiana, ponieważ lokalne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zawierają zwykle zapisów umożliwiających realizację inwestycji sektora OZE. Wiąże się to z kolei z koniecznością wcześniejszej zmiany studium, zarówno wykonania strategicznej oceny oddziaływania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na środowisko, jak i projektu samego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁷.

1.2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Stanowi ono jeden z instrumentów modelu regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego będąc swoistym samoograniczeniem się gminy w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy stwier-

¹⁷ W pismach branżowych sektora OZE wskazuje się, że uchwalenie miejscowego planu to najbezpieczniejsza forma lokalizowania przedsięwzięcia OZE: M. Tarka, W. Inerowicz, A. Zwolińska, *O biogazowniach prosto z wokandy*, „Czysta Energia” 2010, nr 5, s. 12–13 oraz A. Zwolińska, M. Tarka, W. Inerowicz, *Elektrownia wiatrowa jako urządzenie infrastruktury technicznej*, „Czysta Energia” 2010, nr 11, s.17.

dzić, że studium gminne jest aktem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w świetle źródeł prawa określonych w konstytucji RP studium gminne należy zaliczyć do aktów o charakterze wewnętrznym. Potwierdza to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r.¹⁸, który stwierdza, że źródła prawa o charakterze wewnętrznym mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów podległych organowi, który je wydał; nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Należy jednakże zaznaczyć, że organy administracji publicznej przy załatwianiu spraw indywidualnych, oprócz okoliczności prawnych powszechnie obowiązującego porządku prawnego, biorą pod uwagę uwarunkowania pozaprawne np. społeczne, środowiskowe, ekonomiczne, polityczne. Zapisy studium mogą zostać zaliczone do aktów prawnych odnoszących się do przedstawionych w zdaniu poprzedzającym okoliczności¹⁹.

Dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych opiera się na argumentie, że studium uwarunkowań nie jest przepisem prawa powszechnie obowiązującego, a więc organ, wydając decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie jest nim związany. Nieco inaczej wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2010 (II OSK 1250/08), w którym sformułowano następującą tezę:

Nie ulega wątpliwości, że studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. To jednak nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. Studium stanowi swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja, w której określony zapis studium musiałby być uwzględniony w planie miejscowym dla danego terenu, natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem studium całkowicie sprzeczna, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z konstytucją²⁰.

¹⁸ Sygn. SK 37/02, OTK – ZU 2003, nr 6A, poz. 53.

¹⁹ M. Zdyb, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ograniczania praw rzeczowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa...*, s. 573–588.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.08.2010 sygn. akt II OSK 1250/08 oraz rozważania na ten temat: A. Szmytt, *Aktualny stan polskiego prawa inwestycyjno-budowlanego*, [w] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 77.

Z punktu widzenia przedsięwzięć sektora OZE szczególnie istotny jest art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiący, że „jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie” – wprowadzony ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹.

Zapis ten generuje obowiązek ujmowania przedsięwzięć OZE nie tylko w studium, ale również w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc jednocześnie o wadze tego rodzaju inwestycji. Mając na uwadze możliwość oddziaływań tego rodzaju wskazuje na konieczność ustalania stref ochronnych. Strefy ochronne mają szczególne znaczenie przy elektrowniach wiatrowych generujących hałas zwłaszcza powyżej dopuszczalnych norm administracyjnoprawnych²².

W obowiązującym porządku prawnym brakuje regulacji legitymującej inwestorów (w tym branży OZE) do wiążącego występowania o zmianę studium. Wnioskowanie do właściwych organów samorządowych z wnioskiem o podjęcie takich działań w celu wszczęcia postępowania procedury planistycznej (zmiany studium) nie zawsze jest skuteczne, decyduje bowiem zasada władztwa planistycznego gminy. Brak również regulacji umożliwiającej przekazanie środków jednostce samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów sporządzania i uchwalenia studium gminnego²³.

Uruchomienie procedury uchwalenia następuje w drodze uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium). Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazują na podmiot lub podmioty posiadające inicjatywę uchwałodawczą. Niemniej jednak, w świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz poszczególnych statutów gmin inicjatywa ta zazwyczaj należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rady gminy lub radnych. W szczególnych przypadkach legitymacja do uruchomienia procedury przysługuje wojewodzie. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości wszczęcia po-

²¹ Dz.U. 2010 r. nr 155 poz. 1043.

²² S. Owczarzak, *Planowane regulacje prawne w zakresie energetyki wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 11, s. 14–15.

²³ A. Kucińska, *Sposoby wpływania na kształt...*, s. 66–68.

stępowania w sprawie sporządzenia studium (bądź jego zmiany) na wniosek podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie danej gminy (jak również jej mieszkańca)²⁴.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do zmian w obowiązującym studium, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przystępuje do sporządzenia projektu studium według trybu unormowanego w przepisach art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy podkreślić, że stosowanie trybu określonego we wspomnianym w zdaniu poprzedzającym art. 11 dotyczy również zmiany studium przy uwzględnieniu specyfiki, jaką determinuje częściowa zmiana²⁵. Szczególnie istotna jest przy tym procedura uspołeczniania, tj. wyłożenia projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (część strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) do publicznego wglądu oraz konieczność zorganizowania w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami. Inwestorzy sektora OZE winni wykorzystać ten czas na przekonanie lokalnej społeczności i władz o wartości inwestycji w odnawialne źródła energii. Ponadto inwestorzy mogą składać wnieść uwagi do wyznaczonych obszarów pod przedsięwzięcia OZE²⁶.

Następnie gotowy projekt studium zgodnie z art. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przekazywany radzie gminy wraz z przewidzianą prawem dokumentacją do uchwalenia²⁷.

Art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przesądza, że uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Z kolei przepisy ustawy z dnia 21 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ramowo regulują konstrukcję tej uchwały.

Załącznikami do uchwały są:

- a) tekst studium i rysunku studium, odpowiadająca wymogom formalnym określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²⁸;
- b) rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrywania uwag do projektu.

²⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 82–83.

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11.03.2008 r., II SA/Po 462/07, LEX nr 497588.

²⁶ A. Kucińska, *Sposoby wpływania na kształt...*, s. 66–68.

²⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 122.

²⁸ Dz.U. 2004, nr 118 poz. 1233 ze zm.

Sporządzenie studium jest obligatoryjnie dla całego obszaru gminy. Jest to obowiązek ustawowy, który miał być spełniony do 12 lipca 2004 r. Dopuszczalna przy tym jest częściowa zmiana studium²⁹.

Studium zawiera ono diagnozę zagospodarowania przestrzennego określając politykę rozwojową kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Immamentną cechą studium jest elastyczność pozwalająca na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych.

Należy przyjąć, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potwierdza to treść art. 20 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy uchwała rada gminy, dla całego obszaru gminy. Należy w nim określić przede wszystkim kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa³¹.

Zgodnie z art. 46 pkt. 1 ustawy o.o.ś. projekt studium wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (analogiczny obowiązek dotyczy zmiany studium) Zakres i stopień szczegółowości prognozy studium wójt, burmistrz albo prezydent miasta uzgadnia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz właściwym inspektorem sanitarnym³².

Podsumowując, ustawodawca preferuje model regulacji w której ustalanie miejsc lokalizacji przedsięwzięć OZE następuje w drodze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W praktyce inwestorzy ponoszą, że tak przyjęta forma lokalizacji przedsięwzięć OZE nie sprawdza się i nie przyczynia się do ułatwienia przygotowania tego rodzaju inwestycji. Wiąże się to ściśle z postępującym od lat w Polsce rozczłonkowaniem systemu planowania przestrzennego.

²⁹ T. Bąkowski, *Częściowa zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka i inni, Warszawa 2010, s. 342–349.

³⁰ Szersze rozważania na ten temat: A. Szmytt, *Aktualny stan polskiego...*, s. 77.

³¹ Szerzej na temat studium T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany...*, s. 48–60.

³² Zobacz szerzej na temat ocen strategicznych: M. Pchalek, *Procedura strategicznych ocen planów i programów a oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010, s. 48–62 oraz A. Ciechelska, *Oceny oddziaływania jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009, s. 98–114.

1.2.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Z uwagi na specyfikę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na początku przedstawiona zostanie jego forma i zawartość oraz tryb uchwalania. Pierwszym krokiem na drodze do uchwalenia planu miejscowego jest sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (omówione powyżej).

Celem tego obowiązkowego opracowania jest określenie lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Szczegółowy zakres i forma studium zostały określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Z punktu widzenia źródeł prawa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego przesądza o tym art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają moc powszechnie obowiązującą. Oznacza to, że wiążą one zarówno podmioty władzy (organy administracji publicznej w tym administracji rządowej), jak i podmioty pozostające poza jej strukturą. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego zgodnie z art. 87 ustawy zasadniczej³³.

Charakter normatywny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z szeregiem wymogów dotyczących jego tworzenia, ogłaszania i obowiązywania. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym zwłaszcza art. 17–20, w sposób szczegółowy normuje procedurę sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁴.

Następnym krokiem do uchwalenia miejscowego planu jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z określeniem granic obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy może obejmować cały obszar gminy, jej część lub zespół gmin. Rada gminy podejmuje uchwałę z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zanim to jednak nastąpi, wójt

³³ Orzeczenie o charakterze normatywnym MPZP: Wyrok SN z 22.02.2001 r., sygn. III RN 203/00, OSNAP 2001, nr 20, poz. 606 oraz szersze rozważania z przeglądem poglądów: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, 90–98.

³⁴ Szerzej na ten temat: T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania*, s. 61–70.

(lub odpowiednio burmistrz albo prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

Później następuje skomplikowana procedura uzgadniania, uspołeczniania i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziana art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po sporządzeniu projektu planu następuje procedura opiniowania, uzgadniania, a także uzyskiwane są zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Następnie projekt planu wykładany jest do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W tym czasie powinna zostać zorganizowana dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Można również wносить uwagi do projektu planu. Termin na ich wnoszenie nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Uwagi muszą być wniesione na piśmie lub w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. O pozytywnym rozpatrzeniu uwag decyduje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Następnie wszystkie uwagi, również te odrzucone, są przekazywane radzie gminy, która ostatecznie decyduje o ich zasadności. Razem z uwagami przedkładany jest ostateczny projekt planu miejscowego. Rada gminy zatwierdza plan miejscowy w formie uchwały. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała podlega również publikacji na stronie internetowej gminy. Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami. Zmiana postanowień planu następuje w takim samym trybie, jak jego uchwalenie. Zmiana może dotyczyć fragmentu lub całego planu miejscowego.

Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywołuje liczne konsekwencje, w tym m.in. skutki prawne i ekonomiczne. Zgodnie z art. 34 wejście w życie planu powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Pewne łagodzenie skutków wejścia w życie planu, który godzi w prawa podmiotowe właścicieli i użytkowników wieczystych przewiduje art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵.

³⁵ Tamże, s. 70–73.

W praktyce zauważalny jest brak standardów legislacyjnych uchwalanych planów, co rodzi pole do orzekania i stosowania miejscowych planów zagospodarowania na zasadzie uznania administracyjnego³⁶.

Plan miejscowy jest na tyle szczegółowym dokumentem, że sam w sobie stanowi podstawę do ustalenia lokalizacji inwestycji – wystarczy zwrócić się o otrzymanie z niego wypisu i wyrys. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że plany miejscowe mogą, ale nie muszą być sporządzane, pojawiają się obszary pozbawione planu (a jest ich wciąż bardzo dużo ze względu na powolny tryb uchwalania planów), na których gospodarowanie przestrzenią rozstrzyga się na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Tym samym procedura w przypadku realizowania przedsięwzięć OZE na obszarach pozbawionych miejscowych planów wymaga uzyskania dodatkowej decyzji administracyjnej w stosunku do obszarów, gdzie plany miejscowe obowiązują. Powoduje to oczywiście wydłużenie całej procedury, co powinno stanowić kolejny argument, aby władze samorządowe sprawnie działały na rzecz jak najsprawniejszego pokrywania obowiązującymi planami miejscowymi terenów, które takich planów wymagają.

Aktualny model regulacji przygotowania i uchwalania studiów i planów miejscowych dla przedsięwzięć OZE nie został wyposażony w wymierne środki prawne pozwalające na przejrzystą reprezentację inwestora w konfrontacji z interesami społeczności lokalnej, a także przez organizacje ekologiczne. Postulatem *de lege ferenda* pozostaje uregulowanie relacji między inwestorem a gminą, na terenie której ma zostać zlokalizowane przedsięwzięcie OZE czyli koszty sporządzania studium i planu. Zgodnie z art. 21 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, zaś zgodnie z ust.2 art. 21 obciążają one inwestora tylko wówczas, gdy ten zamierza realizować inwestycję celu publicznego. Podobnie kosztami sporządzenia studium ustawodawca obciążył gminę – bezpośrednią podstawą prawną takiego sposobu regulacji zawarta jest w art. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy podkreślić, że przedsięwzięcia OZE nie stanowią celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. W efekcie gmina nie może żądać od inwestora ani od żadnych innych osób, których nieruchomości będą dotyczyć postanowienia planu (zmiany studium),

³⁶ Szerzej: M. Cherka, *Zasady wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawne aspekty procesu...*, s. 63–65 oraz A. Szmytt, *Aktualny stan polskiego...*, s. 78.

ponoszenia i pokrywania kosztów jego sporządzenia. W literaturze wskazuje się, że inwestorzy branży OZE, choćby gotowi byli sfinansować znaczące koszty przygotowania aktów planistycznych, nie mają formalnoprawnej podstawy prawnej by przekazać stosowny strumień środków na ten cel. Z reguły jednak finansowanie to następuje metodami zastępczymi np. w formie darowizny. Taka sytuacja jest ambiwalentnie odbierana przez lokalne społeczności. Z jednej strony wpływa uruchamia to dodatkowy strumień pieniężny często inwestowany w lokalny rozwój infrastruktury gminnej. Z drugiej strony brak przejrzystości metod finansowania stwarza nieufność ze strony części mieszkańców danej gminy co do podejmowanej inicjatywy³⁷.

1.3. Ograniczenia i wykluczenia przedsięwzięć OZE w planowaniu przestrzennym i procesie inwestycyjno-budowlanym

Przedsięwzięcia wykorzystujące odnawialne źródła energii, należą do inwestycji o szczególnie istotnych uwarunkowaniach lokalizacyjnych. Do najważniejszych z nich zaliczamy m.in.:

- wymagania dla obszaru inwestycyjnego odnośnie do warunków powierzchniowych, wodnych, infrastrukturalnych i środowiskowych³⁸,
- wietrzność³⁹,
- dostęp do pewnych surowców pierwotnych (substratów do produkcji biogazu)⁴⁰,
- dostęp do infrastruktury zapewniającej odbiór wyprodukowanej energii⁴¹,
- możliwości zagospodarowania odpadów pofermentacyjnych⁴².

³⁷ J. Szuma, *Uwarunkowania prawne lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011, s. 366.

³⁸ M. Drzewiecki, *Niewykorzystany potencjał – nowe technologie wykorzystywania niskich spadków rzek do produkcji energii*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8, s. 36–37.

³⁹ Przykład: K. Bekier, *Pomiary parametrów atmosfery na potrzeby energetyki wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 17, s. 16–17.

⁴⁰ A. Curkowski, A. Oniszk-Popławska, *Surowce do produkcji biogazu*, „Czysta Energia” 2010, nr 1, s. 25–27; oraz W. Kotowski, *Zasoby surowcowe krajowego potencjału biogazu*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8, s. 20–21.

⁴¹ Przykład: F. Buchta, *Przylączenie farm wiatrowych za pomocą sieci dedykowanej*, „Czysta Energia” 2010, nr 5, s. 26–27.

⁴² B. Kłopotek, *Odpady a zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, „Odpady i Środowisko” 2010, nr 4, s. 1922.

Już pobieżna analiza wyżej wymienionych uwarunkowań wskazuje, że w części przypadków spowoduje to wystąpienie kolizji środowiskowych oraz konfliktów między różnymi użytkownikami przestrzeni i środowiska. Zakres uwarunkowań, od których zależy udana inwestycja OZE znacznie wykracza poza kwestie *sensu stricto* (ściśle) prawno-środowiskowe i obejmuje zagadnienia w szerszym znaczeniu (*sensu largo*), w tym również kwestie: społeczno-kulturowe, ekonomiczne, infrastrukturalne i pozostałe przestrzenne związane z dotychczasowym zagospodarowaniem i funkcjami przestrzeni (w tym również z szeroko rozumianą zasadą zrównoważonego rozwoju⁴³). Oprócz warunków fizycznych terenu inwestycyjnego, ważne jest jej prawne przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i dostrzeżenie zakazów, ograniczeń i wykluczeń wynikających z państwowego porządku prawnego. Uwarunkowania dla przedsięwzięć OZE stanowią w większości przypadków publicznoprawne ograniczenia prawa własności lub innego rodzaju praw podmiotowych.

W aktualnym modelu procesu inwestycyjnego ograniczenia dla przedsięwzięć OZE można podzielić na silne, umiarkowane i słabe. Ograniczenia silne wynikają z jednoznacznych przepisów prawa, choć nie wyklucza to możliwości występowania jednoczesnego występowania innych przyczyn (w niektórych lokalizacjach inwestycje OZE pozbawione są sensu zarówno ekonomicznego, jak i ekologicznego). Ograniczenia umiarkowane i słabe wynikają również z przyczyn prawnych, jednakże stopień nasilenia ograniczeń stanowi w głównej mierze potencjalna długość i złożoność procedury uzyskiwania decyzji administracyjnych warunkujących realizację inwestycji. Należy wskazać, że bezwzględne wykluczenie lokalizacji inwestycji OZE może nastąpić na podstawie ścisłego zakazu prawa lub jednoznacznych kryteriów prawnych.

1.3.1. Uwarunkowania prawno-środowiskowe

Prawne regulacje warunkujące realizację przedsięwzięcia OZE znajdują się przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* i oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁴.

Na regulację prawną procesu inwestycyjno-budowlanego, oprócz przepisów proceduralnych, składają się przepisy materialno-prawne ograniczające działalność inwestycyjną z konieczności uwarunkowań przestrzennych, środowiskowych (w tym przyrodniczych). Naj-

⁴³ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

⁴⁴ Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880 ze zm.

ogólniej rzecz biorąc, ograniczenia przedsięwzięć OZE wynikają z ochrony środowiska, które wskazują szczegółowe wymagania w tym zakresie. Poniżej przedstawiam wybrany przegląd ograniczeń dla przedsięwzięć OZE ze względów środowiskowych.

Główne uwarunkowania prawne dotyczące ochrony środowiska zawarte są w dziale VII ustawy *Prawo ochrony środowiska* zatytułowanym: „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”.

Ogólne znaczenie dla planowania przestrzennego ma art. 73 omawianej ustawy nakładający obowiązek uwzględniania ograniczeń zgodnie z jego treścią, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:

- 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;
- 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- 2a) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
- 3) ustalenia w trybie przepisów ustawy – *Prawo wodne* warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Uwarunkowania prawne związane z ochroną zasobów przyrodniczych

Ochrona zasobów przyrodniczych materialnoprawnie określona jest przede wszystkim ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Stanowi ona publicznoprawny sektorowy dział ochrony środowiska⁴⁵.

Wymierna ochrona prawna zasobów przyrodniczych następuje przede wszystkim za pomocą instrumentu prawnego: form ochrony przyrody obszarowych (przestrzennych) lub punktowych (obiektowych).

Ustawa o ochronie przyrody wskazuje w art. 6 ust 1 następujące formy ochrony przyrody:

- 1) parki narodowe;
- 2) rezerwaty przyrody;

⁴⁵ W. Radecki, *Ograniczenia własności na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, 29–87.

- 3) parki krajobrazowe;
- 4) obszary chronionego krajobrazu;
- 5) obszary Natura 2000;
- 6) pomniki przyrody;
- 7) stanowiska dokumentacyjne;
- 8) użytki ekologiczne;
- 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- 10) ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów⁴⁶.

Formy ochrony przyrody determinują ograniczenia, a nawet wykluczenia lokalizacji przedsięwzięć OZE. Poniżej przedstawiam podział tychże według stopnia nasilenia ograniczeń dla przedsięwzięć OZE.

A. Formy ochrony przyrody wykluczające bądź stanowiące bardzo silne ograniczenie lokalizacyjne dla przedsięwzięć OZE

Do form ochrony przyrody, które wykluczają lub mogą wykluczać albo stanowią bardzo silne ograniczenie lokalizacyjne dla przedsięwzięć OZE na swoim obszarze zalicza się:

- **Parki Narodowe i rezerwaty przyrody, strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową, strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunków; strefy ochrony ostoi oraz stanowisk grzybów objętych ochroną gatunków.**

Z punktu widzenia prawnego istotne dla przedsięwzięć OZE obowiązujące zakazy w przytoczonych formach ochrony przyrody wskazane są w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody zabrania się:

pkt 1) budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody; [...]

pkt 18) ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie parku narodowego, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody – przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska; [...]

⁴⁶ D. Jakubowska, *Formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 510–550.

pkt 20) zakłócenia ciszy; [...]

pkt 22) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu.

Natomiast art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że w celu ochrony ostoi i stanowisk roślin lub grzybów objętych ochroną gatunkową lub ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową mogą być ustalane strefy ochrony.

Ponadto zgodnie z art. 60 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody w strefach ochrony, o których mowa w ust. 3, bez zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska zabrania się:

- 1) przebywania osób, z wyjątkiem właściciela nieruchomości objętej strefą ochrony oraz osób sprawujących zarząd i nadzór nad obszarami objętymi strefą ochrony, oraz osób wykonujących prace na podstawie umowy zawartej z właścicielem lub zarządcą;
- 2) wycinania drzew lub krzewów;
- 3) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli nie jest to związane z potrzebą ochrony poszczególnych gatunków;
- 4) wznoszenia obiektów, urządzeń i instalacji.

Rejestr takich stref tworzy, likwiduje i prowadzi regionalny dyrektor ochrony środowiska.

B. Formy ochrony przyrody ograniczające silnie przedsięwzięcia OZE

Do przedmiotowej kategorii zaliczyć należy:

- **Obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo krajobrazowe.**

W zależności od sytuacji prawnej wyżej wymienione formy ochrony przyrody wykluczają przedsięwzięcia OZE bądź powodują silne ograniczenia.

Rozstrzygające znaczenie dla oceny prawnej ograniczeń inwestycyjnych dla przedsięwzięć OZE na obszarach Natura 2000 mają art. 33 i 34 ustawy o ochronie przyrody w kontekście poszczególnych miejscowych obszarów Natura 2000⁴⁷. Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody:

1. Zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

⁴⁷ Szersze omówienie wpływu obszaru Natura 2000 na planowanie przestrzenne: M. Kistowski, M. Pchalek, *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych*, Warszawa 2009.

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

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

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

Natomiast art. 34 ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że:

1. Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

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

- 1) ochrony zdrowia i życia ludzi;
 - 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
 - 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
 - 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego;
- po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Zgodnie z treścią wyżej wymienionych przepisów ograniczenia odnoszą się one do **znaczącego oddziaływania** na obszary Natura 2000. Kwestią ocenną, pozostaje zatem zakres

ograniczenia dla przedsięwzięć OZE wnikającą ze usytuowania przedsięwzięcia OZE na terenie tej formy ochrony przyrody⁴⁸.

Należy uznać, na poziomie planowanie przestrzennego, że w przypadku Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków powinny być one wykluczone dla lokalizacji przedsięwzięć OZE. Na tych obszarach występuje najwyższe prawdopodobieństwo wystąpienia przesłanek z art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Natomiast obszary Specjalnej Ochrony Siedlisk stanowią silne ograniczenie do lokalizacji inwestycji OZE⁴⁹. Przy czym dopiero przeprowadzenie indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko lub tylko na Naturę 2000 danego przedsięwzięcia OZE, w tym sporządzenie raportu środowiskowego wraz ze szczegółowym monitoringiem przyrodniczym pozwoli na wykazanie, czy zachodzą przesłanki z art. 33 lub art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Praktyka orzecznicza organów ochrony środowiska wskazuje, że żadna z wymienionych w ust. 1 i 2 przyczyn nie powinna wpłynąć na ograniczenia zakazów z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w przypadku przedsięwzięć OZE. W wypadku gdy ocena oddziaływania wykaże występowanie znaczących negatywnych oddziaływań na cele obszaru Natura 2000, obszary te winny zostać wykluczone z lokalizacji OZE. Należy podkreślić, że w przypadku obszarów Natura 2000, ochrona dotyczy nie tylko samego obszarów, ale również integralności i powiązań z innymi obszarami N-2000. Potwierdzenie prawne tego stanu rzeczy stanowi art. 29 ust. 9 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody: „Zakres działań ochronnych, o których mowa w ust. 8 pkt 5, może obejmować w szczególności: [...] utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących obszary Natura 2000”⁵⁰.

Zatem ograniczeniem dla lokalizacji przedsięwzięć OZE będą zidentyfikowane naukowo korytarze migracyjne ptaków i nietoperzy rangi ponad lokalnej łączące obszary Natura 2000. W praktyce inwestorzy borykają się z niedostatkami w zakresie migracji czy monitoringu

⁴⁸ K. Gruszecki, *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka i inni, Warszawa 2010, s. 229–249 oraz wyrok w sprawie C-2/10 mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Włochy) postanowieniem z dnia 23.09. 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4.01. 2010 r., w postępowaniu Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia.

⁴⁹ Szerzej M. Zakrzewska, *Ograniczenia praw do nieruchomości związane z obszarami specjalnymi*, [w:] t a ż, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 77–102 oraz Z. Bukowski, *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 116.

⁵⁰ Szerzej o planowaniu przestrzennym na obszarach Natura 2000: M. Kistowski, M. Pchalek, *Natura 2000 w planowaniu...*

przyrodniczego. Nadal brakuje kompleksowego opracowania dla kraju przedstawiającego przebieg korytarzy migracyjnych, co w praktyce stanowi silne ograniczenie inwestycyjne⁵¹.

- **Pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny zespół przyrodniczo-krajobrazowy**

W odniesieniu do tych form ochrony przyrody wymierne ograniczenia wskazane są w konkretnych aktach (rangi podustawowej – lokalnej, tj. miejscowe źródła prawa) statuujących daną formę ochrony przyrody. Art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje na potencjalność wprowadzenia zakazów uzależnionego od czynników ściśle zindywidualizowanych. W stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone następujące zakazy relewantne (istotne) prawnie dla przedsięwzięć OZE:

- 1) niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru;
- 2) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
- 3) uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby;
- 4) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; [...]
- 7) zmiany sposobu użytkowania ziemi [...].

Fakultatywność wprowadzania zakazów na omawianych formach ochrony przyrody zmusza do analizy aktów prawnych powołujących te formy. Jeśli występuje któryś z ww. zakazów, wówczas obszar chroniony winien być wyłączony z lokalizacji OZE. Jeżeli takich zakazów brak, to należy zaliczyć taki obszar do obszarów o silnym ograniczeniu dla lokalizacji przedsięwzięć OZE.

- **Parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu**

Parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazowego to przestrzenne formy ochrony przyrody⁵². Obowiązujące w nich ograniczenia statuuje art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie

⁵¹ Szerzej w zakresie ograniczeń wynikających z obszaru Natura 2000: D. Trzczińska, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] *Wybrane problemy prawa...*, 149–162.

⁵² Szerzej D. Lebowa, *Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski i inni, Warszawa 2011, s. 176–191.

przyrody. w parku krajobrazowym mogą być wprowadzone następujące zakazy wykluczające bądź ograniczające przedsięwzięcia OZE na swoim obszarze:

- 1) zakaz realizacji przedsięwzięć mogących 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 środowisko; [...]
- 3) zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych; [...]
- 5) zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwosuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
- 6) zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;
- 7) zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;
- 8) zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego [...].

Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody na obszarze chronionego krajobrazu mogą być wprowadzone następujące zakazy:

- 2) realizacji przedsięwzięć mogących 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 środowisko;
- 3) likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych; [...]
- 5) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwosuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych;

- 6) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli służą innym celom niż ochrona przyrody lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybacka; [...]
- 8) lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej;
- 9) lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego.

W przypadku obu form ochrony przyrody, jeśli w aktach prawnych powołujących konkretne obszary chronione wymieniono któryś z powyższych zakazów, wówczas lokalizacja przedsięwzięć OZE na tych obszarach winna być wykluczona lub silnie ograniczona. Należy podkreślić, że zakaz z pkt. 1 w odniesieniu do obu form ochrony przyrody wskazany w ustawie o ochronie przyrody ma charakter względny, tj. część przedsięwzięć OZE będzie mogła być dopuszczona po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko i wykazaniu, braku niekorzystnego wpływu na przyrodę parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Ponadto w obu rodzajach form ochrony istnieją wyjątki od zakazów, które dotyczą inwestycji celu publicznego. Dotychczasowa praktyka administracyjna oraz wyroki sądów administracyjnych, że przedsięwzięcia OZE nie są celem publicznym (zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części niniejszego działu publikacji).

Natomiast z praktyki orzeczniczej wynika, że występują sytuacje w których pomimo obowiązki w parku krajobrazowym lub obszarze chronionego krajobrazu ww. zakazów ocena oddziaływania na środowisko wykazywała brak znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko dla lokalizacji OZE.

Ze względu na funkcje ochronne parków i obszarów chronionego krajobrazu, przedsięwzięcia polegające np. na budowie elektrowni wiatrowych powinny być w sposób szczególny zakazane. Jednakże sytuacja prawna powoduje, że wyłączenia będą uzasadnione tylko w przypadkach niektórych parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu.

W aktach planowania przestrzennego wyklucza się lokalizacje przedsięwzięć OZE na obszarach parków krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu, w których wprowadzono strefy zakazu 100 m wokół wód powierzchniowych oraz 200 m od linii brzegu klifowego oraz pas techniczny brzegu morskiego. Generalizując należy stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym formy ochrony przyrody: parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu stanowią silne ograniczenia lokalizacji przedsięwzięć OZE.

C. Formy ochrony przyrody umiarkowane ograniczające przedsięwzięcia OZE

Do omawianej kategorii zaliczyć należy:

- **Otuliny parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych**⁵³.

Zgodnie z art. 5 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody otulina to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wskazuje jednoznacznie zakazów tam obowiązujących w odniesieniu do przedmiotowych form ochrony przyrody (o najwyższym prawnym reżimie ochronnym), jednak ustawa wymaga dokonania uzgodnień przez właściwe organy. W przypadku wystąpienia wysokiego prawdopodobieństwa zagrożeń dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych ze strony planowanych w otulinie przedsięwzięć OZE skutkiem jest nieuzgodnienie tych przedsięwzięć zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i na poziomie wydawania decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawą o ochronie przyrody projekty studiów uwarunkowań 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 w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

W przypadku rezerwatów przyrody rozstrzygający jest art. 13 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody projekty studiów uwarunkowań 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, w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, które mogą mieć negatywny wpływ na cele ochrony rezerwatu przyrody.

Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zago-

⁵³ K. Gruszecki, *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Casus” 2006, nr 1, poz. 3.

spodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego.

Uogólniając otuliny form ochrony przyrody stanowią umiarkowane ograniczenia dla przedsięwzięć OZE z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów prawnych zabezpieczenia stanu przyrody i konieczności stosowania wykładni celowościowej w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej.

- **Międzynarodowe formy ochrony i wyróżniania walorów przyrodniczych**

Stanowią szczególne uwarunkowania przyrody, międzynarodowego uznania i promocji dziedzictwa przyrodniczego kraju, niezależnie od form ochrony przyrody według przepisów krajowych (choć nie są rozłączne). Są one tworzone na obszarach lądowych i śródlądowych na podstawie następujących przepisów:

Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze 2 lutego 1971 r.⁵⁴

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji⁵⁵. Istotną prawnie jest lista światowego dziedzictwa przyrodniczego UNESCO (tylko Białowiecki Park Narodowy) oraz Program UNESCO „Człowiek i Biosfera” – rezerwaty biosfery (w Polsce 10 obiektów).

Ranga prawna dwóch pierwszych typów obszarów w świetle umów międzynarodowego jest wysoka, jednakże wszystkie obszary w Polsce umieszczone w dwóch pierwszych aktach są objęte krajowymi formami ochrony przyrody, z reguły wysokiej rangi (park narodowy, rezerwaty przyrody).

W przypadku rezerwatów biosfery, są one dzielone na 3 strefy: centralną, buforową i przejściową o różnym znaczeniu dla różnorodności biologicznej. Strefy centralna i buforowa są objęte ochroną krajowymi formami ochrony przyrody o różnym reżymie, natomiast strefy przejściowe z reguły tylko w części.

⁵⁴ Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24.

⁵⁵ Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190.

Z uwagi na charakter przepisów prawnomiędzynarodowych dotyczących tych obszarów oraz, przeważnie, ich równoczesną ochronę przepisami krajowymi zalicza się je do ograniczeń przedsięwzięć OZE.

Reasumując, uwarunkowania przyrodniczo–przestrzenne ograniczeń przedsięwzięć OZE są zależne od konstrukcji prawnej danej formy ochrony przyrody oraz od przedmiotu ochrony. Natomiast nie ulega wątpliwości, że uwarunkowania przyrodnicze kształtują treść prawa własności, zwłaszcza własności gruntowej, na której obszarze mogą potencjalnie ubiegać się o usytuowanie przedsięwzięcia OZE. Ograniczenia prawa własności podyktowane są w tym przypadku w głównej mierze względami natury ekologicznej⁵⁶, choć w orzecznictwie administracyjnym coraz wyraźniej wskazuje się również na aspekty ekonomiczne⁵⁷. Warto również zapoznać się ze wskaźnikami skuteczności tego rodzaju instrumentów ochrony przyrody, odsyłam w tym zakresie do przyrodniczo–środowiskowej oceny tego zagadnienia⁵⁸. W ostatnim czasie opracowany został raport pt. *Dążąc do wypełnienia celów energetycznych Europy w zgodzie z przyrodą* przedstawiony 22 listopada 2011 r. w Brukseli i skierowany do dyrekcji ds. energii i środowiska Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej oraz Europejskiej Rady Energii Odnawialnej. Jest to pierwszy raport podsumowujący w skali całej Europy wpływ rozwoju energetyki odnawialnej na przyrodę. Polska jest jednym z niewielu krajów w Europie, które nie mają map pokazujących wrażliwość przyrody na poszczególne rodzaje energii odnawialnej. W raporcie BirdLife Europe *Dążąc do wypełnienia celów energetycznych Europy w zgodzie z przyrodą* stwierdza się, że konieczne jest przygotowanie takich map dla całego kraju i branie ich pod uwagę w procesie planowania przestrzennego.

Prawne uwarunkowania hydrograficzne

To kolejna determinanta prawna ograniczająca realizowanie przedsięwzięć OZE. Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienie uwarunkowań hydrograficznych jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*⁵⁹. Szczególny rodzaj inwestycji OZE w kontek-

⁵⁶ W. Radecki, *Ograniczenia prawa własności w przepisach o ochronie przyrody*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 1, s. 22–24.

⁵⁷ Orzecznictwo sądów administracyjnych idące w tym kierunku: wyrok NSA z dnia 16.05.2005 r., OSK 1497/04, niepubl., a także wyrok NSA z 29.11.1995 r., SA/Wr 2207/95, *Ochrona Środowiska*, „Prawo i Polityka” 1996, nr 2/4, s. 36–38.

⁵⁸ K. Michałowska, A. Szczypińska, M. Kistowski, *Wskaźniki skuteczności ochrony przyrody w dokumentach z zakresu polityki ekologicznej – potrzeby a rzeczywistość*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 2, s. 22–37.

⁵⁹ Dz.U. 2001, nr 115, poz. 1229 ze zm.

ście tego uwarunkowania stanowią elektrownie wodne, które z reguły są inwestycjami podwójnego przeznaczenia (służą produkcji energii i są urządzeniami ujmującymi wody). Bardziej szczegółowe omówienie nastąpi w dalszej części publikacji.

Relevantne znaczenie prawne posiadają następujące zapisy poszczególnych norm prawnych. Art. 25 ustawy *Prawo wodne* stanowi, że: „zabrania się niszczenia lub uszkodzenia brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, tworzących brzeg wody budowli lub murów niebędących urządzeniami wodnymi oraz gruntów pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi”.

Ograniczenie dla inwestycji OZE stanowi również zapis art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy *Prawo wodne*: „Do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych należy: [...] 4) zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów [...]”.

Jednoznaczne wykluczenie przedsięwzięć OZE zawierają zapisy ustawy *Prawo wodne* dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary położone od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej.

Według definicji zawartej w tej ustawie, przez obszary szczególnego zagrożenia powodzią – rozumie się:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,
- c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne,
- d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo wodne* zabrania się lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania.

Jednoznaczne ograniczenie hydrograficzne wypływa z art. 88l ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo wodne* – na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:

- 1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych;

- 2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk;
- 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Pewne odstępstwo od tych obostrzeń zawiera pkt 2 ustawy *Prawo wodne*: jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1.

Z kolei art. 88 n ust 1 i ust 3 ustawy *Prawo wodne* wskazuje, że w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się:

- 1) przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych;
- 2) uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- 3) rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby;
- 4) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- 5) uszkodzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów. Jeżeli nie wpłynie to na szczelność i stabilność wałów przeciwpowodziowych, marszałek województwa może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6b) ustawy *Prawo wodne* obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi to określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi. Ograniczenie lokalizacji na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi jest fakultatywne. Zakazy mogą być wprowadzone, ale nie muszą. Rozpoznanie zagrożenia winno przebiegać indywidualnie.

Podobnie dotyczy to pozostałych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Rozstrzygający jest tutaj art. 88m ustawy *Prawo wodne*, o następującej treści: dla terenów, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić zakazy, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3, kierując się potrzebą ochrony

wód, lub zakazy, o których mowa w art. 881 ust. 1, kierując się względami bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Jeśli wymienione zakazy zostały wprowadzone, należy je zaliczyć do ograniczeń silnych dla lokalizacji przedsięwzięć branży OZE. Należy podkreślić, że wstępne oceny ryzyka powodziowego, zawierające dane o obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, zgodnie z *Prawem wodnym* miały zostać sporządzone do 22 marca 2011 r.⁶⁰

Ograniczeniem hydrograficznym dla przedsięwzięć z branży OZE są obszary stałe lub okresowo podmokłe ze zwierciadłem wód gruntowych płytszym niż 1 mppt. Należy je zaliczyć do ograniczeń silnych, choć brak jednoznacznych przepisów prawnych, które wykluczałyby takie obszary z lokalizacji OZE. Uzasadnieniem takiego ograniczenia jest w tym przypadku zarówno znacznie podwyższony koszt usytuowania budowli na takich obszarach, jak i nieodwracalne zmiany w środowisku przyrodniczym powodujące np. odwodnienia. Należy podkreślić wagę tego typu terenów podmokłych (bagien, mokradeł, torfowisk) dla funkcjonowania środowiska przyrodniczego. Podstawą wykluczenia tego rodzaju terenów winna stanowić opracowanie ekofizjograficzne wskazujące tzw. hydroizobaty 1m na mapach hydrograficznych.

Podsumowując przedstawione uwarunkowania hydrograficzne rozwoju OZE należy stwierdzić, że czynnikami ograniczającym rozwój przedsięwzięć OZE, zwłaszcza polegających na budowie dużych obiektów hydroenergetycznych, są obawy przed dewastacją naturalnych dolin rzecznych poprzez ich zatapianie. Wobec licznych protestów przeciwko budowie stopni wodnych w ostatnich latach nie wzrasta liczba elektrowni wodnych o dużych mocach. Natomiast zauważalny jest wzrost liczby małych elektrowni wodnych o mocy poniżej 2 MW⁶¹. W tym zakresie nie bez znaczenia w wymiarze polityki energetycznej pozostaje deklaracja Ministerstwa Gospodarki na rzecz rozwoju energetyki wodnej, wskazująca na wpisywanie się tego rodzaju OZE w koncepcję zrównoważonego rozwoju⁶².

Uwarunkowania biotycznie-ekologiczne w ujęciu prawnym

Ograniczenia silne lokalizacji przedsięwzięć OZE dla terenów leśnych wynikają z jednoznacznych względów prawnych, determinowanych bardzo istotnymi funkcjami ekologicznymi, społecznymi i gospodarczymi spełnianymi przez te tereny.

⁶⁰ A. Juchnik, M. Pchalek, *Gospodarowanie obszarami zalewowymi jako instrument zarządzania ryzykiem powodziowym*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2008, nr 3, s. 22–25.

⁶¹ A. Zysk, *Energia z wody*, „Środowisko” 2010, nr 23, s. 21–22.

⁶² E. Malicka, *Deklaracja na rzecz rozwoju energetyki wodnej*, „Czysta Energia” 2010, nr 1, s. 33.

Są to między innymi lasy. Według definicji zawartej w art. 3 ustawy o lasach⁶³, lasem jest grunt:

- 1) 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.

Ochrona lasów jest wzmocniona w tzw. lasach ochronnych wyznaczonych na podstawie art. 15 ustawy o lasach oraz 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 leśnej⁶⁴. Zgodnie z art. 9 ust 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁵ w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzeniom służącym turystyce. Wyjątki od tego przepisu zostały wskazane w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie znajdują uzasadnienia w odniesieniu do przedsięwzięć OZE (istnieje duża część terenów nieleśnych właściwych dla tychże przedsięwzięć)⁶⁶.

W odniesieniu do szczególnego rodzaju przedsięwzięć OZE jakim są farmy wiatrowe istnieje ograniczenie w ich lokalizacji w odległości 200 m od ściany lasu. W tym przypadku ograniczenie uzasadnione jest względami przyrodniczymi o nasileniu umiarkowanym (badania fauny nietoperzy wskazują, że penetrują one tereny oddalone maksymalnie 200 m od ściany lasu)⁶⁷. Ograniczenia w tym zakresie wynikają również z aspektów ekonomicznych – prędkość wiatru zmniejsza się w stosunku do prędkości w terenie otwartym.

⁶³ Dz.U. 2011, nr 224, poz. 1337.

⁶⁴ Dz.U. 1992, nr 67, poz. 337.

⁶⁵ Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78.

⁶⁶ Szerszy komentarz: B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁶⁷ *Tymczasowe wytyczne dotyczące oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na nietoperze*, <http://www.salamandra.org.pl/component/content/article/40-nietoperze/206-wiatraki-a-nietoperze-wytyczne?directory=68>.

Obszarowe lokalne zadrzewienia lub zakrzewienia będące ostoją bioróżnorodności biologicznej o pow. 1–10 ha lub liniowe o długości minimum 500 m oraz mokradła o pow. 0,25–1 ha jeżeli występują w dużym zagęszczeniu na niewielkim obszarze, to kolejne ograniczenie w lokalizowaniu przedsięwzięć OZE.

Tereny takie stanowią środowisko życia populacji awifauny. Dotyczy to również obszarów lęgowych, żerowisk i odpoczynku chronionych gatunków ptaków, a także nietoperzy. W skali kraju brak szczegółowych danych. W większości przypadków dotyczących tych ostoi, to podlegają one ochronie w obrębie różnych form ochrony przyrody.

Miejscowości uzdrowiskowe i strefy ochrony uzdrowiskowej

Tereny poważnie ograniczające lokalizację OZE to tereny w obszarze miejscowości uzdrowiskowych oraz wydzielanych w ich obrębie stref ochrony uzdrowiskowej na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych.⁶⁸

Rozstrzygające znaczenie prawne mają następujące art. – 33 i 38. Według art. 33 granice obszaru, któremu został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 przywołanej ustawy na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej wydziela się trzy rodzaje stref ochronnych, oznaczone literami A, B i C:

- 1) strefę A obejmującą obszar, na którym są zlokalizowane lub planowane zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie, dla której procentowy udział terenów zielonych wynosi nie mniej niż 75%;
 - w strefie ochronnej A zabrania się:
 - a) lokalizacji zakładów przemysłowych [...],
 - j) lokalizacji trwałych i tymczasowych obiektów i urządzeń, które mogą utrudniać lub zakłócać przebywanie pacjentów na tym obszarze, a w szczególności: stacji bazowych telefonii komórkowej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne [...],
 - l) lokalizacji obiektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z odrębnymi przepisami [...];

⁶⁸ Dz.U. 2005, nr 167, poz. 1399, 2007, nr 133, poz. 921, 2009, nr 62, poz. 504, 2011, nr 73, poz. 390, nr 112, poz. 654.

- 2) strefę B, dla której procentowy udział terenów zielonych wynosi nie mniej niż 55%, obejmującą obszar przyległy do strefy A i stanowiący jej otoczenie, który jest przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz nieuciążliwych w procesie leczenia obiektów usługowych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych i komunalnych, budownictwa mieszkaniowego oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających na tym obszarze lub objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo jest lasem, morzem lub jeziorem, przy czym w strefie ochronnej B zabrania się:
- a) lokalizacji nowych oraz rozbudowy istniejących zakładów przemysłowych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych [...],
 - c) lokalizacji i uruchamiania stacji paliw lub urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie bliżej niż 500 m od granicy obszaru strefy ochronnej A, uruchamiania punktów dystrybucji i składowania środków chemicznych, produktów naftowych i innych artykułów uciążliwych dla środowiska;
- 3) strefę C przyległą do strefy B i stanowiącą jej otoczenie, obejmującą obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych; w strefie ochronnej C zabrania się:
- c) lokalizacji nowych uciążliwych obiektów budowlanych i innych uciążliwych obiektów, w tym zakładów przemysłowych,
 - d) prowadzenia działań mających wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego założenia przestrzenne lub właściwości lecznicze klimatu.

Podsumowując, w świetle cytowanych zapisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych istnieją przesłanki, powodujące niekiedy wyłączenie przedsięwzięć OZE na terenie całej gminy uzdrowiskowe w swoich granicach administracyjnych.

Należy podkreślić, że gmina, która uzyskała status uzdrowiska lub status obszaru ochrony uzdrowiskowej, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia uzyskania statusu.

Obszary górnicze i tereny górnicze

To kolejne tereny na których istnieją ograniczenia w lokalizacji przedsięwzięć OZE. Podstawy prawne ograniczające realizację przedsięwzięć OZE zawarte są w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*⁶⁹.

⁶⁹ Dz.U. 2011, nr 163, poz. 981.

Obszary i tereny górnicze obejmują powierzchnie, gdzie wydano koncesję na eksploatację kopaliny albo na których przewidywane są szkodliwe wpływy robót zakładu górniczego.

Zgodnie z art. 6 pkt 8 *Prawo geologiczne i górnicze* obszarem górniczym jest przestrzeń, w której granicach przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych związanych z wykonywaniem koncesji. Natomiast terenem górniczym wg art. 6 pkt 9 *Prawo geologiczne i górnicze* jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Obszar górniczy powinien być wyłączony z lokalizacji OZE w szczególności wówczas, gdy planowana lub prowadzona eksploatacja wykonywana jest metodą odkrywkową. Wykluczone powinny być wszystkie tereny górnicze, ze względu na zagrożenia powodowane przez działalność górniczą, które mogą również wpływać na OZE.

Ograniczenia lub wykluczenia terenu górniczego powinny wynikać ze uchwalonego dla niego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 53 ust. 1 *Prawo geologiczne i górnicze*: dla terenu górniczego sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 53 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*). Plan, o którym mowa w ust. 1, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

- 1) wykonania uprawnień określonych w koncesji,
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.

Strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników śródlądowych

Regulacje prawne w zakresie tych ograniczeń określa ustawa *Prawo wodne*. Zgodnie z art. 53 ust. 1 tej ustawy: strefę ochronną ujęcia wody, zwaną dalej „strefą ochronną”, stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. Art. 53 ust. 2 ustawy *Prawo wodne* strefę ochronną dzieli się na teren ochrony:

- 1) bezpośredniej,
- 2) pośredniej.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy *Prawo wodne* na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody.

Natomiast na terenach ochrony pośredniej może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, a w szczególności: [...] 6) wykonywanie robót melioracyjnych oraz wykopów ziemnych [...].

Według art. 59 ust. 1 ustawy *Prawo wodne* obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, zwane dalej „obszarami ochronnymi”, stanowią obszary, na których obowiązują zakazy, nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy *Prawo wodne* na obszarach ochronnych można zabronić wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwale zanieczyszczenie gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Decyzje o utworzeniu takich obszarów wydaje regionalny dyrektor gospodarki wodnej. Wobec cytowanych przepisów strefy i obszary ochronne powinny zostać w systemie planowania przestrzennego wykluczone dla OZE na terenach wszystkich stref ochrony bezpośredniej ujęć wód oraz tych stref ochrony pośredniej i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych lub ich części, dla których w decyzjach o ich ustanowieniu wprowadzono zakazy wykonywania wykopów ziemnych, odwodnień budowlanych lub wznoszenia obiektów budowlanych, w tym zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷⁰.

Słabe ograniczenia wynikają dla pozostałych stref ochrony pośredniej ujęć wód i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych lub ich części.

Chronione grunty rolne i leśne

To kolejne ograniczenie w lokalizacji OZE. Rygor prawny wprowadzony jest w tym przypadku ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.⁷¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;

⁷⁰ Szerzej J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁷¹ Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78 ze zm.

- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- 6) pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Część gruntów rolnych położonych poza granicami administracyjnymi miast oraz grunty leśne wymagają uzyskania szczególnej zgody (od stosownych organów m.in. ministra środowiska, lub marszałka województwa) w celu przeznaczania na potrzeby inne niż gospodarka rolna i leśna. Wynika to z przesłanek przyrodniczych i gospodarczych. Dotyczy to ochrony wszystkich użytków rolnych na glebach pochodzenia organicznego oraz najlepszych na glebach pochodzenia mineralnego, które mają wysoką żyzność i powinny służyć głównie produkcji żywności lub biomasy, a nie innym celom⁷².

Zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych:

„1. Na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

2. Przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty”.

Według art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

„Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej,
- 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
- 5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie.

1a. W decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne określa się obowiązki związane z wyłączeniem.

W konsekwencji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wszystkie grunty rolne (z art. 2 ust. 1 pkt 2–10 oraz użytki rolne zaliczane do klas I, II, III, IIIa, IIIb) należy zaliczyć do obszarów o silnym ograniczeniu dla przedsięwzięć OZE. Natomiast użytki rolne zaliczone do klas IV, IVa, IVb, V, VI, wytworzone na glebach pochodzenia organicznego stanowią umiarkowane ograniczenie⁷³.

1.3.2. Uwarunkowania antropogeniczne

Uwarunkowania tego rodzaju wiążą się ściśle z charakterem oddziaływań przedsięwzięć OZE generowanych zarówno w fazie eksploatacji, jak i realizacji na szeroko rozumiane środowisko.

⁷³ Zobacz szerzej w: M. Zakrzewska, *Ograniczenia w korzystaniu z gruntów rolnych i leśnych*, [w:] *taż, Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 65–77.

Uwarunkowania wynikające z emisji hałasu

Poziom hałasu w środowisku jest normowany przepisami wynikającymi z ustawy *Prawo ochrony środowiska*. W zależności od jego natężenia, uzależnionego od odległości do terenów użytkowanych w różny sposób przez ludzi⁷⁴.

Wobec kategorycznego brzmienia art. 73 ust. 1 *Prawo ochrony środowiska* w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z [...] wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Obszar cichy w aglomeracji to obszar, na którym nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikiem hałasu L_{dwn}. Natomiast obszar cichy poza aglomeracją to obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej. Z instytucjonalnego punktu widzenia obszary ciche zarówno te w aglomeracji, jak i poza nią może wyznaczyć rada powiatu w drodze uchwały, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie.

Rozstrzygające znaczenie dla określania stref wykluczonych dla inwestycji OZE z powodu emisji hałasu posiada rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁷⁵, oraz instrukcja nr 338 Instytutu Techniki Budowlanej: „Metoda określania emisji i immisji hałasu w środowisku”. Instrukcja określa metodykę modelowania propagacji hałasu w środowisku⁷⁶.

Normy administracyjnoprawne posiadają szczególne znaczenie w odniesieniu do farm wiatrowych. W praktyce należałoby przyjąć następujące strefy wykluczenia bądź silnego ograniczenia dla elektrowni wiatrowych:

- 1500 m od granicy stref ochronnej A uzdrowisk oraz terenów szpitali zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miast;

⁷⁴ Szerzej na temat administracyjno-prawnych uwarunkowań związanych z hałasem: P. Sadowski, *Strona postępowania administracyjnego w kontekście ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przed hałasem*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 679–685.

⁷⁵ Dz.U. 2007, nr 120, poz. 826.

⁷⁶ G. Wielgosiński, *Oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] *Inwestowanie w energetykę odnawialną. Aspekty ekologiczne, technologie, finansowanie i benchmarking*, red. E. Kochańska, Łódź 2010, s. 95 oraz H. Głina, *Oddziaływanie akustyczne farm wiatrowych*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8, s. 24–25.

- 1000 m od granicy terenów zabudowy mieszkaniowej zwartej i usług chronionych (związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej, szpitali w granicach administracyjnych miast);
- 500 m od granicy terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.

1.3.3. Uwarunkowania infrastrukturalne – kontekst prawny

Ograniczenia tego rodzaju mają charakter uzupełniający, ekonomiczno-techniczny i powinno być brane pod uwagę indywidualnie przez inwestorów w celu optymalizacji opłacalności przedsięwzięcia. W niektórych przypadkach norma prawna wyklucza lokalizację przedsięwzięcia OZE.

Dostępność do sieci i stacji elektroenergetycznych w celu podłączenia przedsięwzięcia OZE

Uwzględnienie tego kryterium w planowaniu przestrzennym i, szerzej, w procesie inwestycyjno-budowlanym sektora OZE ma na celu zminimalizowanie sytuacji skutkującymi szkodami w środowisku spowodowanymi prowadzeniem naziemnych lub podziemnych linii energetycznych od przedsięwzięcia OZE do miejsca włączenia w istniejącą sieć elektroenergetyczną (zagadnienie przyłączenia do sieci zostanie omówione w dalszej części publikacji)⁷⁷.

Ograniczenia związane z tym kryterium wynikają również z możliwych oddziaływań elektromagnetycznych. Zagadnienia z tym oddziaływaniem unormowane są co do zasady w dziale VI ustawy *Prawo ochrony środowiska* zatytułowanym „Ochrona przed polami elektroenergetycznymi”⁷⁸. Na podstawie ustawowej delegacji zawartej w art. 122 ustawy *Prawo ochrony środowiska* Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektroenergetycznych w środowisku oraz sposobów dotrzymania tych poziomów⁷⁹.

⁷⁷ Przykład: P. Włoch, K. Stasik, *Znaczenie doboru parametrów infrastruktury SN wewnątrz farmy wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8, s. 38–39.

⁷⁸ Szerzej J. Jerzmański [w:] *Prawo ochrony...*, s. 468–489.

⁷⁹ Szerzej *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Warszawa 2011 oraz H. Majchrzak, *Oddziaływanie pola elektromagnetycznego*, „Czysta Energia” 2010, nr 10, s. 8.

Radiotelekomunikacyjne urządzenia nadawcze

Uwzględnienie tego ograniczenia w planowaniu przestrzennym i, szerzej, w procesie inwestycyjno-budowlanym wynika z potrzeby uregulowania wzajemnego usytuowania pomiędzy obiektami, zwłaszcza elektrowniami wiatrowymi, a nadajnikami RTV lub telefonii komórkowej. Pełne przejście do 2013 r. na nadawanie naziemnego sygnału cyfrowego powinno wyeliminować problem ewentualnej kolizji tych obiektów.

Odległość przedsięwzięć OZE od dróg publicznych

Przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸⁰ regulują zasięg obszarów wyłączonych z lokalizacji obiektów budowlanych wzdłuż dróg publicznych. Zgodnie z art. 43 ust. 1 istotne znaczenie prawne posiada przepis art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych określający odległość obiektów budowlanych od dróg publicznych

Obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej w terenie zabudowanym:

- autostrada – 30 m
- droga ekspresowa – 20 m
- droga ogólnodostępna krajowa – 10 m
- droga ogólnodostępna wojewódzka, powiatowa – 8 m
- droga ogólnodostępna gminna – 6 m

Natomiast poza terenem zabudowy odległość od zewnętrznej krawędzi jezdni wynosi:

- autostrada – 50 m
- droga ekspresowa – 40 m
- droga ogólnodostępna krajowa – 25 m
- droga ogólnodostępna wojewódzka, powiatowa – 20 m
- droga ogólnodostępna gminna – 15 m

Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w szczególnie uzasadnionych przypadkach usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, o której mowa w ust. 1, (lp. 3 tabeli, w odległości mniejszej niż określona w ust. 1, może nastąpić wyłącznie za zgodą za-

rządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych⁸¹.

W odniesieniu do elektrowni wiatrowych w praktyce wskazuje się, że przepis art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych nie powinien być stosowany.

Obszary kolejowe

Podstawę wyłączenia spod lokalizacji przedsięwzięć OZE stanowi w tym przypadku rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych⁸² wydane na podstawie art. 54 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁸³.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m [...].W praktyce z lokalizacji OZE wyłączone są jedynie obszary kolejowe.

Tereny lotnisk cywilnych i wojskowych oraz ich otoczenie

Podstawa prawna ograniczeń i wyłączeń dla przedsięwzięć OZE stanowi ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*⁸⁴. Kwestię niepodważalną stanowi zakaz lokalizacji przedsięwzięć OZE w obrębie terenów zajętych przez lotniska.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 *Prawa lotniczego* stanowi, że obiekty budowlane i obiekty naturalne w otoczeniu lotniska nie mogą stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych. Art. 87 ust. 2 *Prawa lotniczego* stanowi, że obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zwane dalej „przeszkodami lotniczymi”, powinny być niezwłocznie zgłoszone prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego i oznakowane.

⁸¹ Szerzej T. Woś, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁸² Dz.U. 2004, nr 249, poz. 2500.

⁸³ Dz.U. 2007, nr 16, poz. 94.

⁸⁴ Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696, ze zm.

Według art. 87 ust. 5 *Prawa lotniczego* prezes Urzędu uzgadnia decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczące obiektów na lotniskach i w ich otoczeniu. Przepis ten dotyczy w szczególności obszarów ograniczeń zabudowy, a także terenów przeznaczonych pod budowę lotniska lub jego rozbudowę w miejscowych planach zagospodarowania terenu. Szczegółowe przepisy dotyczące lokalizacji obiektów w otoczeniu lotnisk reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska⁸⁵ zmienione rozporządzeniem Ministra Transportu z dnia 11 lipca 2006 r.⁸⁶ Dla każdego lotniska cywilnego i wojskowego, warunki te są określane indywidualnie. Rozporządzenie nie określa precyzyjnie obszarów związanych ze startem i lądowaniem samolotów. Jednakże taka informacja powinna się pojawić w dokumentach planistycznych dotyczących lotniska i jego otoczenia. Z prawnego punktu widzenia istnieje możliwość ograniczenia lokalizacji OZE głównie elektrowni wiatrowych wokół lotniska, jeśli został dla tegoż lotniska wyznaczony obszar ograniczonego użytkowania na podstawie art. 135 *Prawa ochrony środowiska*. W ramach ograniczeń może znaleźć się również zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie kwalifikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych⁸⁷ obowiązek dostarczenia do właściwego wójta, burmistrza, prezydenta map z płaszczyznami ograniczającymi wysokość zabudowy należy do zarządzających lotniskami. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do elektrowni wiatrowych. Jeśli istniejące lub projektowane elektrownie wiatrowe zostaną uznane za przeszkody lotnicze, wówczas podlegają oznakowaniu zgodnie z art. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych⁸⁸.

1.3.4. Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne

Ograniczenia dla lokalizacji przedsięwzięć OZE występuje z uwagi na szczególny reżim prawny poszczególnych obszarów z uwagi na pełnione przez te obszary funkcje przestrzenne.

⁸⁵ Dz.U. 2003, nr 130, poz. 1192.

⁸⁶ Dz.U. 2006, nr 134, poz. 946.

⁸⁷ Dz.U. 2004, nr 122, poz. 1273 ze zm.

⁸⁸ Dz.U. 2003, nr 130, poz. 1193 ze zm.

Tereny zamknięte

Należą do nich tereny o różnych funkcjach m.in. kolejowe oraz związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Definicję i zasady dotyczące terenów zamkniętych określa ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁸⁹.

Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* teren zamknięty to teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych; Według art. 4 ust. 2a ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określone są również granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom, ust. 2b Właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych zawiadamiają Głównego Geodetę Kraju o ustaleniu terenu zamkniętego oraz podają klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* minister obrony narodowej w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych określi, w drodze rozporządzenia, tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa, na których nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne. Zakres terenów niezbędnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa określa rozporządzenie MON z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa⁹⁰.

W studium uwarunkowań oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się tereny zamknięte, a ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. W praktyce większość terenów zamkniętych winna być wykluczona z lokalizacji przedsięwzięć OZE. Natomiast w odniesieniu do utworzonych stref ochronnych decydujące znaczenie dla ograniczeń możliwości lokalizacji OZE rozstrzygają indywidualne zapisy w poszczególnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

⁸⁹ Dz.U. 2005, nr 240, poz.2027, 2006, nr 170, poz. 1217, 2007, nr 21, poz. 125, 2008, nr 201, poz. 1237, nr 227, poz. 1505, 2009, nr 31, poz. 206, nr 42, poz. 334, nr 98, poz. 817, nr 157, poz. 1241, 2010, nr 76, poz. 489, nr 106, poz. 675.

⁹⁰ Dz.U. 2003, nr 141 poz. 1368.

Uwarunkowania związane z nadmorskim położeniem terenów

Podstawę ograniczeń dla OZE stanowi ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁹¹ oraz następujące rozporządzenia: rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic rozporządzenie z dnia 27 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic.

Pas nadbrzeżny składa się z pasa technicznego i pasa ochronnego – ze względów prawnych, jak i przyrodniczych, pas techniczny winien być wyłączony z lokalizacji OZE, gdyż służy on głównie ochronie bezpieczeństwa i środowiska. Ograniczenie stanowi również konieczność uzyskiwania zezwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Ponadto silnie ograniczone są tereny leżące w granicach portów i przystani morskich. Podstawowa funkcja tych terenów to gospodarka morska i brak jednoznacznych przepisów, które wykluczałyby porty i przystanie morskie z lokalizacji przedsięwzięć OZE. Administracja morska portów i przystani posiada możliwości kształtowania zasad i kierunków zagospodarowania w ich obrębie poprzez uzgadnianie dokumentów planistycznych. Wymierne znaczenie mają art. 48 ustawy o obszarach morskich, w zakresie nieunormowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich — dyrektor urzędu morskiego może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się.

Tereny przygraniczne

Brak jednoznacznych kryteriów prawnych, które ograniczałyby lokalizację OZE w tych obszarach. Jednakże, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo konieczności przeprowadzanie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, procedury zwłaszcza w przypadku farm wiatrowych mogą się znacznie przedłużyć. Fakultatywnie przyjmuje się odległość 10 km od lądowej granicy państwa.

1.3.5. Uwarunkowania prawne związane z ochroną zabytków i środowiska kulturalnego

Polskie regulacje z zakresu zabytków zostały wyposażone w dość istotne środki reglamentacyjne, w związku z czym przepisy pozwalają na znaczną ingerencję w sferę uprawnień inwestora. Regulacje prawne mają charakter w dużej mierze niedookreślony⁹².

Obszary i obiekty wpisane do rejestru zabytków oraz pomniki historii i obiekty z listy światowego dziedzictwa kulturalnego UNESCO

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹³ to podstawowy akt prawny ograniczający lub wykluczający OZE z uwagi na wartości wysoko cenione kulturalnie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zabytkach i opiece nad zabytkami ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania:

- 1) zabytki nieruchome będące w szczególności:
 - a) krajobrazami kulturowymi,
 - b) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi,
 - c) dziełami architektury i budownictwa,
 - d) dziełami budownictwa obronnego,
 - e) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi,
 - f) cmentarzami,
 - g) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni,
 - h) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji; ust. 3);
- 2) zabytki archeologiczne będące w szczególności:
 - a) pozostałościami terenowymi pradziejowego i historycznego osadnictwa,
 - b) cmentarzyskami,
 - c) kurhanami,
 - d) reliktnami działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

⁹² Szerzej P. Antoniak, T. Bąkowski, M. Cherka i inni, *Aksjologia polskich regulacji z zakresu ochrony zabytków*, [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 71–79.

⁹³ Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568.

Zgodnie z art. 7 ustawy o zabytkach i opiece nad zabytkami formami ochrony zabytków są:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. W ustępie 2 tegoż art. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zapisano, że w trybie określonym w ust. 1, do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku.

Według art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis pomnika historii na *Listę dziedzictwa światowego* w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.⁹⁴

Ochrona zabytków powoduje jednoznaczne silne ograniczenie lub wykluczenie przedsięwzięć OZE.

- **Strefy ochrony konserwatorskiej**

Strefa ochrony konserwatorskiej to szczególny rodzaj otuliny wyznaczonej wokół zabytków, w której reżim prawny może być zróżnicowany. Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji

o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W strefach tych może obowiązywać zakaz lokalizacji przedsięwzięć OZE, ograniczenie ich lokalizacji, jak również brak takich ograniczeń. Wojewódzki konserwator zabytków powinien wskazać, w których strefach ochrony konserwatorskiej takie zakazy lub ograniczenia zostały wprowadzone. Te strefy w zależności od przypadku stanowią silne ograniczenie OZE lub zawierają wykluczenia tych przedsięwzięć.

- **Parki kulturowe**

Stanowią formę ochrony zabytków, w których wykluczenie lub ograniczenie lokalizacji OZE zależy od zakazów określonych w uchwale o utworzeniu parku. Według art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy.

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

- 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 4) składowania lub magazynowania odpadów.

Jeśli na obszarze parku kulturalnego został wprowadzony zakaz prowadzenia działalności budowlanej – wówczas jego teren wyklucza OZE. Przy braku takiego zakazu obszar taki stanowi silne ograniczenie, z uwagi na ochronę zabytków oraz krajobrazu kulturalnego, części o charakterze zabytkowym, zaś przedsięwzięcie OZE może spowodować degradację.

- **Stanowiska archeologiczne wyeksponowane na powierzchni terenu.**

Mogą być chronione jako zabytki i wówczas są wykluczone z lokalizacji OZE. Można dla nich ustanowić strefę ochrony konserwatorskiej (tzw. strefy ochrony archeologicznej) i wówczas, w zależności od zakazów zawartych w przepisie ustanawiającym taką strefę, możliwe jest wykluczenie OZE lub jej silne ograniczenie. W przypadku, gdy stanowiska archeologiczne nie są objęte ochroną jako zabytki ani strefy ochrony konserwatorskiej, a są wyeksponowane na powierzchni terenu należałoby wyłączyć z lokalizacji OZE, ze względu na potrzebę ochrony walorów kulturalnych.

Tereny pomników zagłady i ich stref ochrony

W obrębie i sąsiedztwie byłych obozów zagłady istnieje bezwzględny zakaz wznoszenia obiektów budowlanych, w tym przedsięwzięć OZE. Kwestie te uregulowane zostały w ustawie o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady⁹⁵ i stosownego rozporządzenia. Akty te określają zasięg przestrzenny pomników zagłady i ich stref ochronnych stanowiąc jednocześnie ograniczenie lokalizacji OZE.

1.3.6. Uwarunkowania wizualno-krajobrazowe – kontekst prawny

Ograniczenia z tym związane w sposób oczywisty nawiązują do metodyki oceny wartości krajobrazu w Polsce. Z uwagi na ograniczone podstawy prawne uwarunkowania te są trudne do jednoznacznego zdefiniowania i określenia ograniczeń. Pomimo obowiązków wynikających z ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁹⁶, nadal nie opracowano spójnej dla całego kraju metodyki oceny wartości i zagrożeń krajobrazu, jak również dostatecznych wytycznych i przepisów w zakresie jego ochrony. Należy podkreślić, że wspomniana konwencja ma charakter ogólny i należy do tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Należy jednakże mieć na uwadze następujące ograniczenia przedsięwzięć OZE (zwłaszcza farm wiatrowych) z uwagi na ekspozycje krajobrazowe: ciągi widokowe, unikatowe widoki panoramiczne miast.

Z przedstawionego w niniejszym podrozdziale modelu regulacji wybranych materialnoprawnych aktów wynika szereg ograniczeń lokalizacyjnych dla przedsięwzięć OZE, przy

⁹⁵ Dz.U. 1999, nr 41, poz. 412, 2002, nr 113, poz. 984, nr 153, poz. 1271, 2003, nr 80, poz. 717, 2006, nr 220, poz. 1600.

⁹⁶ Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98.

czym nasilenie ograniczeń związane jest z charakterem prawnym, zakresem i jednoznacznością przepisów wprowadzających wykluczenia, zakazy i ograniczenia. Wraz z przyczynami prawnymi mogą zatem występować ograniczenia pozaprawne o charakterze: środowiskowym, społeczno-kulturowym, ekonomicznym, infrastrukturalnym czy przestrzenno-wizualnym. Proces inwestycyjno-budowlany przedsięwzięć OZE cechuje się wielością i różnorodnością kryteriów warunkujących przeprowadzenie skutecznej inwestycji.

Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego z uwzględnieniem wyżej wymienionych warunkowań i wykluczeń z pewnością będzie złagodzeniem wpływu przedsięwzięć OZE na środowisko nie tylko na poziomie lokalnym, ale np. w przypadku farm wiatrowych na poziomie regionalnym. Rzeczowe uwzględnienie warunkowań zmniejsza bowiem ryzyko inwestycyjne (na etapie prac projektowych podważone mogą być zasadnicze założenia, na których opierała się inwestycja). W niektórych przypadkach, pomimo braku oczywistych wykluczających przesłanek prawnych, występowanie utrudnień natury przyrodniczej skutkuje wielokrotnym wzrostem kosztów realizacji przedsięwzięć OZE, co powinno prowadzić do jednoznacznej rezygnacji z inwestycji.

Konkludując, właściwie zlokalizowane przedsięwzięcie OZE, podczas planowania której uwzględniono odpowiednie działania minimalizujące oddziaływania na środowisko, może się stać ważnym elementem lokalnego zrównoważonego rozwoju. Zaniechanie analiz środowiskowych lub nieuwzględnienie ich wyników w projekcie, może powodować w konsekwencji uciążliwości dla lokalnych społeczności lub nieodwracalne straty np. w przypadku farm wiatrowych w środowisku przyrodniczym.

Oceniając model regulacji systemu planowania przestrzennego przedsięwzięć OZE na płaszczyźnie badawczej zgodności z dyrektywą 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zasługują na krytykę. Preferencja określania miejsc i warunków przedsięwzięć OZE w operacyjnych aktach prawa miejscowego nie znajduje pokrycia w przejrzystych i precyzyjnych instrumentach prawnych gwarantujących skuteczne planowanie i realizację inwestycji.

Należy podkreślić, że dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych nakazuje państwom członkowskim UE określenie i zapewnienie koordynacji obowiązków administracyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie procedur autoryzacji, certyfikowania i licencjonowania, w tym planowania przestrzennego, łącznie z przejrzystymi terminami rozpatrywania wniosków dotyczących planowania i budowy⁹⁷. W tym kontekście należałoby zagwarantować środ-

⁹⁷ G. Bonadri, C. Patrignani, *Energie alternativee rinnovabili*, „Milanofiori Assago” 2010, s. 228.

ki prawne, które umożliwią wyegzekwowanie od władz publicznych uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla przedsięwzięć OZE. Należy wskazać, że argumenty władz samorządowych, o tym że koszty sporządzania planów są wysokie, nie uwzględniają faktu, jakie środki pochłania prowadzenie tysięcy postępowań administracyjnych w sprawach indywidualnych decyzji o warunki zabudowy oraz kosztów cywilizacyjnych i społecznych zaniechania racjonalnej gospodarki przestrzennej, w tym środowiskowej.

Należałoby zwiększyć dostępność partnerstwa publiczno-prawnego i współdziałania z inwestorami zainteresowanymi w rozwiązywanie problemów energetycznych gminy. Niezależnie od faktu, że angażowanie się samorządu w problem energetyki jest zjawiskiem nowym i trudnym. Potwierdza to praktyka, bowiem spełnianie nowych obowiązków przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego sprowadza się do biernego uczestniczenia w rozwoju lokalnych przedsiębiorstw energetycznych w gminie. Natomiast w kontekście dyrektywy 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, która w czerwcu 2009 r. weszła w życie, ważny jest dla rozwoju tego źródła energii aktywny udział władz gminnych w procesie opracowywania założeń i samego planu energetycznego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz prognozowaniami rozwoju energetyki.

Należy wskazać, że władze lokalne są istotnym ośrodkiem decyzyjnym w zakresie energetyki, w tym energetyki odnawialnej. Działania więc winny skupić się nie tylko na krótkoterminowych perspektywach, tj. tanioci energii. Długotrwała perspektywa winna umożliwiać rozwój lokalny źródeł energii w kontekście niezależności energetycznej. Z uwagi na wieloaspektowość (narzędzie polityki społeczno-ekonomicznej samorządu, źródło finansowania budżetu gminy, obiekt oddziałujący na środowisko, obiekt produkcyjny na lokalnym rynku energii, element infrastruktury) obiektów energetycznych, w tym przedsięwzięć sektora OZE, konieczne jest koordynowanie działań i optymalizacja celów. Uwzględnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego małej rozproszonej energetyki OZE umożliwi wykorzystanie lokalnych źródeł energii. Przy czym rozwój OZE winien być skorelowany z charakterem danego regionu. Rolniczy charakter regionu można by wykorzystać w celu oparcia systemu energetycznego na biogazowniach w celu poprawy gospodarki regionu⁹⁸.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z perspektywy inwestora, jak i danej jednostki samorządu terytorialnego winny być postrzegane jako instrumenty zarządzania, będąc z jednej strony próbą stymulowania rozwoju ekonomicznego i nowoczesności energetycznej, z drugiej zaś skutecznym środkiem poszanowania zasobów przyrodniczych i uwa-

runkowań środowiskowych czy infrastrukturalnych. Należy podkreślić, że przedsięwzięcia OZE mają charakter lokalny i nie wymagają tworzenia scentralizowanej infrastruktury technicznej. Z uwagi na rozproszenie i ogólną dostępność zasobów OZE jest czynnikiem pobudzającym rozwój gospodarczy na poziomie regionalnym. Natomiast niezmiernie ważne jest aby między mieszkańcami i przedsiębiorcami a samorządowcami lokalnymi zaistniała współpraca. Nieoceniona jest w tym względzie rola gmin jako gospodarza terenu. Jest to związane z jednej strony z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w którym powinny znaleźć się przedsięwzięcia OZE, a z drugiej strony z wyborem optymalnych rozwiązań (organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych) w zakresie zaopatrzenia w energię z uwzględnieniem lokalnych zasobów⁹⁹. Przy czym proces uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem rozwoju OZE winien właściwie realizować funkcje gmin, a zwłaszcza zasadę uspołeczniania procesów decyzyjnych. Jedną z funkcji gminy w zakresie zaopatrzenia w energię jest reprezentowanie lokalnej społeczności, w tym: rozwój gminy, ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, dążenie do obniżenia kosztów, niezależność energetyczna¹⁰⁰.

Władze lokalne, w szczególności gminne, odgrywają istotną rolę w rozwoju OZE. Aby funkcje gminy w tym względzie były skuteczne muszą dysponować pewną samodzielnością popartą utożsamieniem się z lokalną społecznością, która powinna akceptować inwestycje w OZE. Niestety skuteczność sektora publicznego w tym względzie jest dość niska. Tylko nieliczne gminy decydują się na tworzenie lokalnych jednostek energetycznych bazujących na OZE. Tymczasem rozwój OZE to zwiększenie konkurencyjności i współpracy międzysektorowej. Pozwala to na osiągnięcie efektów synergii, które przynoszą społeczeństwu dodatkowe korzyści. W zakresie agroenergetyki współpraca ta mogłaby zaistnieć między rolnictwem, przetwórstwem i samorządami jako właścicielami instalacji ciepłowniczych. Dużą rolę odgrywa tutaj fakt, że takie działania mogą być prowadzone przez mieszkańców danego regionu. Wykorzystywano by optymalnie różne składniki stanowiące zasoby lokalne. Stosowanie OZE przynosi zatem wiele korzyści, pozwala na podjęcie starań o pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania na inwestycje odtworzeniowe w infrastrukturę ciepłą będącą własnością samorządów.

Uogólniając model regulacji w zakresie określania warunków lokalizacji przedsięwzięć OZE w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje zapewnienie

⁹⁹ P. Pawelec, *Po co komu agencja energetyczna?*, „Ekologia Przemysłowa” 2010, nr 3, s. 24–25

¹⁰⁰ E. Kochańska, *Planowanie strategii niezależności energetycznej* [w:] *Inwestowanie w energię odnawialną...*, s. 63–71.

gwarancji ochrony środowiska naturalnego, zwłaszcza w obszarach chronionych, zapewnienia dostatecznej odległości od miejsc zamieszkania ludzi, dbałości o walory krajobrazowe terenu oraz kwestii ochrony zwartych użytków rolnych i leśnych. W sposób szczególny zagwarantowana winna być należyta ochrona siedlisk chronionych zwierząt zwłaszcza ptaków i nietoperzy, którym turbiny wiatrowe najbardziej zagrażają. W tym zakresie następuje skonfrontowanie dwóch wartości priorytetowych, które wynikają z prawa Unii Europejskiej: konieczności zachowania siedlisk chronionych i potrzeb rozwoju energetyki odnawialnej.

W literaturze wskazuje się, że w aktualnym modelu regulacji następuje blokowanie rozwoju energetyki odnawialnej w aktach prawa miejscowego, pomimo międzynarodowej promocji wykorzystania energii odnawialnej w energetyce. Niektóre gminy, kierując się obawami lokalnej społeczności decydują się określić w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tryby lokalizacji np. turbin wiatrowych (np. wyłącznie w drodze planu miejscowego¹⁰¹) albo określić dopuszczalną odległość np. elektrowni wiatrowych od miejsc zamieszkania ludzi¹⁰². Tego typu praktyki zostały jednoznacznie skrytykowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych jako takie, które stanowią niedopuszczalną ingerencję rady gminy w materię ustawową¹⁰³, co jest przyczyną stwierdzenia nieważności studium przez wojewodę albo przez sąd administracyjny z uwagi na naruszenie zasad jego sporządzania. W oparciu o art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rady gmin są jednak uprawnione do wprowadzania stref ochronnych w określonej odległości od przedsięwzięć OZE, w których występują ograniczenia w zabudowie. Wymiernie oznacza to, że rada gminy może w studium i planie miejscowym ustalić określone odległości w jakiej przedsięwzięcia OZE mogą znaleźć się od miejsc zamieszkania. Co do zasady niemożliwy do wprowadzenia w aktach planowania przestrzennego pozostaje również całkowity i bezwarunkowy zakaz lokalizacji przedsięwzięć OZE na całym obszarze gminy, naruszałoby to bowiem zasadę proporcjonalności wynikającą z dyrektywy 2009/28, a zwłaszcza art. 13 rzeczonyj dyrektywy. W tym kontekście warto po raz wtóry przywołać wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia. ETS, oceniając zakaz możliwości budowy turbin wiatrowych na obszarach włączonych do sieci Natura 2000 uznał, że zakaz taki jest dopuszczalny, jednakże pod warunkiem, że zakaz ten uwzględnia zasadę niedyskryminacji i proporcjonalności z koniecznością ochrony środowiska.

¹⁰¹ Wyrok z dnia 10 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1004/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych: orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰² Tamże.

¹⁰³ Tamże.

Rozdział 2

Zabezpieczenie prawne nieruchomości

Jednym z pierwszych etapów inwestycji w przyjętym modelu regulacji procesu inwestycyjnego jest wybór jej lokalizacji oraz zapewnienie tytułu prawnego do nieruchomości pod nią przeznaczonej. Wybór odpowiedniego tytułu prawnego w przypadku zabezpieczenia prawa do dysponowania nieruchomością jest kluczowy zarówno z punktu widzenia późniejszej realizacji całego przedsięwzięcia, jak i z punktu widzenia jego opłacalności.

Inwestor planujący rozpoczęcie działalności gospodarczej w sektorze odnawialnych źródeł energii powinien w pierwszej kolejności rozważyć jaki tytuł prawny będzie najbardziej dopasowany do charakteru planowanych przez niego instalacji. W praktyce do dyspozycji inwestora pozostają trzy rodzaje tytułów prawnych – własność, użytkowanie wieczyste oraz dzierżawa. Dwa pierwsze są to prawa rzeczowe, natomiast dzierżawa jest prawem wynikającym ze stosunków zobowiązaniowych. Prawa rzeczowe są prawami podmiotowymi bezwzględными, co oznacza, iż są skuteczne *erga omnes* (wobec wszystkich), w przeciwieństwie do praw wynikających ze stosunków zobowiązaniowych, które skuteczne są wyłącznie *inter partes* (między stronami) i zapewniają mniejszą stabilność sytuacji prawnej. Z tego powodu bardziej pożądane byłoby uzyskanie przez inwestora któregoś z praw rzeczowych, jako gwarantującego więcej uprawnień. Jednak nie w każdym przypadku jest to rozwiązanie najbardziej opłacalne – najistotniejszą wadą związaną z nabyciem prawa rzeczowego, a w szczególności prawa własności do nieruchomości, jest jego bardzo wysoki koszt, który musi zostać poniesiony już na samym początku inwestycji, kiedy ryzyko jej niepowodzenia jest stosunkowo wysokie¹.

Inwestor planujący budowę stałej instalacji w postaci np. biogazowni, pomimo związanych z tym kosztów, powinien dążyć do nabycia prawa własności nieruchomości, jako tytułu prawnego najlepiej zabezpieczającego jego interesy i charakteryzującego się największą stabilnością. Odmienne sytuacja prezentuje się w przypadku inwestycji w elektrownię wiatro-

¹ K. Mielniczuk (red.), *Fundusze europejskie na energetykę odnawialną*, Warszawa 2009, s. 33.

wą, która z samej swojej specyfiki jest instalacją czasową, a urządzenia posadowione na nieruchomości najczęściej mają z góry określony czas nadawania się do użytkowania – najczęściej jest to 20–25 lat. W tym przypadku inwestor może zdecydować się na terminowe formy zabezpieczenia prawa do dysponowania nieruchomością. W szczególności zalety i wady poszczególnych tytułów prawnych do nieruchomości zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

2.1. Prawo własności nieruchomości

Własność jest rzeczowym prawem podmiotowym zapewniającym najszerszą możliwą prawną formę korzystania z rzeczy. Jest ono skuteczne wobec wszystkich, co oznacza, iż każdy podmiot musi respektować prawo własności i powstrzymać się od wkraczania w sferę uprawnień właściciela. Należy jednak podkreślić, iż własność nie jest prawem absolutnym – podstawowym uprawnieniem właściciela jest swoboda korzystania z rzeczy, które musi być jednakże zgodne z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa oraz odbywać się w granicach określonych przez ustawy². Inwestor, decydując się na zakup nieruchomości pod planowaną inwestycję, powinien przede wszystkim zapoznać się szczegółowo z jej stanem prawnym i upewnić, że zgodnie z obowiązującymi normami prawa lokalnego planowana inwestycja może zostać zlokalizowana na wybranym terenie, o czym była mowa w poprzednim rozdziale przedmiotowego opracowania.

Podstawową i w praktyce jedyną dostępną dla inwestora drogą nabycia własności nieruchomości jest umowa przeniesienia własności. Szczegółowe kwestie przeniesienia własności zostały uregulowane w kodeksie cywilnym³ w art. 155–170⁴. Materia związana z prawem własności i jego przenoszeniem jest tak szeroka, iż niniejsze opracowanie z pewnością nie zdołałoby jej pomieścić. W związku z tym poniżej zostanie poruszonych jedynie kilka kluczowych kwestii⁵.

Umowa przeniesienia własności nieruchomości ma podwójny skutek – zobowiązująco-rozporządzający – co oznacza, że wraz z powstaniem zobowiązania od razu następuje skutek

² K. Dadańska, *Prawo rzeczowe. Wykłady Becka*, Warszawa 2010, s. 47; zob. szerzej E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 291–311.

³ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. nr 16, poz 93 z późn. zm.).

⁴ S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 170.

⁵ Zob. szerzej – S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 170–190.

rzeczowy w postaci przeniesienia własności – chyba że strony umowy postanowią inaczej. Obowiązkową formą dla zawarcia tej umowy jest forma aktu notarialnego – zgodnie z treścią art. 158 kodeksu cywilnego: Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości; zobowiązanie powinno być w akcie wymienione. Od zasady wyrażonej powyższym przepisem nie ma żadnych odstępstw – jest to jedyna skuteczna forma umownego przeniesienia własności nieruchomości.

Należy również pamiętać, iż zgodnie z art. 157 k.c. umowa przeniesienia własności nieruchomości nie może zostać zawarta pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu. Dodanie któregośkolwiek z tych elementów do umowy powoduje konieczność ponownego jej zawarcia w momencie, w którym strony chcą ostatecznie i bezwarunkowo przenieść własność nieruchomości⁶.

2.2. Użytkowanie wieczyste

Użytkowanie wieczyste stanowi formę pośrednią pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Podstawową różnicą jest fakt, iż inwestor korzysta z nieruchomości, której właścicielem jest inny podmiot – Skarb Państwa lub gmina⁷. Użytkowanie wieczyste jest formą pomocy udzielanej inwestorom przez Skarb Państwa lub gminę, która pierwotnie miała na celu przede wszystkim ułatwienie i wsparcie budownictwa mieszkaniowego poprzez udostępnianie nieruchomości osobom fizycznym w celu umożliwienia wybudowania domu i korzystania z nieruchomości na zasadach bardzo zbliżonych do prawa własności. Jednak obecnie w dobie gospodarki wolnorynkowej nic nie stoi na przeszkodzie, aby gminy lub Skarb Państwa udostępniały swoje nieruchomości także przedsiębiorcom, w celu wybudowania budynków i posadowienia urządzeń służących do prowadzenia działalności gospodarczej. Istotnym elementem użytkowania wieczystego jest okoliczność, że budynki i wszelkie urządzenia wzniesione na gruncie nim objętym pozostają własnością odrębną użytkownika wieczystego⁸.

Treść użytkowania wieczystego została określona w art. 233 kodeksu cywilnego, który stanowi: W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez

⁶ S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu...*, s. 172.

⁷ K. Mielniczuk (red.), *Fundusze Europejskie na energetykę...*, s. 34.

⁸ K. Dadańska, *Prawo rzeczowe...*, s. 47.

umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać”.

Zgodnie z powyższym zapisem użytkownik wieczysty przy korzystaniu z oddanej mu nieruchomości podlega nie tylko ograniczeniom charakterystycznym dla własności, ale również restrykcjom wskazanym w umowie z właścicielem nieruchomości. Istotne elementy przedmiotowej umowy zostały określone w art. 239 k.c. stanowiącym:

§ 1. Sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika powinien być określony w umowie.

§ 2. Jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać:

- 1) termin rozpoczęcia i zakończenia robót;
- 2) rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należytym stanie;
- 3) warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego;
- 4) wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

Wspomniane powyżej elementy powinny znaleźć się w umowie ustanawiającej użytkowanie wieczyste. Jeżeli użytkownik gruntu nie wypełni zobowiązań określonych w przedmiotowej umowie to właścicielowi gruntu przysługuje uprawnienie do jej rozwiązania.

Należy także zaznaczyć, iż użytkowanie wieczyste jest prawem odpłatnym i czasowym. Zgodnie z art. 238 kodeksu cywilnego użytkownik wieczysty obowiązany jest uiszczać opłatę roczną. Natomiast na mocy art. 236 k.c. użytkowanie jest ustanawiane na okres od lat czterdziestu do dziewięćdziesięciu dziewięciu. Na pięć lat przed upływem wyznaczonego okresu użytkowania wieczystego możliwe jest jego przedłużenie⁹.

Podsumowując, użytkowanie wieczyste charakteryzuje się następującymi cechami – jest to prawo podmiotowe odpłatne, skuteczne wobec wszystkich, zbywalne, celowe i terminowe. W praktyce jest ono w stanie skutecznie zabezpieczyć interesy inwestora, jednak problemem pozostaje nakłonienie Skarbu Państwa bądź gminy do ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy użytkowania wieczystego¹⁰.

⁹ K. Dadańska, *Prawo rzeczowe...*, s. 184.

¹⁰ Tamże, s. 185; zob. szerzej: Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 175–235.

2.3. Dzierżawa

Ostatnim z omawianych w niniejszym opracowaniu tytułów prawnych do korzystania z nieruchomości jest umowa dzierżawy. W przeciwieństwie do prawa własności i użytkownika wieczystego dzierżawa nie jest prawem rzeczowym, a jedynie stosunkiem obligacyjnym – opartym na umowie zawartej między dzierżawcą i wydzierżawiającym. Dlatego tytuł prawny do nieruchomości oparty na umowie dzierżawy jest mniej stabilny niż prawo własności, dzierżawa w przeciwieństwie do własności wywołuje skutki prawne wyłącznie między stronami i nie jest skuteczna wobec osób trzecich¹¹. Przedmiotem umowy dzierżawy mogą być nieruchomości lub określone ich części. Treść umowy dzierżawy określa art. 693 kodeksu cywilnego, który stanowi – przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

W związku z powyższym inwestor, zawierając umowę dzierżawy, uzyskuje prawo korzystania z nieruchomości (bądź jej określonej części) oraz pobierania pożytków (uzyskiwania przychodu w związku z korzystaniem)¹². Umowa dzierżawy dla zabezpieczenia interesów inwestora powinna być zawarta na czas określony co wymaga zachowania formy pisemnej – zgodnie z art. 660 k.c. znajdującym odpowiednie zastosowanie do umowy dzierżawy – umowa, której przedmiotem jest nieruchomość zawarta na okres dłuższy niż rok powinna być zawarta w formie pisemnej, w innym wypadkuyczytuje się, że jest zawarta na czas nieoznaczony. Maksymalny okres na jaki może zostać zawarta umowa dzierżawy to trzydzieści lat – po jego upływie umowa jest uznana za zawartą na czas nieoznaczony i pożądane byłoby jej ponowne zawarcie na czas określony w celu zabezpieczenia interesów przedsiębiorcy¹³.

Kolejną rzeczą, o którą powinien zadbać inwestor, w celu odpowiedniego zabezpieczenia swojej sytuacji prawnej, jest ujawnienie umowy dzierżawy w księdze wieczystej nieruchomości. Właściwy wpis w księdze wieczystej nie zmienia sytuacji prawnej stron umowy, stanowi jednak znaczne zabezpieczenie i wzmocnienie pozycji dzierżawcy w przypadku przeniesienia własności nieruchomości. Aby wpis w księdze wieczystej był możliwy konieczne jest, aby

¹¹ K. Mielniczuk, (red.), *Fundusze europejskie na energetykę...*, s. 34.

¹² W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 446; zob. szerzej: G. Bieniek, H. Ciepła, i inni, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia, t. 2, Zobowiązania*, Warszawa 2009, s. 400–421.

¹³ J. Panowicz-Lipska (red.), *System prawa prywatnego, t. 8, Prawo zobowiązań. Część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 169.

wydzierżawiający złożył swoje oświadczenie woli w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi, dlatego požądane jest, aby cała umowa została zawarta w tej formie¹⁴.

Umowę dzierżawy należy uznać za dość słaby sposób zabezpieczenia prawa do dysponowania nieruchomością – nie gwarantuje ona stabilności stosunków prawnych pożądanej w przypadku większych inwestycji. W praktyce nadaje się ona przede wszystkim dla przedsiębiorców planujących inwestycję w elektrownię wiatrową. Instalacja wiatraków wymaga relatywnie niewielkiego obszaru nieruchomości, co uzasadnia nienabywanie jej własności. Jednocześnie fakt, iż okres funkcjonalności wiatraków określa się na ok. 20–25 lat, uzasadnia wykorzystanie czasowego tytułu prawnego, który zabezpiecza prawo do korzystania z nieruchomości dokładnie na planowany okres prowadzenia działalności.

2.4. Praktyczne wskazówki dotyczące zabezpieczania praw do nieruchomości

Żaden podmiot nie może przenieść więcej praw niż sam posiada – jest to jedna z fundamentalnych zasad prawa cywilnego¹⁵. Istnieją sposoby, aby zabezpieczyć się przed nabyciem prawa do nieruchomości od osoby w rzeczywistości nieuprawnionej. Podstawowym dokumentem, który określa uprawnienia do dysponowania określoną nieruchomością jest założona dla niej księga wieczysta, a w jej braku zbiór dokumentów, znajdujące się we właściwym miejscowo sądzie rejonowym. Zgodnie z zasadą rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych osoba wskazane w księdze wieczystej jako właściciel ma prawo nią dysponować, nawet w sytuacji gdy faktycznie nieruchomością włada ktoś inny. W razie wątpliwości treść księgi wieczystej będzie przesądzała o tym który podmiot jest w rzeczywistości uprawniony. Nabycie nieruchomości od osoby wskazanej w treści księgi wieczystej zasadniczo chroni nabywcę przed negatywnymi skutkami nabycia własności od osoby nieuprawnionej¹⁶. Zgodnie z art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych).

¹⁴ Tamże, s. 167.

¹⁵ K. Dadańska, *Prawo rzeczowe...*, s. 77.

¹⁶ S. Rudnicki, *Własność...*, s. 310; zob. szerzej: tenże, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002, s. 33–45; M. Deneka, *Księgi wieczyste. Zasady materialnoprawne*, Warszawa 2010, s. 187–190.

Przesłankami skutecznego nabycia prawa na podstawie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych jest:

1. Niezgodność stanu prawnego wskazanego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym – przesłanka ta będzie zachodzić, gdy w zapisie księgi popełniono błąd, wpisano nieistniejące prawo bądź zaniechano wpisania prawa nowo powstałego.

2. Nabycie musi dotyczyć prawa rzeczowego – czyli prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego, np. użytkowania. W związku z powyższym rękojmią nie będą chronione umowy obligacyjne, takie jak najem czy dzierżawa.

3. Nabycie prawa od podmiotu wskazanego w treści jako uprawniony do rozporządzania danym prawem.

Skutkiem obowiązywania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych jest możliwość skutecznego nabycia własności nieruchomości od osoby nieuprawnionej, ale wskazanej w księdze wieczystej¹⁷.

Ustawodawca przewidział również szereg sytuacji wyłączających możliwość powołania się na treść księgi wieczystej i skorzystania z ochrony zapewnianej przez rękojmię – określa je art. 6 § 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze.

W związku z powyższym zapisem ustawodawca zdecydował się nie udzielać ochrony czynności prawnym dokonany nieodpłatnie – takich jak np. darowizna lub nieodpłatne ustanowienie użytkowania.

Znacznie istotniejsza jest druga przesłanka negatywna określona przez powyższy przepis, której zajęcie wyłączy rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, czyli działanie nabywcy w złej wierze. Nabywca działa w złej wierze jeśli wie lub z łatwością mógł się dowiedzieć, że stan prawny wskazany w księdze wieczystej jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym i mimo to dokonuje czynności prawnej z osobą nieuprawnioną do rozporządzania prawem. Przy ocenianiu istnienia dobrej lub złej wiary po którejkolwiek ze stron stosunku prawnego należy zawsze pamiętać o art. 7 kodeksu cywilnego ustanawiającym domniemanie istnienia dobrej wiary. Aby jednak skutecznie uchronić się przed podważeniem domniemania i obronić się przed zarzutem ze strony prawowitego właściciela, iż inwestor mógł z łatwością dowiedzieć się o niezgodności konieczne jest działanie z tzw. należyta starannością. W praktyce oznacza to obowiązek przedsięwzięcia takich środków weryfikacji tytułu prawnego do

¹⁷ S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu...*, s. 312.

nieruchomości, polegających przykładowo na zleceniu dokonania audytu prawnego nieruchomości, które zabezpieczą potencjalnego inwestora przed popełnieniem błędu¹⁸.

Zasada rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych kreuje jedynie domniemanie prawne, że osoba wskazana w księdze jest rzeczywistym właścicielem nieruchomości. Rzeczone domniemanie jest podważalne w drodze powództwa o ustalenie zgodności treści księgi z faktycznym stanem prawnym. W przypadku toczenia się takiego postępowania inwestor nie powinien opierać swoich działań wyłącznie na treści księgi wieczystej. Podobnie możliwa jest sytuacja, że dla jednej nieruchomości lub jej części prowadzonych jest kilka ksiąg wieczystych o sprzecznej treści. W takiej sytuacji rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych zostaje wyłączona i właściwe orzeczenie sądu decydować będzie o rzeczywistej treści księgi wieczystej¹⁹.

Zawarcie przez inwestora umowy przenoszącej własność nieruchomości w którejkolwiek z powyższych sytuacji wiąże się z poważnym ryzykiem, ponieważ w wypadku, gdy orzeczenie sądu wskaże inną osobę jako prawowitego właściciela inwestor nie będzie chroniony przez domniemanie prawne ustanowione przez treść księgi i może nie nabyć skutecznie prawa własności.

Istnieją sposoby, aby ograniczyć ryzyko związane z nabyciem tytułu prawnego do nieruchomości. Przykładowo można to zadanie powierzyć profesjonalnemu podmiotowi zajmującemu się obrotem nieruchomościami, który będzie obowiązany skontrolować status prawny nieruchomości i nabyć ją na rzecz inwestora. Rozwiązanie to wiąże się z dodatkowymi kosztami, ale w przypadku dużych inwestycji będą one miały jedynie marginalne znaczenie, a ryzyko związane z wadliwym nabyciem tytułu prawnego do nieruchomości będzie znikome. Możliwe jest również ubezpieczenie inwestycji od niespodziewanych zdarzeń prawnych, takich jak wady tytułu prawnego do nieruchomości, bądź zaskarżenie decyzji administracyjnych dotyczących nieruchomości uniemożliwiający kontynuowanie inwestycji²⁰.

¹⁸ S. Rudnicki, *Własność...*, s. 313. Zob. szerzej: B. Jelonek-Jarco, *Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych*, Warszawa 2011, s. 74–120.

¹⁹ Zob. szerzej: M. Deneka, *Księgi wieczyste...*, s. 205–239.

²⁰ K. Mielniczuk (red.), *Fundusze europejskie na energetykę...*, s. 36.

Rozdział 3

Zabezpieczenie odpowiednich praw na nieruchomościach sąsiadujących

W przyjętym modelu regulacji procesu inwestycyjnego mającym na celu budowę elektrowni wytwarzającej energię ze źródeł odnawialnych jednym z najistotniejszych etapów jest prawidłowe zabezpieczenie prawne nieruchomości, na której inwestycja ma zostać zrealizowana. Poza omówioną wcześniej koniecznością uzyskania tytułu prawnego do samej nieruchomości, na której ma zostać zrealizowana inwestycja (własność, dzierżawa, użytkowanie wieczyste), dla prawidłowego funkcjonowania instalacji wymagane może okazać się zabezpieczenie również pewnych praw na nieruchomościach sąsiednich.

Najczęstszą przyczyną konieczności skorzystania, często z kilku, sąsiadujących nieruchomości jest potrzeba przyłączenia wybudowanej instalacji do sieci elektroenergetycznej lub ciepłowniczej. Innymi przypadkami kiedy inwestor jest zmuszony do wykorzystania nieruchomości osób trzecich mogą być: konieczność ustanowienia drogi dojazdowej do nieruchomości czy, w wypadku biogazowni, możliwości odprowadzania z własnej nieruchomości gazów lub oparów, które mogłyby zakłócić korzystanie z nieruchomości sąsiednich. W przypadku elektrowni wiatrowych pożądane jest uregulowanie prawne kwestii zachodzenia płatów wiatra na sąsiadujące grunty. Do ustanowienia uprawnienia do wykorzystywania w ten sposób gruntów osób trzecich wykorzystywana jest instytucja służebności, będących ograniczonymi prawami rzeczowymi na cudzej nieruchomości.

Naturalnie możliwe jest wykupienie nieruchomości, po których ma przebiegać linia przesyłowa, droga konieczna lub miałyby zachodzić zakłócenie możliwości ich wykorzystania. Jednak rozwiązanie takie jest kosztowne i długotrwałe, ponieważ wiązałoby się najczęściej z potrzebą podziału nieruchomości. Inną spotykaną formą zabezpieczenia takich uprawnień na nieruchomościach osób trzecich są umowy obligacyjne, takie jak najem lub dzierżawa. Należy jednak podkreślić, iż przyjęcie za podstawę dostępu do urządzeń przesyłowych umo-

wy dzierżawy jest błędne z uwagi na jej cel, którym jest używanie rzeczy (w tym przypadku nieruchomości) i pobieranie pożytków, z czym nie mamy do czynienia w przypadku działalności przesyłowej. Natomiast umowa najmu, mimo iż może zagwarantować pożądaną dostępność urządzeń zainstalowanych na nieruchomościach osób trzecich, to jednak nie zapewnia wymaganej stabilności i pewności sytuacji prawnej, ponieważ jako umowa obligacyjna może zostać wypowiedziana i w przeciwieństwie do ograniczonych praw rzeczowych nie jest skuteczna *erga omnes* (wobec wszystkich). Skutkiem zawarcia jedynie umowy najmu byłaby konieczność zawierania kolejnych umów z każdym następnym właścicielem przedmiotowej nieruchomości, co w oczywisty sposób jest uciążliwe i nie gwarantuje inwestorowi pożądanej stabilności prawnej¹.

Względnie skutecznym sposobem zapewnienia sobie omawianego dostępu do cudzego gruntu jest ustanowienie użytkowania, które jest ograniczonym prawem rzeczowym najbliższym prawu własności. Jednak podstawową i największą wadą tej konstrukcji jest jej niezbywalność, oznacza to, iż użytkowanie nie przejdzie na nabywcę przedsiębiorstwa lub urządzeń przesyłowych co z punktu widzenia inwestora jest istotnym mankamentem².

Z uwagi na powyższe, za najskuteczniejszy sposób zagwarantowania sobie określonych uprawnień na cudzych nieruchomościach należy uznać ustanowienie służebności.

3.1. Służebności

Jak już zostało zaznaczone służebności są ograniczonymi prawami rzeczowymi na cudzej nieruchomości. Służebność jest obciążeniem nieruchomości mającym na celu zwiększenie użyteczności innej nieruchomości lub zaspokojenie potrzeb określonego podmiotu³. Służebność jest ograniczeniem uprawnień właściciela względem przedmiotu jego prawa własności. Na podstawie rodzaju uprawnień przysługujących na mocy służebności możemy wyróżnić służebności czynne i bierne. Pierwsze polegają na uprawnieniu określonej osoby trzeciej do korzystania z cudzej nieruchomości, drugie natomiast zobowiązują właściciela nieruchomości do powstrzymania się od wykonywania określonych uprawnień względem własnej nieruchomości, lub określonych uprawnień przysługujących mu na podstawie innych stosunków prawnych względem nieruchomości władnącej⁴.

¹ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009, s. 28.

² G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008, s. 79.

³ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 203.

⁴ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 457.

Z uwagi na uprawniony podmiot wyróżniane są trzy rodzaje służebności – gruntowe, osobiste i służebności przesyłu. W przypadku służebności gruntowych uprawnionym jest każdorazowy właściciel nieruchomości władnącej, co do służebności osobistych określone prawa przysługują konkretnej osobie fizycznej i związane są najczęściej z zaspokajaniem jej potrzeb osobistych (np. służebność mieszkania). Pod tym względem szczególnym rodzajem służebności jest służebność przesyłu, ponieważ w jej wypadku ustawodawca precyzyjnie określił kategorię podmiotów, które mogą być uprawnione – są to przedsiębiorcy przesyłowi, którzy są właścicielami lub zamierzają wybudować określone urządzenia służące do przesyłu⁵.

Z punktu widzenia potencjalnego inwestora w sektorze odnawialnych źródeł energii najistotniejsza jest służebność przesyłu. Z tego względu niniejsze opracowanie jest skupione przede wszystkim na opisanie tej instytucji. Właściwe przedstawienie służebności przesyłu wymaga odniesienia do pewnych unormowań dotyczące służebności gruntowych, ponieważ znajdują one odpowiednie zastosowanie przy realizowaniu uprawnień z tytułu służebności przesyłu. Natomiast pominięte pozostaną kwestie związane z służebnością osobistą jako niezwiązane i niewykorzystywane w żaden sposób w proponowanym modelu regulacji procesu inwestycyjnego.

3.2. Służebność przesyłu

Odpowiadając na potrzeby i oczekiwania obrotu gospodarczego oraz głosy licznych przedstawicieli doktryny prawa ustawodawca polski ustanawiając ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy *Kodeks cywilny* oraz niektórych innych ustaw wprowadził do niej zupełnie nową służebność – służebność przesyłu ustanawianą na rzecz przedsiębiorców przesyłowych⁶.

Zgodnie z treścią art. 305¹ kodeksu cywilnego – Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 [kodeksu cywilnego], prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu).

Dla pełnego wyjaśnienia omawianej regulacji konieczne jest odwołanie się również do art. 49 § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi – Urządzenia służące do doprowadzania lub

⁵ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 463.

⁶ E. Gniewek, *Prawo...*, s. 218.

odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa.

Wprowadzenie omawianej regulacji ułatwiło proces inwestycyjny we wszystkich sektorach gospodarki, w których zachodzi konieczność wybudowania urządzeń przesyłowych w celu połączenia inwestycji z siecią. Do takich sektorów, z oczywistych powodów, zalicza się sektor odnawialnych źródeł energii, ponieważ każde nowe źródło energii musi zostać przyłączone do sieci elektroenergetycznej, aby mogło zacząć przynosić spodziewane zyski.

Art. 305¹ k.c. otworzył również furtkę dla unormowania sytuacji prawnej wielu nieruchomości, na których urządzenia przesyłowe zostały zainstalowane przed 2008 r., często bez wiedzy lub zgody właściciela.

3.2.1. Treść służebności przesyłu

Treścią służebności przesyłu jest zestaw uprawnień i obowiązków po stronie przedsiębiorcy przesyłowego oraz odpowiadający im zbiór obowiązków i uprawnień właściciela nieruchomości obciążonej. Omawiana służebność należy do służebności czynnych co oznacza, iż podstawowym i kluczowym uprawnieniem z niej wynikającym jest prawo przedsiębiorcy przesyłowego do korzystania w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej. Uprawnienie to zostało przez polskiego prawodawcę ograniczone do korzystania z nieruchomości jedynie zgodnie z przeznaczeniem urządzeń przesyłowych. Ustawodawca, mając na uwadze różnorodność wykorzystywanych obecnie w obrocie gospodarczym urządzeń przesyłowych, zdecydował się na nieostre określenie uprawnień przedsiębiorcy wiążąc ich zakres funkcjonalnie z samymi urządzeniami, ponieważ to od ich rodzaju oraz przeznaczenia uzależniony został szczegółowy zakres uprawnień. Nie budzi jednak wątpliwości, iż przedsiębiorcy przesyłowemu na mocy służebności przesyłu będzie przysługiwało prawo do zajęcia cudzej nieruchomości w celu wybudowania instalacji przesyłowej, a następnie prawo wstępu na nieruchomość obciążoną w celu dokonania koniecznych napraw i remontów, a nawet ponowne zajęcie nieruchomości na czas dłuższy w celu wymiany zainstalowanych urządzeń⁷. Przedsiębiorca przesyłowy nie ma obowiązku każdorazowo uzyskiwać zgody właściciela nieruchomości obciążonej na wstęp i dokonanie koniecznych robót⁸.

⁷ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 477.

⁸ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 77.

Do podstawowych obowiązków przedsiębiorcy, poza uiszczeniem wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu, należy wykonywanie swoich uprawnień zgodnie z art. 288 kodeksu cywilnego, który ma odpowiednie zastosowanie do służebności przesyłu i stanowi – Służebność gruntowa powinna być wykonywana w taki sposób, żeby jak najmniej utrudniała korzystanie z nieruchomości obciążonej.

Zgodnie z przywołanym przepisem inwestor powinien wykonywać swoje uprawnienia z możliwie największym uwzględnieniem praw i interesów właściciela nieruchomości obciążonej. W przypadku naruszenia przedmiotowego obowiązku po stronie właściciela nieruchomości może powstać roszczenie odszkodowawcze.

Kolejnym istotnym obowiązkiem przedsiębiorcy przesyłowego, czy też inwestora w urządzeniu przesyłowe jest utrzymanie ich w należytym stanie. Obowiązek ten wynika z art. 289 kodeksu cywilnego i dotyczy nie tylko utrzymania urządzeń w stanie pozwalającym na ich funkcjonowanie, ale przede wszystkim ma za zadanie zagwarantowanie bezpieczeństwa właścicielowi nieruchomości obciążonej. Zainstalowane na cudzej nieruchomości urządzenia przesyłowe nie mogą stanowić zagrożenia dla jej właściciela, w szczególności ich stan techniczny i sposób instalacji nie może w żaden sposób być groźny dla zdrowia i życia osób przebywających w ich pobliżu⁹.

Jak już zostało wspomniane, zbiór obowiązków i uprawnień właściciela nieruchomości obciążonej jest korelatem obowiązków i uprawnień przedsiębiorcy. Służebność przesyłu jest instytucją mającą przede wszystkim na celu zabezpieczenie praw przedsiębiorcy przesyłowego, w związku z czym na właścicielu obciążonej nieruchomości ciąży przede wszystkim obowiązek, jednak nie jest on też zupełnie pozbawiony uprawnień.

Podstawowym prawem właściciela nieruchomości jest prawo do wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu. Nie wynika ono co prawda bezpośrednio z art. 305¹, ale z art. 305² kodeksu cywilnego dotyczącego przymusowego ustanowienia służebności przesyłu, o czym w dalszej części opracowania.

Właściciel nieruchomości, przez którą przebiegają urządzenia przesyłowe został również zaopatrzony w uprawnienie do żądania ustanowienia służebności przesyłu. Przedmiotowe uprawnienie ma na celu zabezpieczenie praw właściciela, który może zostać postawiony przed faktem dokonany i bez jego zgody przedsiębiorca wybuduje urządzenia przesyłowe na jego gruncie, a następnie odmówi zawarcia odpowiedniej umowy¹⁰.

⁹ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 81.

¹⁰ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 59.

Jednak dla właściciela nieruchomości ustanowienie służebności przesyłu wiąże się przede wszystkim z obowiązkami – najważniejszym i najbardziej uciążliwym jest tolerowanie faktu, że na jego nieruchomości zostaną posadowione urządzenia przesyłowe oraz że przedsiębiorca przesyłowy będzie z niej korzystał w celu wykonania koniecznych remontów i napraw. Ponadto właściciel nieruchomości obowiązany jest powstrzymać się od takiego zagospodarowania swojej własności, które uniemożliwiłoby wykonywanie uprawnień przez przedsiębiorcę. Wynikiem powyższego jest konieczność ograniczenia zabudowy nieruchomości, czasami również potrzeba zapewnienia odpowiedniej drogi dojazdowej przez nieruchomość do miejsca, gdzie znajdują się urządzenia przesyłowe¹¹.

3.2.2. Strony służebności przesyłu

Zgodnie z omawianą regulacją służebność przesyłu może zostać ustanowiona wyłącznie na rzecz „przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne”¹². W świetle powyższego nie każdy podmiot może ubiegać się o ustanowienie na swoją rzecz omawianej służebności.

Po pierwsze musi być to przedsiębiorca. W polskim prawodawstwie możemy spotkać się z licznymi definicjami pojęcia przedsiębiorcy, niekiedy znacznie się od siebie różniącymi. W przedmiotowym przypadku należy jednak odwołać się do treści tego samego aktu prawnego, w którym unormowano służebność przesyłu, czyli do kodeksu cywilnego. Zgodnie z jego art. 43¹ za przedsiębiorcę uznaje się osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową¹³.

Po drugie przedsiębiorca musi wykazać, że jest właścicielem urządzeń przesyłowych bądź zamierza je wybudować. Kwestia własności nie powinna budzić żadnych wątpliwości i może zostać udowodniona odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi nabycie lub wybudowanie istniejącej instalacji. Należy podkreślić, że ustawodawca nie wymaga aby przedsiębiorca wybudował przedmiotowe urządzenia, a jedynie był ich właścicielem. Natomiast udowodnienie przez przedsiębiorcę, że zamierza dopiero wybudować urządzenia przesyłowe

¹¹ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 73

¹² Art. 305¹ oraz art. 49 § 1 ustawy z dnia 23.04.1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.

¹³ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 56.

może nastęrczyć pewnych problemów. Nasuwa się pytanie jak bardzo skonkretyzowany ma być to zamiar – czy chodzi generalnie o plan wybudowania urządzeń w niedookreślonej przyszłości, czy też może przedsiębiorca musi już podjąć pewne kroki w celu realizacji takiej inwestycji, aby móc uzyskać służebność przesyłu. Zgodnie przyjmuje się, iż musi to być zamiar skonkretyzowany – dla celów dowodowych najlepiej podparty już pewnymi przygotowaniem inwestycyjnymi lub uzyskaniem pierwszych decyzji administracyjnych zmierzających do jej realizacji¹⁴.

Po trzecie wyjaśnienia wymaga również, czym są urządzenia przesyłowe. W art. 305¹ kodeksu cywilnego ustawodawca zamieścił odniesienie do art. 49 § 1 k.c., który stanowi o urządzeniach doprowadzających i odprowadzających płyny, parę, gaz, energię elektryczną oraz innych urządzeniach podobnych. Ustawodawca polski mając na uwadze tempo rozwoju gospodarczego i technologicznego zdecydował się na szeroką definicję urządzeń przesyłowych, w ten sposób zapobiegając sytuacji, w której nowe rodzaje urządzeń przesyłowych nie zostałyby nią objęte. Jest to definicja funkcjonalna, co oznacza, iż urządzenia przesyłowe zostały zdefiniowane poprzez swoje funkcje i zadania jakie mają spełnić – przesyłać określone media. Dodatkowo zdecydowano się na zastosowanie otwartego katalogu przypadków kiedy jakies urządzenie można uznać za przesyłowe poprzez dodanie zwrotu *oraz inne urządzenia podobne*. Celem takiego zabiegu jest objęcie omawianą regulacją również innych urządzeń spełniających podobne funkcje – mianowicie przesyłających inne media niż te bezpośrednio wymienione w przepisie, dla przykładu mogą być to linie telefoniczne lub szerokopasmowy Internet¹⁵.

W związku z powyższym nie budzi wątpliwości, że przedsiębiorca zajmujący się produkcją energii elektrycznej lub cieplnej z odnawialnych źródeł w zakresie, w jakim przesyła wytworzoną energię do sieci jest przedsiębiorcą przesyłowym.

Drugą stroną prezentowanego stosunku prawnego jest właściciel nieruchomości obciążonej. Ustawodawca nie zdecydował się przy tym na ograniczenie tej kategorii podmiotów – może to być każdy podmiot, któremu przysługuje prawo własności nieruchomości. Należy tu przede wszystkim zaliczyć osoby fizyczne i osoby prawne, w tym także osoby prawne prawa publicznego, którymi są jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne. W tym miejscu należy również odnieść się do kwestii współwłasności. Jeśli nieruchomość, przez którą przebiegać będzie linia przesyłowa jest współwłasnością kilku podmiotów – powinny one wszystkie działając wspólnie, zgodnie z zapisami kodeksu

¹⁴ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 61.

¹⁵ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 476.

cywilnego o współwłasności razem ustanowić służebność przesyłu. Raz ustanowiona służebność przesyłu jest skuteczna względem każdorazowego właściciela nieruchomości obciążonej¹⁶.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia czy służebność przesyłu może zostać ustanowiona przez użytkownika wieczystego. Zgodnie z art. 233 kodeksu cywilnego użytkownik wieczysty może rozporządzać swoim prawem w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z powyższym uznać należy, że użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo ustanowienia służebności przesyłu na gruncie oddanym mu w użytkowanie, chyba że wiążąca go umowa inaczej stanowi. Jednak powinno się pamiętać, że służebność przesyłu w ten sposób ustanowiona wygaśnie wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego¹⁷.

3.2.3. Powstanie służebności przesyłu

Tryb ustanawiania służebności przesyłu jest nową instytucją prawną i został unormowany w art. 305² § 1 i 2 kodeksu cywilnego, które stanowią:

§ 1. Jeżeli właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 [kodeksu cywilnego], przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem.

§ 2. Jeżeli przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 [kodeksu cywilnego], właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesyłu.

Zgodnie z powołanym powyżej zapisem został wprowadzony obowiązek ustanowienia służebności przesyłu jeśli jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń przesyłowych. W zgodzie z zasadą równości podmiotów prawa cywilnego w razie odmowy przez którąkolwiek ze stron zawarcia umowy celem ustanowienia omawianej służebności zarówno przedsiębiorca przesyłowy, jak i właściciel nieruchomości zostali wyposażeni w uprawnienie do żądania sądowego ustanowienia właściwej służebności. Należy jednak pamiętać, że art. 305² k.c. nie wyłącza zastosowania ogólnych przepisów o ustanawianiu ograniczonych praw rzeczowych, uregulowanych w art. 245 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, z zastrzeże-

¹⁶ A. Maziarz, *Służebność przesyłu*, „Rejent” 2011, nr 3, s. 47.

¹⁷ Tamże, s. 48.

niem wyjątków w ustawie przewidzianych, do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności.

W związku z powyższym podstawową formą ustanowienia służebności przesyłu pozostaje umowa między stronami, w której dla oświadczenia właściciela nieruchomości wymagana jest forma aktu notarialnego.

Ostatnim sposobem nabycia służebności przesyłu jest jej zasiedzenie uregulowane w art. 292 kodeksu cywilnego stanowiącym, iż służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio.

Jako że do służebności przesyłu odpowiednie zastosowanie mają przepisy dotyczące służebności gruntowych możliwe jest również jej zasiedzenie.

Podsumowując, aktualnie istnieją trzy sposoby powstania służebności przesyłu:

- 1) umowa stron,
- 2) postanowienie sądu,
- 3) zasiedzenie.

Umowne ustanowienie służebności przesyłu

Jak już było wspomniane, podstawową drogą powstania służebności przesyłu jest na mocy art. 245 k.c. umowa stron. Umowa ustanowienia służebności jest konsensualną, kausalną, zobowiązująco-rozporządzającą czynnością prawną. Co oznacza, iż oparta jest na zgodnej woli stron, jej ważność zależy od ważności przyczyny jej zawarcia, a w momencie jej zawarcia dochodzi jednocześnie do ustanowienia służebności, nie jest wymagany w tym celu wpis w księdze wieczystej nieruchomości obciążonej. Wpis ma charakter deklaratoryjny (potwierdzający) i nie ma wpływu na ważność ustanowionej służebności. Jednak w celu uniknięcia niepotrzebnych komplikacji w przyszłości zalecane jest dokonanie właściwego wpisu w księdze wieczystej¹⁸.

Do ustanowienia służebności dochodzi w drodze zawarcia umowy pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości obciążonej. Zgodnie z art. 245 § 2 kodeksu cywilnego dla oświadczenia woli właściciela nieruchomości wymagana jest, pod rygorem nieważności, forma aktu notarialnego. Oświadczenie woli przedsiębiorcy przesyłowego może zostać złożone w dowolnej formie, nawet ustnie. Jednak dla pewności obrotu prawnego i odpowiedniego zabezpieczenia interesów przedsiębiorcy inwestującego znaczne środki finansowe pożądane jest zawarcie całej umowy w formie aktu notarialnego.

¹⁸ Tamże, s. 47.

Ustawodawca co prawda nie określił precyzyjnie jakie elementy powinna zawierać umowa o ustanowienie służebności, ale istotną wskazówkę stanowi art. 305¹ k.c., który określa istotę i cel ustanowienia tego uprawnienia – jest to korzystanie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem urządzeń przesyłowych¹⁹. Oznacza to, iż strony w treści zawieranej umowy muszą przede wszystkim określić rodzaj, zakres i sposób wykorzystywania nieruchomości przez przedsiębiorcę, pamiętając o tym, aby nie obciążać nadmiernie i niepotrzebnie nieruchomości, na której posadowione zostały urządzenia przesyłowe. To również jest najbardziej istotny element umowy z punktu widzenia inwestora – im precyzyjniej i dokładniej określone zostaną jego uprawnienia, tym mniej problemów napotka on w późniejszym czasie podczas korzystania ze służebności. Jednocześnie należy pamiętać, iż zbytnia kazuistyka w tym zakresie może doprowadzić do błędu i pominięcia pewnych uprawnień koniecznych do utrzymania urządzeń przesyłowych w należyтым stanie. Dlatego przed sporządzeniem umowy ustanowienia służebności przesyłu należy dokładnie rozważyć jakie uprawnienia są konieczne – ich zakres uzależniony jest przede wszystkim od rodzaju zainstalowanych urządzeń – innych uprawnień będzie wymagać utrzymanie urządzeń naziemnych, innych natomiast utrzymanie urządzeń podziemnych. Odradza się w tym zakresie korzystanie z wzorców i szablonów umów. Zamiast tego należy precyzyjnie dookreślić prawa i obowiązki stron oraz dostosować je do każdego przypadku indywidualnie²⁰.

Z pewnością każdy inwestor musi zabezpieczyć sobie prawo wstępu na nieruchomość obciążoną w celu zainstalowania odpowiednich urządzeń oraz w celu dokonywania koniecznych napraw w przypadku jakichkolwiek awarii.

Kolejnym istotnym elementem przedmiotowej umowy jest wynagrodzenie dla właściciela nieruchomości obciążonej za ustanowienie służebności. W przepisach kodeksu cywilnego nie znajdziemy żadnych wskazówek co do wysokości wynagrodzenia – w art. 305² k.c. mowa jest jedynie o *odpowiednim wynagrodzeniu*. Teoretycznie jednak nie ma przeszkód, aby ustawić przedmiotową służebność nieodpłatnie, jednak w praktyce wynagrodzenie powinno odpowiadać uciążliwościom wywołanym przez ustanawianą służebność oraz zakresem obciążeń nieruchomości. Możliwe jest również określenie wysokości wynagrodzenia na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez właściwego rzeczoznawcę²¹. Najczęściej stosowanym w praktyce i najkorzystniejszym sposobem uregulowania kwestii wynagrodzenia jest jednorazowa opłata na rzecz właściciela nieruchomości odpowiadająca zazwyczaj kosztom kilku

¹⁹ Tamże, s. 48.

²⁰ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 56.

²¹ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 86.

bądź kilkunastoletniej dzierżawy fragmentu nieruchomości zajętego przez urządzenia przesyłowe. Jest to rozwiązanie korzystne dla obu stron umowy, ponieważ przedsiębiorca z góry zyskuje uregulowaną sytuację prawną i zabezpiecza nieruchomości konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast właściciel może tak uzyskaną kwotę odpowiednio zainwestować w nieruchomości, aby jak najbardziej zniwelować skutki ustanowienia służebności i instalacji urządzeń przesyłowych.

Na koniec warto zaznaczyć, iż dopuszczalne jest umowne ustanowienie służebności pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu. Zastrzeżenie warunku polega na uzależnieniu skutków czynności prawnej od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Warunek może mieć charakter zastrzegający lub rozwiązujący. W pierwszym wypadku ziszczenie się warunku doprowadzi do powstania skutku czynności prawnej, czyli do powstania służebności. Natomiast ziszczenie się warunku rozwiązującego doprowadzi do wygaśnięcia służebności. Podobny skutek będzie miało zastrzeżenie terminu, przy czym jest to uzależnienie skuteczności czynności prawnej od zdarzenia przyszłego, ale pewnego. Potencjalny inwestor powinien rozważyć możliwość zastosowania wyżej omówionych konstrukcji, w szczególności jeśli jego inwestycja na charakter terminowy – np. elektrownia wiatrowa, której żywotność określana jest na ok. 25 lat. Dzięki odpowiedniemu zastrzeżeniu warunku lub terminu przedsiębiorca może zagwarantować sobie rozwiązanie zbędnych stosunków prawnych w przypadku zakończenia bądź niepowodzenia inwestycji²².

Orzeczenie sądu jako sposób ustanowienia służebności przesyłu

Dostosowując konstrukcję prawną służebności przesyłu do potrzeb i wymagań gospodarczych ustawodawca zdecydował się wprowadzić tryb obowiązkowego jej ustanowienia wyposażając obie strony w odpowiednie roszczenia.

W celu skorzystania z przysługujących stronom uprawnień konieczne jest spełnienie kilku przesłanek.

Przyznanie właścicielowi nieruchomości roszczenia o ustanowienie służebności przesyłu ma przede wszystkim na celu wyposażenie go w instrument pozwalający uzyskanie odpowiedniego wynagrodzenia. Drugim celem ustawodawcy wprowadzającego przedmiotowe uprawnienie po stronie właściciela było rozwiązanie kwestii tzw. zaszłości – to znaczy sytuacji, w których urządzenia przesyłowe zostały zainstalowane bez zgody lub wiedzy właściciela

²² A. Maziarz, *Służebność...*, s. 49.

bądź na podstawie błędnie wydanych decyzji administracyjnych²³. Dlatego w niniejszym opracowaniu skupię się przede wszystkim na ustanowieniu służebności przesyłu na rzecz inwestora, który dopiero zamierza wybudować urządzenia przesyłowe i omówię przedmiotowy instrument z jego punktu widzenia.

Przede wszystkim warunkiem dopuszczalności sądowego ustanowienia służebności jest odmowa zawarcia umowy przez drugą stronę. Oznacza to, iż przedmiotowa procedura musi być poprzedzona próbą umownego ustanowienia służebności. Występując z roszczeniem o ustanowienie służebności przesyłu inwestor jest obowiązany udowodnić odmowę zawarcia umowy przez drugą stronę, nie będzie stanowiło to problemu jeśli negocjacje bądź wymiana zdań była prowadzona drogą pisemną i w ten sposób właściciel nieruchomości w wyraźny sposób odmówił zawarcia umowy. Więcej kłopotów może przysporzyć sytuacja, w której właściciel nieruchomości nie ustosunkował się wcale do oferty przedsiębiorcy lub uczynił to jedynie ustnie²⁴. Aby zabezpieczyć ewentualne dowody należy złożyć właścicielowi ofertę w formie pisemnej z zaznaczeniem terminu do ustosunkowania się, przesyłając ją w formie listu poleconego za potwierdzeniem odbioru i zachować dowód odbioru. Po upływie terminu wyznaczonego w ofercie można przyjąć, iż właściciel nieruchomości odmawia zawarcia koniecznej umowy i dopuszczalne jest skierowanie właściwego wniosku do sądu.

Drugą przesłanką wymagającą udowodnienia jest fakt, iż ustanowienie służebności przesyłu jest konieczne dla właściwego korzystania z urządzeń przesyłowych. Dla wykazania tej przesłanki konieczna będzie ekspertyza wykonana przez biegłego rzeczoznawcę, potwierdzająca, że najkorzystniejszy przebieg linii przesyłowych przebiega przez daną nieruchomość i z tego powodu ustanowienie służebności przesyłu jest konieczne dla korzystania z urządzeń przesyłowych. Należy jednak pamiętać, iż ustanowienie służebności musi wiązać się z jak najmniejszym obciążeniem cudzej nieruchomości – z tego powodu, w miarę możliwości, instalacja powinna przebiegać skrajem nieruchomości, aby w minimalnym stopniu zakłócać korzystanie z niej.

Podczas rozstrzygnięcia kwestii ustanowienia służebności przesyłu sąd rozpatrzy również okoliczność właściwego wynagrodzenia. Zgodnie z zapisem art. 305² k.c. wysokość właściwego wynagrodzenia powinna zostać wykazana przez stronę składającą wniosek, jednak z oczywistych powodów każda ze stron będzie podawała kwotę korzystną dla siebie. Ustawodawca nie przesądził w żaden sposób czy wynagrodzenie ma być odpowiednie z punktu widzenia właściciela nieruchomości, czy też z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego.

²³ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 91.

²⁴ Tamże, s. 95.

Dlatego należy uznać, iż rozpatrując wniosek sąd weźmie pod uwagę interesy obu stron i ustali wynagrodzenie odpowiednie przede wszystkim pod względem stopnia obciążenia nieruchomości²⁵.

Postanowienie sądu w przedmiocie ustanowienia służebności przesyłu ma charakter konstytutywny czyli prawotwórczy i stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej

Zasiedzenie służebności przesyłu

Ostatnim sposobem nabycia służebności przesyłu jest jej zasiedzenie. Zasiedzenie jest to pierwotne nabycie prawa przez osobę nieuprawnioną z mocy samego prawa poprzez długo-trwałe faktyczne jego wykonywanie²⁶.

W przypadku służebności przesyłu znajduje odpowiednie zastosowanie art. 292 k.c., zgodnie z którym możliwe jest zasiedzenie służebności gruntowych wyłącznie jeśli polega ona na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy regulujące zasiedzenie nieruchomości. Możliwe jest zasiedzenie jedynie służebności polegającej na korzystaniu w pewnym zakresie z nieruchomości obciążonej, czyli służebności czynnej. Służebność przesyłu bez wątpienia spełnia to kryterium²⁷.

Stwierdzenie zasiedzenia następuje w postępowaniu nieprocesowym w drodze postanowienia sądu, które ma charakter deklaratoryjny – to znaczy potwierdza, że dane prawo powstało.

Do powstania służebności gruntowej (w tym również służebności przesyłu) konieczne jest zaistnienie trzech przesłanek:

- 1) korzystanie z trwałych i widocznych urządzeń,
- 2) nieprzerwane posiadanie służebności,
- 3) upływ czasu²⁸.

A. Istnienie trwałych i widocznych urządzeń

Aby służebność podlegała zasiedzeniu konieczne jest aby była oparta na korzystaniu z trwałych i widocznych urządzeń. Przedmiotowa przesłanka ma na celu ochronę właściciela nieruchomości, który musi być świadomy, że na jego nieruchomości wykonywana jest słu-

²⁵ Tamże, s. 98.

²⁶ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 466.

²⁷ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 66.

²⁸ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 466.

żebność. Jeśli pomimo wiedzy, że jego nieruchomości wykorzystywana jest przez osobę trzecią pozostaje bezczynny oznacza to, iż dopuszcza do zasiedzenia służebności²⁹.

Urządzenia, o których mowa w art. 292 kodeksu cywilnego w kontekście służebności przesyłu to wyłącznie urządzenia przesyłowe opisane w art. 49 k.c. Do zasiedzenia służebności wymagane jest aby były to instalacje trwałe i widoczne. Oznacza to, iż podstawą zasiedzenia nie może być wykorzystywanie urządzeń zainstalowanych tymczasowo, czy też dla zaspokojenia bieżących potrzeb przedsiębiorcy – np. gdy w wyniku poważnej awarii głównej linii elektroenergetycznej wykorzystywana jest instalacja tymczasowa. Zasadniczo w przypadku urządzeń przesyłowych nie są wykorzystywane urządzenia tymczasowe, w związku z czym zazwyczaj spełniona zostanie przesłanka ich trwałości³⁰.

Inaczej wygląda sytuacja widoczności urządzeń – ustawodawca wymaga aby urządzenia wykorzystywane przy służebności były widoczne w zwyczajny sposób, to jest bez konieczności wykonywania jakichkolwiek prac przygotowawczych (np. wykopów) lub wykorzystania specjalistycznej aparatury. Jeśli urządzenie przesyłowe jest instalacją podziemną, jak np. wiązka kabli służąca do przyłączenia instalacji wytwarzającej energię elektryczną do sieci przesyłowej, nie dojdzie nigdy do zasiedzenia służebności przesyłu, ponieważ urządzenie takie nie jest widoczne dla właściciela nieruchomości. W tym kontekście na uwagę zasługuje orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2002 r. o sygn. akt V CKN 972/00, w którym sąd stwierdził, iż w przypadku sieci kanalizacyjnej widoczny na powierzchni ziemi osadnik wraz z przyłączoną do niego rurą kanalizacyjną wystarcza aby całą instalację zakwalifikować jako urządzenie widoczne i trwałe w rozumieniu art. 292 kodeksu cywilnego. W świetle przytoczonego orzeczenia nie jest konieczne aby cała instalacja znajdowała się na powierzchni gruntu lub ponad nią i była widoczna, wystarczy gdy tylko jej fragment będzie widoczny i przez to będzie wskazywał na istnienie urządzenia przesyłowego pod powierzchnią gruntu³¹.

B. Posiadanie służebności

Posiadanie służebności zostało uregulowane w art. 352 kodeksu cywilnego, który stanowi – kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności.

²⁹ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 99.

³⁰ Tamże, s. 100.

³¹ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 67.

Posiadanie służebności przesyłu polega na zainstalowaniu odpowiednich urządzeń przesyłowych na nieruchomości obciążonej i faktycznym wykorzystywaniu jej w zakresie koniecznym do prawidłowego ich funkcjonowania³².

Należy odróżnić posiadanie prowadzące do zasiedzenia służebności od posiadania prowadzącego do zasiedzenia własności nieruchomości. W obu wypadkach wykorzystywana jest nieruchomość będąca własnością osoby trzeciej. Jednak w przypadku zasiedzenia nieruchomości podmiot z niej korzystający działa tak jak właściciel względem całego terenu i korzysta z niego bez żadnych ograniczeń. Przy zasiedzeniu służebności przesyłu podmiot dążący do zasiedzenia będzie korzystał z nieruchomości jedynie w zakresie koniecznym do utrzymania urządzeń przesyłowych. Co oznacza, iż ograniczy swoje działania jedynie do tych odpowiadających treści służebności. Jak wynika z powyższego do zasiedzenia służebności nie jest konieczne stałe korzystanie z nieruchomości obciążonej, wystarczy, że wykorzystywanie będzie charakteryzowało się stabilnością i nie będzie miało charakteru przypadkowego czy jednorazowego. W wypadku służebności przesyłu częstotliwość wykorzystywania cudzej nieruchomości będzie uzależniona od rodzaju zainstalowanych urządzeń przesyłowych i konieczności dokonywania ich renowacji czy napraw³³.

C. Upływ czasu

Ostatnią przesłanką zasiedzenia służebności jest upływ odpowiedniego czasu. Do biegu terminu zasiedzenia służebności mają odpowiednie zastosowanie przepisy regulujące bieg terminu zasiedzenia nieruchomości. Oznacza to, iż zasiedzenie służebności będzie możliwe po upływie lat dwudziestu, jeśli została ona nabyta w dobrej wierze albo po upływie lat 30, jeśli została ona nabyta w złej wierze. O długości terminu zasiedzenia decyduje pozostawanie w dobrej wierze w chwili objęcia służebności we władanie – czyli od momentu rozpoczęcia korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności. Inwestor będzie pozostawał w dobrej wierze jeśli rozpoczynając korzystanie z cudzej nieruchomości był przekonany, iż czyni to zgodnie z prawem. Z procesowego punktu widzenia należy pamiętać o treści art. 7 kodeksu cywilnego, który stanowi o domniemaniu dobrej wiary – przedsiębiorca nie będzie zmuszony dowieść swojej dobrej woli, natomiast jeśli strona przeciwna będzie podnosiła, iż przedsiębiorca przesyłowy, rozpoczynając korzystanie ze służebności, pozostawał w złej wierze będzie obowiązana to udowodnić³⁴.

³² E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny ...*, s. 466.

³³ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 65.

³⁴ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 467.

Jeśli w okresie zasiadywania służebności nastąpiło przeniesienie posiadania inwestor, obliczając swój czas posiadania służebności, może do niego doliczyć czas posiadania swojego poprzednika.

3.2.4. Zmiana treści służebności przesyłu

Stosunek prawny jakim jest służebność przesyłu może podlegać licznym zmianom – zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Oznacza to, iż mogą zmienić się zarówno strony stosunku prawnego, jak i zakres ich obowiązków oraz uprawnień. Podstawowym sposobem zmiany treści służebności jest umowa stron. Skoro strony mogą umownie ustanowić służebność przesyłu określając sposób jej wykonywania i zakres obciążenia nieruchomości to tym bardziej strony są uprawnione do zmiany treści służebności drogą umowną. Należy podkreślić, iż powyższe uprawnienie przysługuje stronom również w przypadku gdy służebność przesyłu została ustanowiona w drodze orzeczenia sądu. Fakt wydania przez sąd postanowienia ustawiającego służebność nie wyłącza możliwość kształtowania wiążącego strony stosunku prawnego zgodnie z ich wolą³⁵.

Zmiany podmiotowe

W przypadku służebności przesyłu zmianie mogą ulec obie strony stosunku prawnego. Jeśli chodzi o właściciela nieruchomości obciążonej to zmiana nastąpi zawsze przy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości. Służebność przesyłowa jako ograniczone prawo rzeczowe jest skuteczna wobec wszystkich, w związku z czym będzie skuteczna wobec nabywcy takiej działki. Nabywca obciążonej nieruchomości musi liczyć się z tym, że jego prawo własności zostanie ograniczone przez istniejącą służebność. Sytuacja przedsiębiorcy przesyłowego nie ulegnie zmianie także w przypadku zmiany właściciela nieruchomości obciążonej w drodze dziedziczenia – spadkobierca wstępuje w sytuację prawną spadkodawcy³⁶.

Sytuacje skomplikuje się jeśli zmiana właściciela nieruchomości nastąpi w drodze postępowania wywłaszczeniowego i nowym właścicielem zostanie Skarb Państwa. Skarb Państwa wywłaszczając właściciela nieruchomości obciążonej nie wywłaszcza równocześnie właścicie-

³⁵ A. Maziarz, *Służebność...*, s. 52.

³⁶ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 106.

la służebności. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie odrębnego postępowania mającego na celu pozbawienie przedsiębiorcy przesyłowego jego prawa.

Jak zostało już podkreślone, zmianie może ulec również druga strona stosunku służebności, czyli przedsiębiorca przesyłowy. Sytuacja taka została uregulowana w art. 305³ § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi – służebność przesyłu przechodzi na nabywcę przedsiębiorstwa lub nabywcę urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1.

Przywołany przepis przewiduje dwie sytuacje, w których może nastąpić zmiana podmiotu po stronie właściciela służebności przesyłu.

Po pierwsze jest to sprzedaż przedsiębiorstwa. Zgodnie z unormowaniami kodeksu cywilnego przedsiębiorstwo jako jedna całość gospodarcza może zostać zbyte. Zgodnie z art. 55¹ k.c. przedsiębiorstwo to zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej. Przepis ten w dalszej części wymienia również przykładowe składniki przedsiębiorstwa takie jak nieruchomości i ruchomości, nazwa, wierzycelności, majątkowe prawa autorskie, patenty, koncesje. W świetle powyższego należy uznać, że częścią przedsiębiorstwa są również urządzenia przesyłowe jako ruchomości przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej oraz związane z nimi służebności przesyłu jako ograniczone prawa rzeczowe konieczne do korzystania z tych urządzeń³⁷. Przy zbyciu całego przedsiębiorstwa sprzedaży ulegną także urządzenia przesyłowe wraz z odpowiednimi służebnościami.

Po drugie zmiana podmiotu uprawnionego z tytułu służebności przesyłu nastąpi, gdy zbyte zostaną same urządzenia przesyłowe. Ustawodawca zdecydował się na przeniesienie służebności przesyłu na nabywcę urządzeń przesyłowych pozostając konsekwentnym jeżeli chodzi o cel służebności. Niemożliwe byłoby korzystanie z nabytych urządzeń przesyłowych bez służebności przesyłu, a jednocześnie dla zbywcy urządzeń służebność staje się niepotrzebna. W przypadku gdy przedsiębiorca przesyłowy sprzedaje tylko część swoich urządzeń przesyłowych przeniesieniu podlegają jedynie te służebności przesyłu, które są konieczne dla utrzymania urządzeń podlegających zbyciu³⁸.

W obu powyższych wypadkach przeniesienie służebności przesyłu następuje z mocy prawa, co oznacza iż w momencie przeniesienia własności bądź to przedsiębiorstwa bądź urządzeń wraz z nimi przeniesieniu podlega służebność.

³⁷ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 110.

³⁸ Tamże, s. 111.

Zmiany przedmiotowe służebności przesyłu

Podstawową formą zmiany treści służebności przesyłu pozostaje umowa stron. Jeśli przedsiębiorca przesyłowy bądź właściciel nieruchomości uznają za konieczne zmianę zakresu lub sposobu wykonywania służebności powinni przede wszystkim podjąć negocjacje w celu umownego dostosowania treści służebności do zaistniałych okoliczności. W tym zakresie obowiązuje zasada swobody umów i za zgodą obu stron stosunek prawny może ulegać dowolnym modyfikacjom.

Jednakże zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego dopuszczalna jest także zmiana treści służebności gruntowej, a co za tym idzie również służebności przesyłu, w drodze postanowienia sądu na żądanie właściciela nieruchomości obciążonej. Podstawą takiego żądania jest art. 291 k.c., który stanowi – jeżeli po ustanowieniu służebności gruntowej powstanie ważna potrzeba gospodarcza, właściciel nieruchomości obciążonej może żądać za wynagrodzeniem zmiany treści lub sposobu wykonywania służebności, chyba że żądana zmiana przyniosłaby niewspółmierny uszczerbek nieruchomości władnącej.

Na podstawie powołanego przepisu jedynie właściciel nieruchomości obciążonej uprawniony jest do żądania zmiany służebności, roszczenia takiego pozbawiony został przedsiębiorca przesyłowy. Podstawową przesłanką zmiany służebności jest powstanie ważnej potrzeby gospodarczej po ustanowieniu służebności. Ważna potrzeba musi mieć charakter obiektywny, uzasadniony w świetle panujących warunków gospodarczych, nie może ona polegać wyłącznie na subiektywnym odczuciu właściciela nieruchomości. Do sądu należyć będzie ocena czy w świetle proponowanej zmiany zakresu lub sposobu wykonywania służebności powołana przyczyna gospodarcza jest wystarczająco poważna. Jednocześnie należy pamiętać o fakcie, że przyczyna zmiany powinna powstać już po ustanowieniu służebności, czyli musi mieć miejsce istotna zmiana warunków gospodarczych. Jeśli podawana przez właściciela nieruchomości przyczyna istniała już przed powstaniem służebności, wtedy nie może ona stanowić podstawy żądania zmiany³⁹.

Ustawodawca wprowadzając przedmiotowy tryb zmiany zakresu służebności zabezpieczył również interesy strony uprawnionej, dodając negatywną przesłankę wprowadzenia zmian w postaci niewspółmiernego uszczerbku dla nieruchomości władnącej. W przypadku służebności przesyłu konieczne jest odpowiednie zastosowanie tego przepisu poprzez uznanie że negatywną przesłanką zmiany służebności przesyłu jest niewspółmierny uszczerbek dla przedsiębiorcy przesyłowego. Oznacza to, iż jeśli sąd stwierdzi, że zmiana służebności wiąza-

łaby się ze zbyt dużą szkodą bądź utrudnieniem dla przedsiębiorstwa przesyłowego w porównaniu z korzyściami jakie odniesie właściciel nieruchomości, sąd powinien odmówić uznania roszczenia właściciela.

Ostatnim elementem tego trybu zmiany służebności jest wynagrodzenie, zgodnie z treścią art. 291 k.c. właściciel nieruchomości żądając zmiany służebności zobowiązany jest uiścić uprawnionemu odpowiednie wynagrodzenie. Ustawodawca pozostawił ocenę wysokości wynagrodzenia uznaniu sądu, który powinien ją dostosować do zakresu i rozmiaru wprowadzanych zmian, a także kosztów jakie zmuszony będzie ponieść przedsiębiorca w celu zastosowania się do nowych warunków służebności⁴⁰.

3.2.5. Wygaśnięcie służebności przesyłu

Szereg zdarzeń prawnych jest w stanie doprowadzić do wygaśnięcia służebności przesyłu. Poczynając od sytuacji zainicjowanych przez same strony stosunku prawnego, aż po przypadki gdy służebność wygasa z mocy prawa.

Większość przypadków wygaśnięcia służebności przesyłu została unormowana w przepisach dotyczących generalnie ograniczonych praw rzeczowych, bądź regulujących kwestie służebności gruntowych, które mają odpowiednie zastosowanie do służebności przesyłu. Ustawodawca zdecydował się wprowadzić tylko jeden odrębny przypadek wygaśnięcia służebności przesyłu charakterystyczny wyłącznie dla tego stosunku prawnego. Zgodnie z art. 305³ § 2 k.c. służebność przesyłu wygasa najpóźniej wraz z zakończeniem likwidacji przedsiębiorstwa.

Pozostałe przypadki wygaśnięcia służebności przesyłu to:

1. Zrzeczenie się służebności przesyłu przez uprawnionego – podstawą tego trybu wygaśnięcia służebności jest art. 246 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym uprawniony może zrzec się ograniczonego prawa rzeczowego składając odpowiednie oświadczenie właścicielowi rzeczy. Jeśli służebność została ujawniona w księdze wieczystej do wygaśnięcia konieczne jest jej wykreślenie. Zrzeczenia można dokonać w dowolnej formie, jednak do wykreślenia prawa z księgi wieczystej konieczne jest sporządzenie pisemnego oświadczenia woli z podpisem notarialnie poświadczonym. Przedsiębiorca przesyłowy w dowolnej chwili może zrzec się służebności jeśli straci ona dla niego praktyczne znaczenie⁴¹.

⁴⁰ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 112.

⁴¹ A. Maziarz, *Służebność...*, s. 53.

2. Porozumienie stron – podobnie jak w przypadku zmiany treści służebności dopuszczalne jest jej zupełne zniesienie w drodze umowy między przedsiębiorstwem przesyłowym i właścicielem nieruchomości obciążonej.

3. Upływ terminu lub ziszczenie się warunku rozwiązującego – jeśli umowa o ustanowieniu służebności przesyłu była terminowa bądź została zawarta pod warunkiem rozwiązującym, nadejście któregokolwiek z tych zdarzeń prawnych spowoduje wygaśnięcie umowy i tym samym służebności przesyłu⁴².

4. Konfuzja – zgodnie z art. 247 k.c. ograniczone prawo rzeczowe wygasa, jeżeli przejdzie na właściciela rzeczy obciążonej albo jeżeli ten, komu prawo takie przysługuje, nabędzie własność rzeczy obciążonej. W przypadku służebności przesyłu jedyną praktycznie możliwą sytuacją zastosowania tego przepisu jest nabycie własności nieruchomości obciążonej przez przedsiębiorstwo przesyłowe.

5. Wygaśnięcie wskutek niewykonywania – zgodnie z art. 293 § 1 k.c. służebności gruntowe wygasają wskutek niewykonywania ich przez lat dziesięć. Przepis ten znajduje bezpośrednie zastosowanie do służebności przesyłu. Jednak wyjaśnienia wymaga, iż wykonywanie służebności przesyłu polega przede wszystkim na funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych. W przypadku braku konieczności renowacji lub naprawy swoich urządzeń przedsiębiorca przesyłowy może nie wkraczać na nieruchomość obciążoną przez okres dłuższy nawet niż dziesięć lat, co wcale nie będzie oznaczało wygaśnięcia służebności. Służebność przesyłu wygaśnie dopiero w momencie, kiedy przez dziesięć lat będą wykorzystywane urządzenia przesyłowe posadowione na nieruchomości obciążonej⁴³.

6. Podział nieruchomości obciążonej – przypadek ten nie powoduje zupełnego wygaśnięcia służebności przesyłu, a jedynie ustanie jej względem niektórych nieruchomości powstałych z podziału nieruchomości obciążonej. Zasadą jest, że w przypadku podziału nieruchomości obciążonej na mniejsze działki służebność przesyłu zostaje utrzymana na każdej z nich. Jednak zgodnie z art. 290 § 2 k.c. w razie podziału nieruchomości obciążonej służebność utrzymuje się w mocy na częściach utworzonych przez podział; jednakże gdy wykonywanie służebności ogranicza się do jednej lub kilku z nich, właściciele pozostałych części mogą żądać ich zwolnienia od służebności. Podstawą tego trybu wygaśnięcia służebności przesyłu jest sytuacja, w której nie jest ona wykonywana na terenie działek powstałych w drodze podziału, czyli w sytuacji, gdy nie przebiegają przez nie urządzenia przesyłowe⁴⁴.

⁴² Tamże, s. 53.

⁴³ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 118.

⁴⁴ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe...*, s. 62.

7. Zniesienie służebności przesyłu na skutek roszczenia właściciela nieruchomości obciążonej opartego na art. 294 albo 295 kodeksu cywilnego – ten przypadek jako bardziej skomplikowany zostanie omówiony poniżej.

8. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego – w sytuacji, gdy służebność przesyłu została ustanowiona w drodze umowy z użytkownikiem wieczystym gruntu, wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają wszelkie ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na gruncie nim objętym. Dotyczy to również służebności przesyłu i w tej sytuacji konieczne jest ponowne ustanowienie służebności, tym razem w drodze porozumienia z właścicielem nieruchomości⁴⁵.

W związku z wygaśnięciem służebności przesyłu powstają pewne obowiązki po stronie przedsiębiorstwa przesyłowego. Zgodnie z art. 305³ § 3 kodeksu cywilnego po wygaśnięciu służebności przesyłu na przedsiębiorcy ciąży obowiązek usunięcia urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, utrudniających korzystanie z nieruchomości. Jeżeli powodowałyby to nadmierne trudności lub koszty, przedsiębiorca jest obowiązany do naprawienia wynikłej stąd szkody.

Zgodnie z tym zapisem w przypadku gdyby usunięcie urządzeń przesyłowych okazało się zbyt kosztowne lub niemożliwe przedsiębiorca przesyłowy ma obowiązek wypłacić właścicielowi nieruchomości obciążonej odpowiednie odszkodowanie. Wysokość odszkodowania powinna odpowiadać kwocie o jaką zmniejszyła się wartość nieruchomości w wyniku zainstalowania urządzeń przesyłowych.

Szczegółnej uwagi i odrębnego omówienia wymagają dwa wypadki wygaśnięcia służebności przesyłu – unormowany w art. 305³ § 2 k.c. oraz zniesienie służebności w wyniku roszczenia właściciela nieruchomości obciążonej.

Likwidacja przedsiębiorstwa

Wygaśnięcie służebności przesyłu na mocy art. 305³ § 2 k.c. jest wyjątkowym przypadkiem i pod tym względem służebność przesyłu przypomina służebność osobistą. Podobnie jak służebność osobista jest związana z osobą fizyczną, na rzecz której została ustanowiona i po jej śmierci wygasa, tak i służebność przesyłu związana jest z podmiotem uprawnionym – i po jego zniknięciu wygasa.

Po wprowadzeniu do kodeksu cywilnego regulacji normującej służebność przesyłu art. 305³ § 2 budził poważne wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny prawa. Ustawodawca

⁴⁵ A. Maziarz, *Służebność...*, s. 47.

w omawianej normie użył sformułowania *likwidacja przedsiębiorstwa*, czyli zorganizowanego zespołu składników niematerialnych i materialnych służącego do prowadzenia działalności gospodarczej. Nie znalazło się natomiast w omawianym przepisie sformułowanie likwidacji przedsiębiorcy, czyli podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. W związku z powyższym pojawiła się wątpliwość czy służebność przesyłu wygasa wyłącznie w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa, czyli fizycznej likwidacji wszystkich jego składników materialnych i zakończenia stosunków prawnych związanych ze składnikami niematerialnymi. Czy też służebność wygasa również w przypadku likwidacji przedsiębiorcy – czyli w chwili wykreślenia go z właściwego rejestru po uprzednim przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego⁴⁶.

Niektórzy przedstawiciele doktryny dopatrywali błędu w redakcji omawianego przepisu, zakładając że w istocie chodzi wyłącznie o likwidację przedsiębiorcy.

W moim przekonaniu, zgodnie z wykładnią celowościową omawianej regulacji, należy uznać, że służebność przesyłu wygaśnie zarówno w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa, jako zespołu składników, jak i w przypadku likwidacji przedsiębiorcy, jako podmiotu. Za powyższym twierdzeniem przemawia intencja towarzysząca wprowadzeniu służebności przesyłu – jest nią umożliwienie prowadzenia działalności przesyłowej, co nie będzie możliwe w obu wspomnianych wypadkach.

Możliwa jest sytuacja, gdy jeden przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą za pośrednictwem kilku odrębnych przedsiębiorstw i tylko jedno z nich jest przedsiębiorstwem przesyłowym, w związku z czym w przypadku jego likwidacji odpadnie cel istnienia służebności przesyłu i powinna ona wygasnąć. Natomiast sam przedsiębiorca będzie funkcjonował nadal, tylko nie będzie już przedsiębiorcom przesyłowym⁴⁷.

Dużo klarowniejsza jest sytuacja likwidacji samego przedsiębiorcy, która następuje najczęściej po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania likwidacyjnego i wykreśleniu z właściwego rejestru. Tryb likwidacji uzależniony jest od rodzaju podmiotu będącego przedsiębiorcą, w przypadku spółek prawa handlowego, ich tryb likwidacji określony został w kodeksie spółek handlowych. Z uwagi na koszty związane z prowadzeniem tego typu działalności gospodarczej trudno sobie wyobrazić prowadzenie przedsiębiorstwa przesyłowego przez osobę fizyczną, jednak taka sytuacja nie jest niemożliwa i również wykreślenie osoby fizycznej z ewidencji działalności gospodarczej będzie skutkowało wygaśnięciem służebności przesyłu. Nie zostało to określone wprost, ale należy przyjąć, że przedmiotowa służebność wygaśnie również wraz z zakończeniem postępowania upadłościowego w przypadku ogłosze-

⁴⁶ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 114.

⁴⁷ A. Maziarz, *Służebność...*, s. 54.

nia upadłości przez przedsiębiorcę przesyłowego. Za taką interpretacją również przemawia wykładnia celowościowa przepisów. Efekt zakończenia postępowania upadłościowego jest taki sam jak efekt zakończenia postępowania likwidacyjnego – koniec działalności danego podmiotu.

Roszczenia właściciela nieruchomości obciążonej o zniesienie służebności przesyłu

Przy odpowiednim zastosowaniu przepisów regulujących służebności gruntowe do służebności przesyłu właścicielowi nieruchomości obciążonej przysługują dwa roszczenia prowadzące do zniesienia służebności przesyłu. Zostały one unormowane w art. 294 i 295 kodeksu cywilnego, które stanowią:

Art. 294 k.c. Właściciel nieruchomości obciążonej może żądać zniesienia służebności gruntowej za wynagrodzeniem, jeżeli wskutek zmiany stosunków służebności stała się dla niego szczególnie uciążliwa, a nie jest konieczna do prawidłowego korzystania z nieruchomości władnącej.

Art. 295 k.c. Jeżeli służebność gruntowa utraciła dla nieruchomości władnącej wszelkie znaczenie. Właściciel nieruchomości obciążonej może żądać zniesienia służebności bez wynagrodzenia.

Przedstawione powyżej dwa przepisy mają służyć ochronie interesów właściciela nieruchomości, jako stronie obciążonej z tytułu służebności. Jedynie właściciel może wystąpić w powyższych roszczeniach do sądu i zniesienie służebności w tym trybie następuje na podstawie postanowienia sądu, które ma charakter konstytutywny i dopiero po jego uprawomocnieniu zachodzą skutki prawne w postaci wygaśnięcia zaskarżonej służebności⁴⁸.

Różnica między tymi dwoma przepisami jest zasadnicza – w pierwszym wypadku służebność przesyłu jest nadal użyteczna dla przedsiębiorstwa przesyłowego, ale wskutek zmiany okoliczności stała się ona tak dalece uciążliwa dla właściciela nieruchomości, że uzasadnione staje się jej zniesienie. Rekompensatą za utratę uprawnień dla przedsiębiorcy przesyłowego ma być odpowiednie wynagrodzenie, które obowiązany jest wypłacić właściciel nieruchomości. Jednak aby zagwarantować uprawnionemu stabilność jego sytuacji prawnej i zabezpieczyć możliwość prowadzenia działalności gospodarczej ustawodawca zaznacza, iż niedopuszczalne jest zniesienie służebności jeśli jest ona konieczna dla prawidłowego korzystania z nieruchomości władnącej. Przy odpowiednim zastosowaniu do służebności przesyłu przepis ten będzie odnosił się do prawidłowego korzystania z urządzeń przesyłowych. Trudno

⁴⁸ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu...*, s. 120.

wyobrazić sobie możliwość zapewnienia prawidłowego działania urządzeń przesyłowych bez możliwości dostępu do nieruchomości, na której zostały one posadowione. Jedynie w przypadku gdy przedsiębiorca przesyłowy ma możliwość dostarczać, lub odbierać określone media inną siecią bądź w inny sposób możliwe byłoby uznanie, iż służebność nie jest konieczna. W praktyce bardzo rzadko zdarza się aby funkcjonowały dwie sieci urządzeń przesyłowych transportujących to samo dobro na tym samym terenie⁴⁹.

W przypadku drugiego roszczenia właściciel nieruchomości może żądać zniesienia służebności przesyłu, która zupełnie utraciła już znaczenie dla przedsiębiorcy przesyłowego. Ustawodawca miał na celu wyposażenie właściciela w uprawnienie umożliwiające mu pozbycie się nieużytecznych dla kogokolwiek obciążeń własnej nieruchomości. Do zniesienia służebności przesyłu tą drogą może dojść, gdy przedsiębiorca przesyłowy zaprzestał korzystania z urządzeń przesyłowych, a mimo to odmawia zrzeczenia się służebności. W efekcie takiej sytuacji po 10 latach nastąpiłoby wygaśnięcie służebności z mocy prawa, jednak z oczywistych powodów właściciel powinien mieć możliwość uregulowania sytuacji prawnej swojej nieruchomości w krótszym czasie. Zniesienie służebności przy pomocy omawianego roszczenia nie wiąże się z koniecznością wypłaty jakiegokolwiek wynagrodzenia na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego⁵⁰.

3.3. Służebności gruntowe

Omawiając kwestię prawnego zabezpieczenia nieruchomości pod inwestycję, należy pamiętać także o konieczności zagwarantowania sobie innych służebności, które mogą okazać się konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej. Prawo własności gruntu rozciąga się pod i nad jego powierzchnię – jeśli inwestycja w jakikolwiek sposób narusza tę przestrzeń należy zabezpieczyć się poprzez ustanowienie odpowiedniej służebności. W przeciwnym wypadku inwestorowi grożą roszczenia negatoryjne właścicieli nieruchomości, których teren będzie naruszany, prowadzące do sądowego zakazu podejmowania takich działań. W najbardziej drastycznych przypadkach może okazać się, iż z tego powodu inwestor zostanie narażony na wysokie koszty związane z dostosowaniem inwestycji do nowej sytuacji prawnej, a w najgorszym wypadku nawet pozbawiony możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Przykładowe sytuacje kiedy należy zabezpieczyć swoją inwestycję właściwymi służebno-

⁴⁹ Tamże, s. 120.

⁵⁰ Tamże, s. 120.

ściami to konieczność zapewnienia sobie dojazdu do nieruchomości z najbliższej drogi publicznej, uregulowanie kwestii uciążliwych immisji, czy też zajmowania w jakiś sposób części nieruchomości nawet okazjonalnie – jak w przypadku zachodzenia łopat wiatraka nad grunty sąsiadujące.

W omawianym wypadku inwestor powinien zabezpieczyć się poprzez ustanowienie odpowiednich służebności gruntowych. Podstawową różnicą między nimi a służebnością przesyłu jest to, że są one ustanawiane na rzecz nieruchomości, na której jest zlokalizowana inwestycja, a nie bezpośrednio na rzecz przedsiębiorcy – są one związane z własnością nieruchomości władnącej, podobnie jak służebność przesyłu związana jest z własnością urządzeń przesyłowych.

Tryb ustanowienia służebności gruntowych, zmiany ich treści oraz wygaśnięcie są w zasadniczym zakresie tożsame z podobnymi zmianami służebności przesyłu, które zostały umówione powyżej.

Prawidłowe zabezpieczenie prawne nieruchomości, na której ma zostać zrealizowana inwestycja jest jednym z kluczowych elementów proponowanego modelu regulacji procesu inwestycyjnego. Błędy popełnione na tym etapie mogą w późniejszym czasie okazać się bardzo kosztowne, a ich naprawienie czasochłonne. Instytucją prawną służącą odpowiedniemu uregulowaniu stosunków z nieruchomościami sąsiadującymi oraz umożliwiającą korzystanie z cudzych nieruchomości w zakresie transportowania wyprodukowanej energii jest służebność przesyłu. Służą one zabezpieczeniu zarówno etapu budowy urządzeń i instalacji, jak i późniejszemu ich wykorzystywaniu – dokonywaniu koniecznych napraw, renowacji urządzeń, nawet wymianie całej instalacji. O ustanowienie odpowiednich służebności inwestor powinien postarać się już na początkowym etapie procesu inwestycyjnego – niezwłocznie po ustaleniu miejsca posadowienia inwestycji i miejsca przyłączenia do sieci elektroenergetycznej lub ciepłowniczej.

Rozdział 4

Decyzje administracyjne w procesie inwestycyjno-budowlanym przedsięwzięć OZE

4.1. Proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań prawnych

Proces inwestycyjno-budowlany dla przedsięwzięć branży OZE jest procesem wieloetapowym, rozumianym jako ciąg działań zmierzających do realizacji obiektu lub kompleksu takich obiektów wytwarzających bądź przetwarzających odnawialne źródła energii¹. Niekiedy realizacja robót budowlanych będzie ograniczać się do wykonania określonego urządzenia technicznego rozumianego w prawie budowlanym jako obiekt budowlany.

W celu ukazania szerszego kontekstu regulacji procesu inwestycyjnego, poszczególne działania prawne można podzielić umownie na 7 faz².

4.1.1. Analiza biznesowa i lokalizacyjna

W której ramach inwestor branży OZE rozważa zasadność i opłacalność przeprowadzenia inwestycji. Analiza ta jest analizą wielokryterialną opartą na dostępnej wiedzy, zdobyciach techniki (dostępne technologie) oraz ocenie stanu prawnego uwarunkowań (również tę przedstawioną w niniejszej publikacji). Na tym etapie następuje analiza uwarunkowań pla-

¹ K. Małysa, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004, s. 20 oraz szerzej A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, AUW 1972, nr 163, Prawo XXXVIII, s. 18–22.

² Posiłkując się podziałem wskazanym przez A. Szmytt, *Aktualny stan polskiego prawa inwestycyjno-budowlanego* [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 68–72.

nistycznych obowiązujących na danym terenie. Bardzo często zarysowują się już ogólne koncepcje. Inwestor branży OZE rozpoczyna konsultacje z lokalnymi władzami samorządowymi. Wielu inwestorów, w celu zapewnienia sobie atrakcyjnie lokalizacyjnie atrakcyjnej nieruchomości, zawiera stosowne umowy zapewniające tytuł prawny do danej nieruchomości (tematyka ta będzie przedmiotem odrębnej części publikacji). Często odbywa się to jeszcze przed uzyskaniem stosownych decyzji administracyjnych. Taka praktyka może rodzić określone trudności polegające na dostosowaniu przedsięwzięcia OZE do lokalnych warunków zwłaszcza środowiskowych. Generuje to problemy związane z przedłużeniem się postępowań administracyjnych mających na celu określenie warunków realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia OZE³.

4.1.2. Możliwości inwestycyjne terenu nieruchomości

Prawidłową praktyką winno być zidentyfikowanie możliwości inwestycyjnych przedsięwzięć OZE. Dopiero wówczas winno podejmować się prace przygotowawcze w postaci pozyskania nieruchomości. Wymaga to czasem określonych prac i czynności geodezyjno-kartograficznych, w szczególności wydzielenia z większej całości nieruchomości lub połączenia z kilku części. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy konieczne jest dokonanie scalenia i podziału nieruchomości. Jeśli chodzi o wykorzystywane formy zabezpieczenia nieruchomości pod przedsięwzięcia OZE kwestia ta omówiona zostanie w innej części publikacji. Marginalnie należy jednoznacznie stwierdzić, że w aktualnym porządku prawnym, w przypadku przedsięwzięć OZE nie dokonuje się wywłaszczeń w drodze postępowania administracyjnego.

4.1.3. Uzyskanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W przypadku, gdy przedsięwzięcie ma być zlokalizowane na terenie, dla którego obowiązuje plan miejscowy – zainteresowani inwestorzy uzyskają informację o możliwościach zagospodarowania i zabudowy w treści wynikającej z ustaleń tego planu. Każdy ma prawo wglądu do planu miejscowego oraz otrzymania z niego wypisów i wyrysów (nie tylko właściciel

³ Szerzej: I. Samson-Bręk, *Prognozowanie potrzeb energetycznych*, [w:] *Inwestowanie w energetykę odnawialną. Aspekty ekologiczne, technologie, finansowanie i benchmarking*, red. E. Kochańska, Łódź 2010, s. 125–131.

działki). Za wydane wypisy i wyrisy pobierana jest opłata administracyjna, w wysokości odpowiadającej poniesionym przez dany urząd kosztom ich przygotowania, zgodnie z przepisami o podatkach i opłatach lokalnych. Aby uzyskać wypis i wyrys należy złożyć wniosek. Wniosek powinien zawierać numer ewidencyjny działki oraz adres. Niekiedy wymagane jest załączenie mapy sytuacyjnej z zaznaczonymi granicami terenu działki. Powyższe informacje można uzyskać z dwóch podstawowych źródeł: księgi wieczystej (o ile nieruchomość ją posiada) lub urzędu gminy. Wniosek należy złożyć w urzędzie gminy, w obrębie której znajduje się nieruchomość. Do wniosku należy załączyć dowód uiszczenia opłaty skarbowej oraz inne załączniki, jeśli okażą się niezbędne (jak np. mapa). Wniosek można również nadać na pocztę, za pomocą listu poleconego. Organ samorządowy ma 30 dni na wydanie wypisu i wyrisu z planu zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku braku planu koniecznym etapem jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (omówiona odrębnie w rozdziale publikacji). Przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu inwestor z branży OZE (jak każdy inny inwestor, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu nie czyni w tym względzie oboczności) jest zobowiązany zgromadzić dokumenty na okoliczność spełnienia warunków dla uzyskania tej decyzji (o warunkach zabudowy). W przypadku przedsięwzięć OZE nieodzownie wiąże się to z koniecznością uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z u.u.i.ś. Z uwagi na zwiększającą się rolę decyzji środowiskowej (w polskim systemie prawnym jest decyzją główną) stanowi ona przedmiot odrębnego podrozdziału niniejszej części publikacji. Kapitałochłonność inwestycji sektora OZE oraz niejasne sformułowania miejscowych planów lub decyzji o warunkach zabudowy sprawiają, że inwestorzy „uzgadniają” koncepcje architektoniczną planowanej zabudowy przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę.

4.1.4. Uzyskanie decyzji, opinii i innych dokumentów, które muszą być załączone do wniosku o pozwolenie na budowę

Są to decyzje najczęściej związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska, co potwierdza wskazywaną na początku działu wzrastającą rolę tej dziedziny prawa. Konieczne zazwyczaj są: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego do realizacji przedsięwzięcia OZE, pozwolenie wodnoprawne (elektrownie wodne), uzgodnienia związane z ochroną zabytków czy upoważnienia na dokonanie odstępstw od obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Należy podkreślić, że wymóg uzgadniania projektu budowlanego to faza procesu inwestycyjno-budowlanego, za którą odpowiada profesjonalny projektant.

4.1.5. Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę

Wiąże się to ściśle z zachowaniem specjalnej formy wniosku (przygotowywanego przy udziale projektanta) i wielu elementów towarzyszących. Postępowanie w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę w niniejszej publikacji zostało scharakteryzowane skrótowo w odrębnym rozdziale, bez dokonywania specyfikacji poszczególnych rodzajów przedsięwzięć OZE – czyniłoby to niniejszą publikację niezwykle obszerną uwagi na oboczności i specyfikę w charakterystyce poszczególnych przedsięwzięć OZE. Jedynie w przypadku opisywania decyzji środowiskowej zdecydowano się na dokonanie rozróżnień w kwalifikowaniu przedsięwzięć OZE. Kryterium wyróżniającym uczyniono uzyskiwanie energii z określonych źródeł w kontekście kwalifikowalności przedsięwzięć do poszczególnych punktów rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Może to stanowić przyczynek (namiastkę) przyszłego ujęcia tego zagadnienia na poziomie uzyskiwania dalszych decyzji wykonawczych.

4.1.6. Realizacja prac budowlanych (ściślej robót budowlanych)

Prace budowlane wymagają stałego monitorowania przez zapisy w dzienniku budowy lub nadzoru właściwych organów. Szczególne miejsce zajmuje na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego – państwowy nadzór budowlany, przewidziany w ustawie *Prawo budowlane*. Rozważania dotyczące tej materii pozostawiono poza zakresem niniejszej publikacji.

Podczas realizacji prac może zajść potrzeba skorygowania przyjętego projektu budowlanego, które implikuje istotne odstępianie od projektu budowlanego. Wymaga to wszczęcia i przeprowadzenia dodatkowego postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji często występują problemy z kwalifikacją prawną stanu zaawansowania prac budowlanych.

4.1.7. Zakończenie budowy – uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i użytkowanie (eksploatacja)

Wiąże się to ściśle z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego, w którym następuje badanie prawidłowości wykonania obiektu budowlanego oraz spełnienia wszystkich warunków bezpieczeństwa obiektu i jego dostosowania do potrzeb. Postępowanie w niektórych przypadkach poprzedzone jest kontrolą przez wojewódzki inspektorat ochrony środowiska właściwy miejscowo według przepisów odrębnych.

W czasie eksploatacji aktualizują się narzucane, zwłaszcza w decyzji środowiskowej, obowiązki dokonania analiz porealizacyjnych czy wykonywania monitoringu oraz zarządzania ryzykiem środowiskowym. Należy podkreślić wagę odpowiedzialności podmiotów korzystających ze środowiska (czy to wodnego, czy przyrodniczego) w kontekście ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z art. 9 tej ustawy obowiązek przede wszystkim zapobiegania szkodom w środowisku, ale również i naprawy szkód jest obowiązkiem ustawowym.

Podsumowując, model regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego dla przedsięwzięć OZE cechuje sekwencyjność rozumiana jako ciąg działań prawnych. Z reguły można wyróżnić za I. Weissem trzy ciągi czynności prawnych, występujące w różnych procesach inwestycyjno-budowlanych⁴:

- 1) gdy przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę;
- 2) gdy przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek zgłoszenia robót budowlanych;
- 3) gdy prawo budowlane nie przewiduje ani obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia.

W następnym podrozdziale przedstawiono rolę, miejsce wybranych decyzji administracyjnych związanych z przedstawionym powyżej podziałem sekwencyjności działań.

4.2. Miejsce i rola poszczególnych decyzji w procesie inwestycyjno-budowlanym

Z uwagi na charakter niniejszej publikacji narzędziem dla analizy, przedstawienia umiejscowienia, stopnia związania i charakteru poszczególnych decyzji uczyniono pojęcie ciągu działań prawnych, scharakteryzowane na wstępie części II publikacji. Proces inwestycyjno-budowlany stanowi bowiem ciąg działań prawnych, a objęte nim czynności mają wspólny cel (w tym przypadku zrealizowanie określonego przedsięwzięcia OZE) oraz funkcjonują w relacjach wzajemnej zależności i warunkowania.

W polskim systemie prawnym określającym proces inwestycyjno-budowlanego można przyjąć, że na łączne zezwolenie na realizację inwestycji składa się szereg decyzji administracyjnych. Jednocześnie zauważalny jest zasadniczy podział na decyzje główne i decyzje wykonawcze. W fazie wyboru lokalizacji przedsięwzięć OZE występują decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w sytuacji, gdy występuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego brak tej decyzji).

⁴ I. Weiss, *Ciągi czynności prawnych w procesach budowlanych*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 5, s. 151.

Pierwsza z wymienionych decyzji wykazuje charakter prejudykatu, z uwagi na relację do pozostałych aktów wydawanych w procesie inwestycyjno-budowlanym. Należy podkreślić, że uzyskanie decyzji środowiskowej nie uprawnia do podjęcia jakichkolwiek czynności wpływających na środowisko⁵. Wiąże ona organ wydający decyzję następczą (przesądza o tym art. 86 w związku z art. 72 ust. 3 u.u.i.ś. w procesie inwestycyjno-budowlanym, gwarantując, że ustalone w niej uwarunkowania środowiskowe zostaną ujęte w decyzji następczej.

Jeśli chodzi o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to występuje ona w dwóch alternatywnych formach: decyzji o lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że posiada ona walor promesy, przyrzeczenia publicznego, informacji o terenie. Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją szczególnego rodzaju zarówno co do podmiotu (możliwość wydania kilku wnioskodawcom, dot. tej samej nieruchomości, lecz różnych zamierzeń bądź kilku decyzji dotyczących różnych zamierzeń temu samemu wnioskodawcy), jak i przedmiotu (zawiera elementy o charakterze regulacyjnym jak oraz informacyjnym).

W fazie projektowania najistotniejszą rolę wypełnia pozwolenie na budowę. Pozwolenie na budowę jest decyzją wykonawczą w procesie inwestycyjno-budowlanym. Konkretyzuje ona przysługujące jej adresatowi prawo zabudowy – publiczne prawo podmiotowe. Co do znaczenia pozwolenia na budowę należy stwierdzić, że jego główną cechą jest formalnoprawna zgoda organu właściwego do wydania decyzji pozwolenia na budowę na rozpoczęcie robót budowlanych. Przesądza o możliwości realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego. W fazie projektowania zamierzenia budowlanego występuje również cały szereg zróżnicowanych czynności organów administracji warunkujących wydanie pozwolenia na budowę (omówienie w odrębnym rozdziale). Natomiast na etapie realizacji inwestycji budowlanych jest pozwolenie na użytkowanie. Stanowi ono akt reglamentacji administracyjnej kończący proces inwestycyjno-budowlany. Jego wymiernym skutkiem jest przystąpienie do użytkowania obiektu. Główną cechą pozwolenia na użytkowanie jest, że przesądza ona o tym, że wykonane roboty zostały wykonane zgodnie z obowiązującym prawem.

4.3 Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a przedsięwzięcia OZE

W aktualnym modelu regulacji kluczowym i wstępnym etapem zakresie planowania przedsięwzięcia sektora OZE, jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która determinować będzie jego lokalizację. Decyzję uzyskuje się dla przedsięwzięć mogących

⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1.02. 2010 r. II OZ 35/10, Wspólnota 2010, nr 8, s. 26.

zawsze znacząco oddziaływać na środowisku lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Celem niniejszego rozdziału będzie udzielenie odpowiedzi na pytania: Kiedy trzeba uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach? Jak definiujemy przedsięwzięcie? Dla jakich przedsięwzięć wymagana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko? Jakie organy odpowiedzialne są za prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia? Z jakich etapów składa się postępowanie oceny oddziaływania na środowisko?

4.3.1. Geneza decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach pojawiła się w polskim systemie prawnym jako akt administracyjny na mocy ustawy z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw⁶ w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Powodem tych zmian było stanowisko Komisji Europejskiej, która, kwestionując sposób transpozycji dyrektywy Rady 337/85/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁷, wstrzymała w istocie finansowanie projektów inwestycyjnych zakwalifikowanych do korzystania z Funduszu Spójności o wartości przeszło 1 mld euro⁸. Decyzja środowiskowa jest ściśle związana z ocenami oddziaływania na środowisko. Oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oparte są na naukowej analizie ewentualnych skutków danej działalności (w tym

⁶ Dz.U. 2005, nr 113, poz. 954.

⁷ Dz.Urz. UE L, nr 175/1985, s. 40. (aktualnie Parlament Europejski dokonał ujednoczenia i wydał dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13.12. 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. (Dz.U. L, nr 26 z 28.1.2012, s. 1–21). Przywoływane w publikacji wyroki sądów administracyjnych oraz wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz poglądy doktryny prawa zostały wydane (opublikowane) w kontekście dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27.06. 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, która utraciła moc z dniem 17.02. 2012 r., jednak w związku z wydaniem ujednoczonej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13.12. 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko niezminiającej treści ujednoczonych przepisów należy uznać, iż sposób interpretacji wskazany w przywołanych wyrokach w świetle obowiązujących przepisów zachowuje aktualność).

⁸ J. Jendrośka, M. Bar, *Nowa regulacja prawna ocen środowiskowych*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2005, s. 3.

budowlanej) z jednoczesnym włączeniem społeczeństwa w proces decyzyjny celem zapewnienia jego demokratyzacji. Ogólnym celem modelu regulacji systemu ocen jest zarządzanie działalnością człowieka (w tym inwestycyjno-budowlaną) w celu zminimalizowania ryzyka negatywnego oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Wprowadzenie instytucji ocen oddziaływania do polskiego prawodawstwa było konieczne ze względu na dostosowanie do rozwiązań stosowanych w prawie Unii Europejskiej, a zwłaszcza do dyrektywy Rady 85/337/EWG (aktualnie to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko).

Początkowo w polskim systemie prawnym oceny oddziaływania przeprowadzane były w ramach postępowań zmierzających do wydania decyzji lokalizacyjnych i realizacyjnych, np. pozwolenia na budowę. Od początku oceny oddziaływania sporządzane były jedynie dla części inwestycji budowlanych, tj. inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska. W ustawie z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw ustawodawca przesądził, iż dla jednego przedsięwzięcia przeprowadza się jedynie jedno postępowanie w sprawie oddziaływania na środowisko przepisów tej ustawy oraz wprowadził odrębność polskiej regulacji procedury oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do uregulowań unijnych i innych państw⁹. Zasadniczym celem tego rozwiązania było uporządkowanie postępowania administracyjnego w sprawie realizacji niektórych przedsięwzięć przez wyłączenie oceny oddziaływania na środowisko do odrębnego postępowania. Zgodnie z ustawą z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw postępowanie w sprawie oceny w polskim systemie prawa ochrony środowiska stało się postępowaniem autonomicznym, niezależnym od innych postępowań administracyjnych i kończących się wydaniem decyzji środowiskowej rozstrzygającej sprawę co do istoty¹⁰.

Wobec wprowadzonej odrębnej instytucji decyzji środowiskowej Komisja Europejska również miała szereg zarzutów w sprawie naruszenia przepisów dyrektywy 85/337/EWG. Głównie dotyczyły one jednokrotności przeprowadzania oceny oddziaływania dla danego przedsięwzięcia i przypadków uzależnienia wariantowania przedsięwzięcia od decyzji lokali-

⁹ K. Gruszecki, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a zasada przezorności* „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.

¹⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 337.

zacyjnej¹¹. Dlatego ustawodawca polski zdecydował się na uchwalenie nowej odrębnej ustawy w pełni transponującej rozwiązania dyrektywy 85/337/EWG w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

Podsumowując, aktualne podstawy prawne konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawarte są w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹² oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹³. Wydanie tych dwóch aktów prawnych doprowadziło do zamknięcia przeciwko Polsce postępowania naruszającego, dotyczącego niezgodności naszego prawa krajowego z prawem wspólnotowym. W połowie marca 2011 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości po 5 latach zamknął postępowanie w zakresie naruszenia zasad prawidłowej transpozycji dyrektywy 85/337/EWG.

4.3.2. Aktualne przesłanki do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

W świetle aktualnie obowiązujących aktów prawnych decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się dla planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 71 ust. 2 u.u.i.ś. „Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”.

W pierwszej kolejności należy przywrócić się normatywnym zdefiniowaniem tego rodzaju przedsięwzięć. W prawie ochrony środowiska zostało wprowadzone pojęcie „przedsięwzięcia”, które jest pojęciem szerszym niż inwestycja. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś.: „Przedsięwzięciem jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko, polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzię-

¹¹ Uzasadnienie do projektu o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 768, <http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/768>

¹² Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹³ Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1397.

cie, także jeżeli realizowane są przez różne podmioty”. Jak już zostało wyżej wskazane, decyzji środowiskowej nie wydaje się dla wszystkich przedsięwzięć. Istnieją pewne wymogi prawne, określające taką okoliczność. Po pierwsze, co do zasady decyzję środowiskową wydaje się dla przedsięwzięć planowanych. Jednakże w szczególnych sytuacjach uzyskanie decyzji środowiskowej może być wymagane nie dla przedsięwzięcia planowanego, ale będącego w trakcie realizacji lub już istniejącego¹⁴.

U.u.i.ś. dzieli przedsięwzięcia na dwie grupy:

- 1) przedsięwzięcia mogące **zawsze** znacząco oddziaływać na środowisko,
- 2) przedsięwzięcia mogące **potencjalnie** znacząco oddziaływać na środowisko.

Taka dyferencjacja w bezpośredni sposób nawiązuje do podziału, jaki został wprowadzony przez prawodawcę europejskiego w aneksach nr I i II do dyrektywy 337/85/EWG. Delegację do normatywnego określenia wymienionych przedsięwzięć zawiera art. 60 u.u.i.ś. Rozporządzenie 9 listopada 2010 r. określa również przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako wymienione przedsięwzięcia. Aktualnie obowiązuje nowe rozporządzenie z 9 listopada 2010 r., które utrzymuje ten podział. W paragrafie 2 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. wymienia się przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymagające zawsze obowiązkowej oceny oddziaływania na środowisko. Mieszczą się tu przedsięwzięcia z załącznika I do dyrektywy 85/337/EWG i te przedsięwzięcia z załącznika II, co do których polski ustawodawca zadecydował w drodze selekcji kategoriycznej, że wymagają obowiązkowej oceny poprzez akt powszechnie obowiązujący. Natomiast w paragrafie 3 tego rozporządzenia wymienione są przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia selekcji indywidualnej do oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast decyzja środowiskowa wymagana jest dla tych przedsięwzięć zawsze. Łączna nazwa opisanych przedsięwzięć, to przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Normatywne zaklasyfikowanie danego przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wywołuje istotne konsekwencje w procesie inwestycyjnym. Determinuje to obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz często konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Innymi słowy normatywne zakwalifikowanie przez ustawodawcę danej inwestycji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko determinuje konieczność wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 26.11.2008 r. sygn. II OSK 1481/07, inaczej natomiast Z. Bukowski, *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*, Toruń–Włocławek 2010, s. 91–92.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem następujących decyzji realizacyjnych:

- 1) decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*;
- 2) decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*;
- 3) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 4) koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*;
- 5) decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*;
- 6) pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych – wydawanego na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*;
- 7) decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 8) decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów;
- 9) decyzji o zmianie lasu na użytek rolny – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach;
- 10) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;

- 11) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;
- 12) decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 13) decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;
- 14) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego;
- 15) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wydawanej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu
- 16) decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, o ile jest to wymagane;
- 17) decyzji o zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych;
- 18) decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych;
- 18a) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 19) zezwolenia na budowę obiektu jądrowego oraz zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – *Prawo atomowe*;
- 20) decyzji o zezwoleniu na założenie lotniska – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – *Prawo lotnicze*.

Jak podkreśla się w literaturze, wymóg uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma na celu uniknięcie ewentualnych komplikacji związanych z sytuacją niezgodności zamierzonych inwestycji z wymaganiami środowiskowymi, które mogłyby się pojawić, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach byłaby wydana na

dalszym etapie postępowania inwestycyjnego¹⁵. Należy podkreślić, że inaczej niż w poprzednim stanie prawnym, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymagana jest także przed decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydanie decyzji środowiskowej możliwe jest nie tylko wówczas, gdy dana inwestycja wymaga jednej z decyzji wymienionych w u.u.i.ś. Wydanie decyzji środowiskowej konieczne jest zawsze wówczas, gdy dane działanie jest przedsięwzięciem takim, które można zaliczyć do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast późniejszy obowiązek uzyskania decyzji z art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. nie stanowi warunku możliwości wydania i obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej¹⁶. Wskazanie przed jakim decyzjami wydaje się decyzję środowiskową ma zatem walor porządkowy. Należy podkreślić, że decydującą przesłanką wydania decyzji środowiskowej jest przynależność planowanego przedsięwzięcia do przedsięwzięć zawartych w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r. Jednocześnie należy zauważyć, że co do zasady¹⁷ organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej nie ma swobody w kwalifikowaniu przedsięwzięć w zakresie obowiązku uzyskania tej decyzji. W związku z tym jeżeli decyzja taka zostanie wydana w przypadkach w których nie jest wymagana, to jest ona obarczona wadą nieważności, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm.) zwanej dalej k.p.a. (jako wydana bez podstawy prawnej)¹⁸.

¹⁵ E. Florkiewicz, *Procedura oceny oddziaływania na środowisko w świetle nowych przepisów prawnych*, „Problemy Ocen Środowiskowych”, 2005, nr 2, s. 13.

¹⁶ M. Behnke, *Przedsięwzięcia wymagające oceny oddziaływania na środowisko*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010, nr 1, s. 4–7.

¹⁷ W pewnych przypadkach konieczna jest jednak wykładnia pronijna lub nawet bezpośrednie stosowanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13.12. 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (A. Haładaj, *Wykładnia pronijna i bezpośrednie stosowanie dyrektywy 85/337/EWG* (zastąpiona przez dyrektywę 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r.) przez organ administracji publicznej i M. Jabłoński, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na zadania administracji publicznej w Polsce w zakresie oceny oddziaływania na środowisko* oraz Z. Wiśniewski, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego i standardów unijnych*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 55–85.

¹⁸ K. Gruszecki (red.), *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. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 195 oraz M. Behnke, M. Pchalek, *Zasada praworządności*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2008, nr 2.

4.3.3. Kwalifikacja i przegląd wybranych przedsięwzięć OZE do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

W niniejszym podrozdziale przedstawiam katalog przedsięwzięć z branży OZE, wymienionych w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ich specyfikacja często określana jest przez ustawodawcę przy użyciu progów i różnorodnych kryteriów w nawiązaniu do innych aktów prawnych i pojęć w nich zawartych. Należy podkreślić, że poniżej przedstawiony katalog wskazuje na typowe sytuacje. Jednakże, wobec zróżnicowanych stanów faktyczno-prawnych możliwych do zaistnienia w przypadku przedsięwzięć z sektora OZE przedstawię kilka uwag ważnych w procesie inwestycyjnym z praktycznego punktu widzenia. Należy podkreślić, że w praktyce gospodarczej mogą zachodzić sytuacje, w których dane projekty inwestycyjne będą wymagały zaszerogowania do dwóch lub więcej punktów omawianego rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W takich sytuacjach, z perspektywy samej instytucji ocen oddziaływania, najistotniejsze będzie poddanie ocenie maksymalnego skutku, jakie dane zamierzenie może wywołać. To właśnie w tym zakresie pomocne jest odwołanie się do powiązań technologicznych między danymi elementami instalacji, by ocena oddziaływania była pełna. Warunek co do powiązań technologicznych jest spełniony, gdy istnieje konieczność tego typu powiązań (pomiędzy urządzeniami), które od strony technologicznej uzależniają pojawienie się ostatecznego efektu, dla osiągnięcia którego te urządzenia są uruchamiane tj. od współdziałania wszystkich urządzeń współtworzących instalację. Dobrą egzemplifikacją jest tutaj elektrownia wiatrowa powiązana technologicznie z linią elektroenergetyczną¹⁹. Ocenie winien poddany być cały projekt związany z lokalizacją i zastosowaną technologią. Z technicznego punktu widzenia, pojawienie się ostatecznego efektu, tj. wytworzenie i przesłanie wytworzonej energii, uzależnione jest od istnienia owej linii elektroenergetycznej. Oczywiście kwestią niezbyt precyzyjną pozostaje kwestia właściwego zdefiniowania powiązania technologicznego. Nie bez znaczenia w przypadku planowania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko są również elementy przedsięwzięcia, których nie ujęto w rozporządzeniu z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a które wobec powiązań z wiodącym przedsięwzięciem również winny poddane być ocenie. Stanowią one często nieodłączny element danego przedsięwzięcia i jako takie pozostają z nim w powiązaniu

¹⁹ Krytycznie na kanwie tego zagadnienia na temat nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne*: M. Dziamski, *Nowelizacja prawa energetycznego to kolejny ruch pozorny*, „Czysta Energia” 2010, nr 10, s 14–15.

technicznym, technologicznym. Z praktycznego punktu widzenia, dobrą metodą na określenie powiązania jest odniesienie się do istotności danego czynnika, tj. czy bez tego czynnika realizacja tego przedsięwzięcia będzie nadal możliwa. Innymi słowy, czy bez danego czynnika przedsięwzięcie będzie mogło istnieć²⁰.

Na podstawie aktualnego rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko można uszeregować przedsięwzięcia z odnawialnych źródeł energii według źródła energii jak przedstawiono poniżej.

Przedsięwzięcia wykorzystujące siłę wiatru do produkcji energii

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ustawodawca zaliczył instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o łącznej mocy nominalnej elektrowni nie mniejszej niż 100 MW oraz lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „instalacja” należy w bezpośredni sposób łączyć z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²¹. Jest to zatem jedna z cech umożliwiających kwalifikację danego przedsięwzięcia do tego punktu rozporządzenia. Biorąc pod uwagę przesłanki umożliwiające zakwalifikowanie danej elektrowni wiatrowej do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko należy wyróżnić dwa przypadki:

1. Jeżeli instalację planuje się zrealizować na obszarach morskich RP – w tym przypadku nie mają znaczenia wartości liczbowe odnoszące się do mocy nominalnej tej przyszłej instalacji. Decydującym kryterium jest tutaj lokalizacja czyli polskie obszary morskie RP, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

2. Drugi przypadek opisany odnosi się do innej lokalizacji niż ta z omówionego powyżej punktu pierwszego. Czynnikiem decydującym o zakwalifikowaniu danej elektrowni wiatrowej jest do przedsięwzięć z tzw. I grupy jest osiągnięcie progu 100 MW łącznej mocy nominalnej danej farmy wiatrowej.

Natomiast zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, do przedsięwzięć mogących potencjal-

²⁰ M. Górski, M. Pchałek (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 62.

²¹ Dz.U. 2008, nr 25, poz.150 ze zm.

nie oddziaływać na środowisko (tzw. grupa II) przynależą instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 5²²:

- a) lokalizowane na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- b) o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m.

W przypadku klasyfikowania przedsięwzięć wykorzystujących siłę wiatru do wytwarzania energii do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, podstawową przesłanką negatywną jest założenie, że przedsięwzięciami mogącymi potencjalnie znacząco oddziaływać są przedsięwzięcia nie ujęte w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. (o ile przedsięwzięcie nie osiąga lub nie przekracza łącznej mocy nominalnej 100 MW albo nie jest lokalizowane na obszarach morskich RP) i jednocześnie spełniające jedną z dwóch przesłanek pozytywnych: pierwsza z dwóch przesłanek pozytywnych odnosi się do obszarowych form ochrony przyrody.

W przypadku zamiaru lokalizacji farmy wiatrowej na terenie objętej formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, tj. w granicach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000 (bez względu na fakt, czy instalacje te zostaną uznane za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000), użytków ekologicznych lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, kwestia wysokości planowanej siłowni wiatrowej jest nieistotna do klasyfikacji do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wysokość ma jednakże znaczenie jeśli chodzi o kwestię związaną z samą oceną oddziaływania.

W przypadku drugim, tj. poza granicami obszarów przywołanych wyżej, decydującym kryterium kwalifikującym jest wysokości danej siłowni wiatrowej, licząca co najmniej 30 m. Określając wysokość siłowni wiatrowej należy uwzględnić położenie zewnętrznej części łopat wirnika w maksymalnej odległości od powierzchni gruntu.

Przedsięwzięcia z zakresu energii pozyskiwanej z wody

Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, budowę piętrzące wodę o wysokości piętrzenia nie

²² Szerzej na temat farm wiatrowych: M. Stryjecki, K. Mielniczuk, *Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, Warszawa 2011.

mniejszej niż 5 m. Głównymi cechami umożliwiającymi kwalifikację przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko są: przynależność do budowli hydrotechnicznych, o których mowa w załączniku ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (XXVII kategoria obiektów budowlanych) oraz do urządzeń wodnych wymienionych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*. W myśl § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie²³, budowla piętrząca to każda budowla hydrotechniczna umożliwiająca stałe lub okresowe piętrzenie wody oraz substancji płynnych lub półpłynnych ponad przyległy teren albo akwen. Termin „wysokość piętrzenia” zdefiniowano w § 1 pkt 21 rozporządzenia w sprawie zakresu instrukcji gospodarowania wodą²⁴ (jak również w § 3 pkt 4 przywołanego wyżej rozporządzenia dotyczącego budowli hydrotechnicznych). Jest to różnica rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia i rzędnej zwierciadła wody dolnej, odpowiadającej przepływowi średniemu lub niskiemu. W przypadku prognozowanej erozji dna rzeki lub kanału należy uwzględnić również tę erozję. Gdy budowla hydrotechniczna nie styka się z dolną wodą, przyjmuje się odpowiednio najniższą rzędną bezpośrednio przyległego terenu naturalnego lub uformowanego sztucznie.

Przy czym:

1. Zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie maksymalny poziom piętrzenia (Max PP), najwyższe położenie zwierciadła spiętrzonej wody przy uwzględnieniu stałej rezerwy powodziowej dla budowli piętrzącej niemającej pojemności powodziowej Max PP równy jest normalnemu poziomowi piętrzenia (NPP), którym zgodnie z § 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, jest najwyższy poziom zwierciadła wody w normalnych warunkach użytkowania (dla budowli piętrzących wodę okresowo przyjmuje się poziom wody przy przepływie miarodajnym; dla budowli hydrotechnicznych znajdujących się w zasięgu cofki budowli piętrzącej przyjmuje się położenie zwierciadła wody wynikające z krzywej cofkowej tej budowli piętrzącej, ustalonej dla NPP zbiornika i średniego rocznego przepływu wody).

2. Zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, jest najwyższy poziom zwierciadła wody w normalnych warunkach użytkowania, przepływ średni lub niski. Jest to średnia arytmetyczna obliczona z minimalnych rocznych przepływów w określonych latach. Aby

²³ Dz.U. 2007, nr 86, poz. 579.

²⁴ Dz.U. 2006, nr 150, poz. 1087.

zaliczyć budowlę hydrotechniczną do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wyżej objaśniona wysokość piętrzenia winna być równa lub większa niż 5 m.

Należy podkreślić, że głównym celem takich przedsięwzięć jest kwestia regulacji wód z punktu widzenia ich ochrony, zaś elementem dodatkowym, przy różnego rodzaju tamach, progach, jest wytwarzanie energii elektrycznej. Organ zajmujący się zarządzaniem danego cieką winien określić w polityce wodnej kwestie dotyczące podstawowych celów, by przy kwalifikacji przedsięwzięcia nie było wątpliwości co do jego podstawowych celów.

Natomiast co do przynależności elektrowni wodnych do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko niespełniających progę obligującego wysokości piętrzenia 5 m do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to rozstrzygające znaczenie ma § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. Charakteryzując elektrownie wodne należy odwołać się do art. 9 pkt 19 lit. e ustawy *Prawo wodne*, określającej elektrownie wodne, jako obiekty energetyki wodnej, czyli rodzaje urządzeń wodnych służących do korzystania z zasobów wodnych (efektem takiego korzystania jest również kształtowanie tychże wód). Samo działanie elektrowni wodnych polega na konwersji energii ruchu wody na energię ruchu obrotowego turbiny wodnej. Budowę takich urządzeń od podstaw, jak i ich budowę poprzez przebudowę istniejących innych urządzeń wodnych, należy uznawać za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto należy zaznaczyć, że przepis nie ogranicza się wyłącznie do wód śródlądowych. Również elektrownie wykorzystujące energię pływów morskich będą przedsięwzięciami, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 cytowanego rozporządzenia. W przypadkach powyżej omówionych przedsięwzięć częstym problemem jest kwestia dotycząca funkcji spełnianych przez tego rodzaju przedsięwzięcia i tzw. efektów skumulowanych.

Energia pozyskiwana ze spalania biopaliw, biomasy i biogazu²⁵

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko należą elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej, o mocy cieplnej nie mniejszej niż 300 MW, rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu, przy ich nominalnym obciążeniu. Przed-

²⁵ Szerzej D. Rowińska, *Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla biogazowni*, „Czysta Energia” 2010, nr 3, s. 13.

siewzięciami mogącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko będą różnorodne instalacje spalające paliwa w celu produkcji energii (przeznaczonej następnie do dystrybucji). W przepisie użyto sformułowania „elektrownie konwencjonalne” i „elektrociepłownie” oraz „inne instalacje spalające paliwa w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej”. Wyjaśnianie dwóch pierwszych terminów nie jest szczególnie konieczne, ponieważ bez względu na ich szczegółowe znaczenie są to „instalacje spalające paliwa w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej”²⁶. W przepisie mowa jest również o mocy cieplnej instalacji (MW). Aby dotrzeć do znaczenia tego sformułowania należy wyjść od jednostki mocy – jest nią wat ($1 \text{ W} = 1 \text{ J/s}$). Paliwa, zwane surowcami energetycznymi, są nośnikami energii pierwotnej o określonej wartości energetycznej (ujmowanej w jednostkach energii na jednostkę masy albo objętości np. J/kg , kcal/m^3). Dysponując wiedzą o wartości energetycznej surowca, porcji tego surowca jaka zostanie spalona w założonym czasie, możliwe jest określenie mocy cieplnej, czyli ilości energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy ich nominalnym obciążeniu.

Podsumowując, przedsięwzięciami wymagającymi zawsze przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko są instalacje, spalające surowce energetyczne celem wytworzenia energii, o mocy równej lub większej niż 300 MW, w tym również wykorzystującej źródła odnawialne w rozumieniu definicji normatywnych zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*.

Podkreślenia wymaga, że instalacjami mogącymi powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska są w przemyśle energetycznym instalacje o mocy cieplnej większej niż 50 MW, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości²⁷.

W paragrafie 2 ust. 1 pkt 46 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono instalacje do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznych lub chemicznych, w tym instalacje do krakingu odpadów, z wyłączeniem instalacji spalających odpady będące biomasą w rozumieniu przepisów o standardach emisyjnych z instalacji. Zastosowanie w stosunku do odpadów procesów termicznych, to nic innego jak ich ter-

²⁶ [...] elektrownie to instalacje wytwarzające energię elektryczną (za konwencjonalne uznawane są instalacje, w których energia wytwarzana jest dzięki spalaniu surowców); [...] elektrociepłownie to instalacje, w których w skojarzonym procesie wytwarzana jest energia elektryczna i ciepła.

²⁷ Dz.U. 2002, nr 122, poz. 1055.

miczne przekształcanie w spalarni odpadów (art. 3 pkt 20 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²⁸) rozumiane jako:

- spalanie odpadów przez ich utlenianie,
- inne procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów termicznego przekształcania odpadów są następnie spalane.

Natomiast procesy chemiczne służące do unieszkodliwiania odpadów wymieniono z załączniki nr 6 do ustawy o odpadach. W przepisie wskazano przykład instalacji wykorzystujących opisane procesy – instalacje do krakingu odpadów.

Należy podkreślić, że z kategorii przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wyłączone instalacje służące przetwarzaniu biomasy, którą w myśl § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych z instalacji²⁹ są produkty składające się z substancji roślinnych pochodzących z rolnictwa lub leśnictwa spalane w celu odzyskania zawartej w nich energii oraz następujące odpady:

- roślinne z rolnictwa i leśnictwa,
- roślinne z przemysłu przetwórstwa spożywczego, jeżeli odzyskuje się wytwarzaną energię cieplną,
- włókniste roślinne z procesu produkcji pierwotnej masy celulozowej i z procesu produkcji papieru z masy, jeżeli odpady te są spalane w miejscu, w którym powstają, a wytwarzana energia cieplna jest odzyskiwana,
- korek,
- drewno, z wyjątkiem odpadów drewna zanieczyszczonego impregnatami i powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie oraz drewna pochodzącego z odpadów budowlanych lub z rozbiórki.

Jeśli chodzi o przynależność do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko elektrociepłowni, instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej wykorzystujących źródła odnawialne to, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r., należą do nich elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 3, o mocy cieplnej rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy ich nominalnym obciążeniu, nie

²⁸ Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243.

²⁹ Dz.U.2011, nr 95, poz. 558.

mniejszej niż 25 MW, a przy stosowaniu paliwa stałego – nie mniejszej niż 10 MW. Przy czym przez paliwo rozumie się paliwo w rozumieniu przepisów o standardach emisyjnych z instalacji. Charakteryzując tego rodzaju przedsięwzięcia, o ich przynależności do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko decydują następujące cechy: są to zazwyczaj instalacje do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej o mocy cieplnej (scharakteryzowanej powyżej) mniejszej niż 300 MW, ale nie mniejszej niż:

- 25 MW w przypadku stosowaniu paliw innych niż paliwa stałe;
- 10 MW w przypadku stosowaniu paliwa stałego.

W powyższym przepisie oraz w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. mowa jest o paliwach, a chcąc ustalić normatywne znaczenie pojęcia paliwa, należy sięgnąć do rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych z instalacji. Paliwem w myśl § 5 ust. 6 i 7 tego rozporządzenia jest dowolna palna substancja stała, ciekła lub gazowa, z wyjątkiem większości odpadów. Nie oznacza to, że instalacje służące spalaniu odpadów nie należą do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gdyż przedsięwzięcia te wskazano w innych przepisach, z tym że paliwem może być również biomasa

Niezbędne jest również doprecyzowanie kryterium decydującego o wartości mocy, jaką należy uwzględnić przy kwalifikacji instalacji, czyli „stałości” paliwa. Jako stałe można określić wszelkie paliwa niebędące gazami lub cieczami, czyli występujące w stałym stanie skupienia. Paliwami stałymi są surowce naturalne oraz te powstałe sztucznie. Te pierwsze to drewno, torf, węgiel brunatny, węgiel kamienny czy łupki bitumiczne, a produkty ich przerobu to paliwa stałe sztuczne: koks, półkoks, brykiety, pył węglowy, węgiel drzewny, granulaty drzewny i in. Należy zaznaczyć, że instalacje służące spalaniu odpadów nie należą do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przedsięwzięcia te wskazano w innych przepisach.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 45 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje do produkcji paliw z produktów roślinnych, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*, o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej. Przetwarzanie produktów roślinnych celem uzyskania paliw należy do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z definicją paliwa określoną w art. 3 pkt 3 ustawy *Prawo energetyczne* paliwem jest paliwo stałe, ciekłe albo gazowe bę-

dące nośnikami energii chemicznej. Natomiast co do pojęcia produktu roślinnego należałoby za produkt roślinny uznać jakikolwiek surowiec pochodzenia roślinnego służący do produkcji paliw, niebędący odpadem. Należy podkreślić, że zastosowane w przepisie wyłączenie dotyczy instalacji produkujących biogaz rolniczy w rozumieniu ustawy *Prawo energetyczne*, którym zgodnie z art. 3 pkt 20a czyli paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolno-spożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metanowej. W myśl art. 9a ust. 11 tej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, m.in. sposób przeliczania ilości wytworzonego biogazu rolniczego na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 80 cytowanego rozporządzenia do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41–47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej, a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów. Omawiając powyższe, zasadne jest wskazanie znaczenia pojęć odzysk i unieszkodliwianie odpadów:

- odzyskiem odpadów są działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania (art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³⁰; działania te określono w załączniku nr 5 do ustawy);
- unieszkodliwianiem odpadów jest poddanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych określonym w załączniku nr 6 do cytowanej ustawy w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska (art. 3 pkt 21 przywołanej ustawy)

Podsumowując, w opisane powyżej punkty rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wpisują się przedsięwzięcia z branży OZE, które w praktyce prawie zawsze są poddawane ocenie oddziaływa-

³⁰ Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243, ze zm.

nia. Natomiast inną kwestią pozostaje sama ocena oddziaływania i kryteria jej prowadzenia. Nie bez znaczenia na późniejszym etapie oceny oddziaływania winna być brana pod uwagę kwestia technologii czystych, tj. niskoemisyjnych, nie emitujących znaczących zanieczyszczeń do środowiska, a realizujących zrównoważony rozwój. Należy podkreślić, że wymienione w rozporządzeniu przedsięwzięcia dotyczą budowy (lub innych działań inicjowanych od podstaw), w tym takiej przebudowy obiektu, która skutkuje tym, że przedsięwzięcie zostanie sklasyfikowane jako ujęte w § 2 ust. 1 lub § 3 ust. 1 rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. Natomiast nie należy zapominać o § 2 ust. 2 lub § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, które dotyczą ingerencji w obiekty lub procesy kwalifikowane jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, a zwłaszcza rozbudowy, przebudowy, montaż w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*³¹.

4.3.4. Istota, treść i funkcja decyzji środowiskowej

Decyzja środowiskowa jest, zgodnie z art. 72 ust. 1 u.u.i.ś., aktem administracyjnym ustalającym środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Ustalenie uwarunkowań winno być zatem podstawowym elementem jej treści, następującym w trakcie postępowania zmierzającego do wydania tejże decyzji, przy czym szczególnym elementem tego postępowania jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Innymi słowy, decyzja środowiskowa jest miejscem, w którym następuje ocena oddziaływania na środowisko danego zamierzenia inwestycyjnego. Przesądza o tym art. 61 u.u.i.ś. literalnie wskazując, że „ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach: 1. postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; [...]”.

Na wstępie należy wyjaśnić, że postępowanie ocen oddziaływania na środowisko w ramach decyzji środowiskowej będzie przeprowadzane obligatoryjnie, gdy dane zamierzenie inwestycyjne jest wymienione w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tj. przynależy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania wynika wówczas *ex lege* (z mocy prawa). Natomiast w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko

obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania będzie wynikał z indywidualnego aktu prawnego, tj. postanowienia wydawanego na podstawie art. 63 ust. 1 u.u.i.ś.

Z punktu widzenia normatywnego pojęcie „oceny oddziaływania na środowisko” zostało w polskim systemie prawnym zdefiniowane i zawiera się w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś. Należy przez nią rozumieć postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Ocena oddziaływania ma służyć ustaleniu, poddaniu analizie i ocenie:

- 1) bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, a także dostęp do złóż kopalin.;
- 2) możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wymaganego zakresu monitoringu³².

W ramach postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej następuje dostarczenie organom podejmującym rozstrzygnięcie w danej sprawie, a także organom podejmującym rozstrzygnięcie oraz innym podmiotom włączonym w proces decyzyjny, w tym zwłaszcza społeczeństwu, niezbędnych informacji na temat skutków planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Przed wydaniem decyzji środowiskowej następuje zatem zebranie informacji o zamierzeniu inwestycyjnym, usystematyzowanie i przedstawienie w jasny i zrozumiały sposób, aby wszystkie zainteresowane podmioty miały pojęcie, jakie będą konsekwencje tej decyzji oraz możliwych rozwiązań alternatywnych³³.

Jak podaje B. Rakoczy „Zestawienie przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko z przepisami o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach daje pełen obraz postępowania. Ocena oddziaływania na środowisko sama w sobie nie ma znaczenia. Nabiera ona takiego znaczenia dopiero w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. [...] a zatem to decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa uwarunkowania reali-

³² Szerzej w kontekście OZE M. Stryjecki, K. Mielniczuk, *Wytoczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, Warszawa 2011.

³³ J. Jendrońska, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 134.

zacji przedsięwzięcia, a nie ocena oddziaływania”³⁴. Decyzja środowiskowa określa zatem środowiskowo-przyrodnicze uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. W decyzji środowiskowej, stosownie do art. 82 ust. 1 u.u.i.ś. właściwy organ określa m.in.:

- 1) rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia;
- 2) warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich;
- 3) wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10 i 14.;
- 4) wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych;
- 5) warunki wykonywania kompensacji przyrodniczej;
- 6) obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej przedsięwzięcia;
- 7) obowiązek ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Przykładowe wymienienie powyżej zakresu decyzji środowiskowej wskazuje na bardzo szeroki zakres przedmiotowy tej decyzji³⁵. Należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość narzucenia w decyzji środowiskowej obowiązku przedstawienia analizy porealizacyjnej, tj. wykonywanej przez inwestora po zrealizowaniu przedsięwzięcia w celu zbadania rzeczywistego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Natomiast w przypadku, gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ stwierdza w decyzji środowiskowej brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W doktrynie istnieje spór co do tego czy w tego typu przypadkach istnieje możliwość narzucania warunków realizacji inwestycji³⁶.

³⁴ B. Rakoczy, *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. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 158.

³⁵ Szerzej: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych...*, Toruń 2011, s. 265–280.

³⁶ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polski i UE*, Warszawa 2009, s. 128.

4.3.5. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej

Zgodnie z art. 73 ust. 1 u.u.i.ś. postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej wszczynane jest na wniosek podmiotu zamierzającego realizować przedsięwzięcie. Jedynym wyjątkiem jest przedsięwzięcie, dla którego wymagana jest decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania i wymiany gruntów. W tym bowiem przypadku postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej wszczynane jest z urzędu przez właściwego starostę.

Należy przy tym podkreślić, że wniosek podmiotu planującego realizację przedsięwzięcia ma niebagatelne znaczenie. Organy administracji publicznej, zarówno organ prowadzący postępowanie główne, jak i organy współdziałające są związane wnioskiem inwestora. We wniosku określa się zakres decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jako że organy administracji publicznej nie mogą poza niego występować, z wyjątkiem określania dodatkowych elementów (m.in. warunków realizacji). Należy przy tym zaznaczyć, że określenie przedmiotu żądania w samym wniosku jest ogólne, zaś podstawowe znaczenie będą spełniały załączniki do wniosku, zawierające szereg informacji niezbędnych do właściwego przeprowadzenia procedury oraz w efekcie wydania rozstrzygnięcia. Rozstrzygające znaczenie przy wydawaniu decyzji środowiskowej mają przygotowywane przez inwestora raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i karta informacyjna przedsięwzięcia. Wniosek inwestora inicjujący postępowanie stanowi jedynie wskazanie źródeł kwalifikacji danego przedsięwzięcia OZE (zaszeregowanie przez inwestora nie ma charakteru przesądzającego) jako takiego, które wymaga uzyskania decyzji z punktu widzenia podmiotu planującego realizację inwestycji. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest zakwalifikowanie przedsięwzięcia przez pryzmat ustalenia zbioru przepisów prawnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do wydawania decyzji środowiskowej właściwość miejscową i rzeczową organów administracji publicznej ustalają przepisy art. 75 u.u.i.ś. W pierwszym rzędzie właściwość w tym zakresie ustawodawca przydzielił wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), z wyjątkiem spraw wyraźnie przekazanych innym organom (regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, starosta)³⁷.

Należy zważyć, że jest to postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do ich właściwości sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, zastosowanie ma art. 28 k.p.a. Oprócz podmiotu podejmującego realizację przedsięwzięcia w postępowaniu będą mogły brać udział osoby, które wykażą swój interes prawny lub

³⁷ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Łódź 2009, s. 108.

obowiązek. Bez wątpienia przymiot ten będą zatem miały podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia, ale także podmioty, których nieruchomości mieszczą się w zasięgu jego oddziaływania³⁸.

Głównym dowodem w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej jest raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek jego przedłożenia obciąża wnioskodawcę. Raport musi spełniać wymagania określone prawem, tj. art. 66 u.u.i.ś.³⁹ Powinien on uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji. Wydanie decyzji środowiskowej uzależnione jest od dokonania uzgodnień i opinii dotyczących warunków realizacji przedsięwzięcia oraz zapewnieniu w przypadku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko udziału społeczeństwa zgodnie z działem III u.u.i.ś. Właściwy organ wydaje decyzję środowiskową po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Duże znaczenie ma, przeprowadzana w ramach oceny oddziaływania, analiza wariantowa przedsięwzięcia mająca na celu rozważenie możliwości osiągnięcia określonych celów inwestycyjnych przy jak najmniejszym obciążeniu środowiska. W raporcie inwestor przedstawia minimum 2 warianty realizacji przedsięwzięcia. Dodatkowo opisuje sytuację, w której nie podejmuje realizacji przedsięwzięcia. Ma to kluczowe znaczenie w kontekście art. 81 ust. 1 u.u.i.ś.⁴⁰

³⁸ Zob. wyrok NSA z 12.01. 1999 r., IV SA 6/97 niepubl.; uchwała 7-sędziów NSA z dnia 11 .10.1999 r., OPS 11/99, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 2, s. 38; orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 2.06. 2005 r., IV SA 2586/03; decyzja SKO we Wrocławiu z 21.09. 2004 r., Kol. Odw. 2434/04/A, OwSS 2005, z. 2, poz. 20; wyrok SN z 6.01. 2005 r., III CK 129/04, 04 „Prokuratura i Prawo”, 2004, nr 7–8, s. 50 oraz P. Sadowski, *Strona postępowania administracyjnego w kontekście ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przed hałasem*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 679–685.

³⁹ W. Radecki, *Charakter prawny raportu oddziaływania a środowisko*, [w:] *Ochrona środowiska*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 2, s. 28–40 oraz Wytyczne Komisji Europejskiej – weryfikacja raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko *EIA Review Check List – 2001* <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf> W polskiej wersji językowej na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne_dotyczace_OOS_Weryfikacja_ROS.pdf oraz szerokie omówienie wymagań merytorycznych, co do treści raportu: M. Bar, J. Jędrońska, W. Lenart, *Ocena oddziaływania na środowisko w inwestycji budowlanej. Procedura prawna i sporządzanie raportów w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2009, s. 127–180.

⁴⁰ Szerzej M. Behnke, *Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy...*, s. 63–71 oraz M. Pchałek, A. Adamski, *Krytyka sztuki OOS – prawo vs realia*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010, nr 1, s. 13–20.

Reasumując, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowi dość skomplikowaną sekwencyjną procedurę, w której uczestniczą wyspecjalizowane organy ochrony środowiska (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska) oraz ma miejsce partycypacja społeczeństwa (zwłaszcza lokalnego) w wydaniu decyzji środowiskowej.

4.3.6. Miejsce i rola decyzji środowiskowej w procesie inwestycyjno-budowlanym

Decyzja środowiskowa jest istotnym elementem procesu inwestycyjno-budowlanego. Zgodnie z art. 72 ust. 3 u.u.i.ś. decyzja ta winna stanowić załącznik do wniosku o wydanie decyzji wskazanych w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. Wniosek taki powinien być złożony nie później niż przed upływem czterech lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Powyższy czteroletni termin może ulec wydłużeniu o dwa lata, jeżeli realizacja planowanego przedsięwzięcia, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, przebiega etapowo oraz nie zmieniły się warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. wymagane jest wówczas potwierdzenie etapowości inwestycji poprzez wydanie postanowienia przez organ, który decyzję wydał. Należy zaznaczyć, że termin czteroletni nie jest terminem „ważności” decyzji środowiskowej, a jedynie określeniem czasokresu w którym ma nastąpić czynność dołączenia tej decyzji do wniosków o wydanie następnych decyzji w procesie inwestycyjnym. W praktyce, w odniesieniu do określonego przedsięwzięcia może być wymagane uzyskanie, w określonej sekwencji, więcej niż jednej decyzji realizacyjnej. Wówczas, zgodnie z art. 72 ust. 5 u.u.i.ś., decyzja środowiskowa powinna być uzyskana przed wystąpieniem o pierwszą z decyzji realizacyjnych i w odniesieniu do takiego przedsięwzięcia wymagane jest uzyskanie tylko jednej decyzji środowiskowej. Podobnie wymagane jest uzyskanie tylko jednej decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy wnioskodawca uzyskuje odrębnie decyzje dla poszczególnych etapów realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie ze stanowiskiem M. Górskiego „Decyzja taka bowiem, mimo że oczywistym jej adresatem jest określony podmiot, dotyczy ściśle określonego przedsięwzięcia, realizowanego w określonym miejscu”⁴¹. Istnieje zatem możliwość etapowania decyzji środowiskowej.

Podsumowując powyższe, przedłożenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi jeden z wymogów formalnych, niezbędny do wszczęcia postępowania w sprawach wydania decyzji realizacyjnych. Brak decyzji środowiskowej skutecznie uniemożliwi dalszy bieg procesu inwestycyjnego.

⁴¹ M. Górski, *Prawo ochrony...*, s. 108.

4.3.7. Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest indywidualnym aktem administracyjnym. Dotyczy zatem konkretnych stron i konkretnego przedsięwzięcia. Jednakże co do zasady nie stanowi ona samodzielnej podstawy do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych. Można wskazać, że decyzja środowiskowa jest przejawem woli podmiotu administrującego co do udzielenia zezwolenia zwalniającego od zakazu prewencyjnego⁴². Podmiot do którego skierowany jest taki akt nie nabywa nowego prawa. Decyzja środowiskowa zawiera rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych w zakresie ochrony środowiska, wydawane przed uzyskaniem ostatecznej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji. W tym zakresie decyzja środowiskowa określa sytuację konkretnie wskazanego adresata lub adresatów w indywidualnie oznaczonej sprawie⁴³. W tym miejscu należy rozważyć klasyfikacji decyzji środowiskowej do aktów deklaratoryjnych, czyli takich które potwierdzają skutki prawne wynikające wprost z ustawy. Tego typu akty potwierdzają wynikające z przepisów prawnych konsekwencje, ale dopiero ich wydanie umożliwia stronie realizację jej prawa.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zaliczana jest zazwyczaj do decyzji deklaratoryjnych. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, że niektóre jej elementy, tj. warunki pod którymi zostaje wydana, terminy realizacji określonych prac (np. wycinki drzew z uwagi na sezon lęgowy) czy szczegółowe zalecenia techniczne i inne co do wykonywania robót budowlanych (np. niezabudowywanie korytarzy ekologicznych) mają charakter konstytutywny. Natomiast w przypadku decyzji środowiskowej z pewnością kluczowe jest samo urzeczywistnienie mocy wiążącej normy prawnej zawartej w ustawie. Kształtuje ona stan prawny w tym znaczeniu, że pewne jej ustalenia są wiążące dla dalszego procesu budowlanego (np. projektu budowlanego), dla możliwości wydania dalszych aktów prawnych m.in. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Kwestia prejudycjalnego charakteru tej decyzji była przedmiotem analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r., który wskazuje na naruszenie przepisów postępowania w przypadku niezastosowania się przez organy do przepisów regulujących postępowanie administracyjne, zwłaszcza jego sekwencyjno-związany charakter⁴⁴. Zgodnie z art. 86 u.u.i.ś. decyzja środowiskowa wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 u.u.i.ś. Należy zatem uznać, że prawnym następstwem takiego rozwiązania jest związanie organu wydającego jedną z decyzji

⁴² M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 127.

⁴³ Tamże, s. 127.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.09. 2008 r., sygn. II OSK 821/08, LEX nr 489527.

wymienionych w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. postanowieniami wynikającymi z decyzji środowiskowej. Organ administracji publicznej nie może pominąć obowiązków i uprawnień wynikających z tej decyzji⁴⁵. Zapisy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wiążą zatem organy administracji publicznej i to zarówno z zakresu planowania przestrzennego, jak i decyzji realizacyjnych np. z zakresu reglamentacji budowlanej⁴⁶. „Przenoszalność” zapisów decyzji środowiskowej zapewnia jej realizację. W piśmiennictwie toczy się dyskusja czy związanie to ma charakter bezwzględny w związku z wątpliwościami, czy rezultaty działalności człowieka, w zakresie wpływu na środowisko można perspektywicznie ocenić⁴⁷. Na poziomie normatywnym dyskusja ta rozciąga się na sposób interpretacji art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zdaniem A. Ostrowskiej użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności” wskazuje, iż właściwy do wydania pozwolenia na budowę samodzielnie ocenia zgodność planowanej inwestycji z wymogami ochrony środowiska, nie ograniczając się wyłącznie do ustaleń decyzji środowiskowej⁴⁸. Należy jednak przyjąć, że warunki wskazane w ostatecznej decyzji środowiskowej są wiążące dla osnowy następnych decyzji w procesie inwestycyjno-budowlanym. Można mówić o swego rodzaju wyjątku od ogólnej zasady wiążącego charakteru decyzji środowiskowej. Wyjątek ten dotyczy przedsięwzięć wymagających pozwolenia na budowę, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz pozwolenia na budowę lotniska publicznego polega na tym, że w przypadku, gdy organ wydający którąś z tych decyzji stwierdzi, że przedstawiony projekt budowlany jest niezgodny z decyzją środowiskową, to nakazuje przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w ramach której ocenia się oddziaływanie na środowisko zmienionych, w stosunku do decyzji środowiskowej, rozwiązań⁴⁹. Należy jednak podkreślić, że w przypadku gruntownych założeń

⁴⁵ K. Gruszecki (red.), *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. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 265.

⁴⁶ Wyrok WSA w Lublinie II SA/Lu 89/09.

⁴⁷ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 162.

⁴⁸ Tamże, s. 162.

⁴⁹ M. Bar, J. Jendrośka, *Decyzja środowiskowa o środowiskowych...*, s. 85 oraz szerzej Z. Bukowski, *Ponowna ocena oddziaływania na środowisko w polskim prawie*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy...*, s. 37–47 i S. Urban, *Ponowna ocena oddziaływania na środowisko w ustawie z 3 października 2008 r.*, „Problemy Ocen Środowiskowych”, 2009, nr 2, s. 11–16.

inwestycyjnych, zwłaszcza odnoszących się do lokalizacji, podmiot zainteresowany realizacją przedsięwzięcia OZE powinien wystąpić o nową decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach bądź (przy mniejszych modyfikacjach planowanego do realizacji przedsięwzięcia OZE) zmianę decyzji środowiskowej, mając na uwadze art. 87 u.u.i.ś. oraz art. 155 k.p.a.⁵⁰

Konkludując, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi rozstrzygnięcie wstępne względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia co do środowiskowych warunków realizacji danego przedsięwzięcia i ma charakter wiążący dla dalszego etapu procesu inwestycyjno-budowlanego.

4.3.8. Decyzja środowiskowa a prawa osób trzecich i tytuł prawny do nieruchomości

Aktualnie obowiązująca u.u.i.ś. nie określa po stronie wnioskodawcy ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymogu prawnego legitymowania się tytułem prawnym do nieruchomości, na której inwestor zamierza realizować daną inwestycję. Inaczej niż w ustawie *Prawo budowlane* od inwestora nie jest także wymagane dysponowanie tą nieruchomością na cele budowlane. W tym zakresie decyzja środowiskowa przypomina decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podobnie jak wymieniona w poprzednim zdaniu decyzja lokalizacyjna oraz jak pozwolenie wodnoprawne, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie rodzi praw do nieruchomości koniecznej do realizacji przedsięwzięcia. Decyzja środowiskowa nie narusza również prawa własności i uprawnień osób trzecich przysługujących wobec tych nieruchomości⁵¹.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w polskim systemie prawnym jest decyzją administracyjną, główną stwarzającą ramy do dalszych decyzji inwestycyjnych, w tym realizacyjnych. Decyzja środowiskowa stanowi rezultat przeprowadzonej oceny oddziaływania. W założeniu ustalenia decyzji środowiskowej muszą być wzięte pod uwagę w dalszym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego. Istota decyzji środowiskowej sprowadza się do prawnego zapewnienia, że aspekty ochrony środowiska będą traktowane równorzędnie z aspektami ekonomicznymi. Celem przy tym nie jest tylko podniesienie rangi ochrony środowiska i zapewnienie jej wyższości nad elementami ekonomicznymi. Chodzi o to, by następowało przekształcenie procesów decyzyjnych tak, aby ochrona środowiska i zrównoważony rozwój były rozważane na tzw. równych prawach na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Zgodnie

⁵⁰ K. Gruszecki (red.), *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. ...*, s. 265.

⁵¹ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny...*, s. 121.

z orzecznictwem administracyjnym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest jedyną decyzją w procesie inwestycyjnym, a jedynie elementem szerszego zezwolenia na realizację inwestycji.

Inną jeszcze kwestią jest zagadnienie tzw. „przenoszalności” warunków wpływających z decyzji środowiskowej. Nie wszystkie warunki zawarte w decyzji środowiskowej są „przenaszalne” do decyzji inwestycyjnych, zwłaszcza do decyzji o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę dotyczy z gruntu rzeczy konkretnych nieruchomości, natomiast w przypadku zawarcia w decyzji środowiskowej warunku kompensacji przyrodniczej, tj. środków kompensacyjnych dot. nieruchomości innych niż te, na których prowadzi się działalność inwestycyjną, kwestia ta nie jest już tak oczywista. Decyzja o pozwoleniu na budowę nie tworzy warunków dla innych warunków w zakresie środków kompensacyjnych, oznacza to, że w tym zakresie decyzja środowiskowa staje się jedyną decyzją tworzącą warunki, tj. konkretne obowiązki ciążące na inwestorze. Oczywiście będzie ona wykonalna o tyle, o ile zostaną wydane inne decyzje w toku procesu inwestycyjnego. Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę zostanie wydana i inwestor przystąpi do realizacji do wykonania zapisów to aktualizują się wtedy warunki wynikające z decyzji środowiskowej, które są „tylko” w rzeczonyj decyzji.

Oceniając wyodrębnienie decyzji środowiskowej i utrzymanie zasadniczego podziału procesu inwestycyjno-budowlanego na dwa etapy, wskazać można na uniezależnienie inwestowania od konieczności posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, oraz na zapewnienie zgodności naszego systemu prawnego z dyrektywą 85/337/EWG. Decyzja środowiskowa wiąże wszystkie następne postępowania w toku procesu inwestycyjnego w zakresie warunków w niej wskazanych. Określa ona uwarunkowania dla przedsięwzięć OZE co było przedmiotem niniejszej publikacji. Zapisy decyzji środowiskowej determinują działania projektanta, który musi uwzględnić jej zapisy, jak również są one wiążące dla organów administracji publicznej orzekających na dalszym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego. Niewyjęcie decyzji środowiskowej przed nawias procesu inwestycyjno-budowlanego, w sytuacji gdy lokujemy przedsięwzięcie na gruncie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, generowałby problem zgrania obowiązków wynikających z oceny oddziaływania na środowisko z projektem budowlanym, który inwestor dołącza do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Oczywiście dyskusyjna jest rzeczywista potrzeba dokonywania oceny oddziaływania na środowisko danej inwestycji i wydawania w jej rezultacie w odrębnym postępowaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postępowanie to wydłuża i komplikuje procedurę uzyskiwania pozwolenia na budowę. Z drugiej strony w porządkach prawnych, w których mamy rozdzielenie procesu inwestycyjno-budowlanego na etap lokalizacyjny i etap realizacyjny, mniej lub bardziej zaakcentowana jest również dwustopniowość oceny oddziaływania.

Ponadto należy mieć na względzie coraz częstsze, w zakresie regulacji inwestycyjno-budowlanej, uchwalanie tzw. „specustaw”. System ocen oddziaływania na środowisko został zatem tak skonstruowany, że wydzielona, jakby przed nawias procesu inwestycyjnego, odrębna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest każdorazowo „adaptowalna” do zmieniających się procesów inwestycyjno-budowlanych. Innymi słowy wyodrębniając niezależne postępowanie kończące się odrębną decyzją środowiskową chodziło o zapewnienie możliwości skutecznego i zgodnego z dyrektywą 85/337/EWG przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. Aktualny system jest na tyle elastyczny, by wpasować się w nowe procesy inwestycyjne, często regulujące przeróżną materię za pomocą wspomnianych powyżej „specustaw”.

4.4. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W aktualnym modelu regulacji gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje na podstawie ustaw szczególnych należących do państwowego porządku prawnego. Z proceduralnego punktu widzenia odbywa się ono poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – swoistego indywidualnego aktu administracyjnoprawnego. Bez względu na specyfikę niektórych przedsięwzięć OZE, np. elektrowni wiatrowych orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na taką możliwość⁵².

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z założenia miała być tylko dodatkowym (jednak w praktyce bardzo często stosowany na poziomie lokalnym przez samorząd gminny), instrumentem prawnym, umożliwiającym realizację zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Organem właściwym do wydania decyzji jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Natomiast na terenach zamkniętych decyzję o warunkach zabudowy wydaje wojewoda.

Postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest postępowaniem wszczynanym na wniosek inwestora. Należy podkreślić, że inwestor nie musi legitymować się tytułem prawnym do nieruchomości, na której terenie planuje dane przedsięwzięcie.

Wniosek o wydanie decyzji składany przez inwestora składany przez inwestora winien zawierać:

- 1) granice terenu objętego wnioskiem, przedstawione na kopii mapy zasadniczej, lub w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej;
- 2) charakterystykę inwestycji obejmującą, m.in., określenie zapotrzebowania na wodę i energię, określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, a także charakterystyczne parametry techniczne inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadkach, gdy tak stanowią przepisy odrębne (omówione powyżej w niniejszej publikacji).

Decyzja ma obligatoryjnie określać warunki niezbędne do ochrony środowiska i zdrowia ludzi, a w szczególności postanowienia określone w art. 73 ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

Należy podkreślić, że pierwsza z rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, a mianowicie decyzja o lokalizacji celu publicznego korzysta ze szczególnych reżimu prawnego. Jej szczególny reżim prawny polega na trwalszym charakterze. Zgodnie z art. 53 ust. 6–8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Artykuł 158 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Nie uchyla się decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Ponadto w postępowaniu zmierzającym do wydania tej decyzji

ustawodawca przewidział szereg ułatwień proceduralnych związanych np. z doręczaniem. Jednakże najistotniejszą cechą związaną z decyzją o lokalizacji celu publicznego jest możliwość przymusowego pozbawienia własności nieruchomości dla osiągnięcia tego celu.

Z przedstawionego powyżej przepisu wynika, że zasadniczo inwestycje budowlane, w tym przedsięwzięcia OZE na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wymagają, aby inwestor uzyskał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym rozumie się przez to decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, lokalizującą inwestycję celu publicznego, gdy przedsięwzięcie jest zaliczone do tego rodzaju inwestycji stosownie do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵³, zaś w odniesieniu do pozostałych inwestycji – decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, określającą sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla danej inwestycji. Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;

- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;
- 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem;
- 9) zakładanie i utrzymywanie cementarni;
- 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

W praktyce często dochodzi do wydawania decyzji o lokalizacji celu publicznego farm wiatrowych, elektrowni biogazowych typu rolniczego czy elektrowni wodnych jako inwestycji celu publicznego na podstawie przepisu zawarty w art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego przedmiotowymi celami są budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych należy jednoznacznie stwierdzić, że przedsięwzięcia OZE nie stanowią inwestycji celu publicznego. Należy podkreślić, że wśród inwestycji określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami brak przedsięwzięć OZE. Tymczasem praktyka pokazuje, że organy administracji uznają biogazownie czy elektrownie wiatrowe za inwestycje celu publicznego. Składy sędziowskie sądów administracyjnych są w tej kwestii jednomyślne i dowodzą, że realizacji celu jakim jest budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów, za inwestycje celu publicznego należy uznać jedynie urządzenia służące do przesyłania pary, gazów i energii, a nie instalacje do ich wytwarzania⁵⁴. W odniesieniu do

⁵⁴ Wyrok NSA z 15.05.2008 r., sygn. akt II OSK 548/07; Wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2009 r., II SA/Kr 735/08; Wyrok WSA w Szczecinie z 08.05.2008 r., sygn. akt II SA/Sz 224/08.

elektrowni wiatrowych wobec tego rodzaju praktyki administracyjnej Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej zleciło wykonanie ekspertyzy prawnej poddającej analizie zasadność twierdzenia tego typu opinii. Ekspertyza prawna w sposób jednoznaczny wskazuje, że elektrownie wiatrowe nie stanowią celu publicznego i nie może wobec nich być wydawana decyzja o lokalizacji celu publicznego⁵⁵.

Natomiast szerokie uzasadnienie co do nieuznawania elektrowni wodnych za inwestycje celu publicznego poczynił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, przychylając się do stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zgodnie z którym stanowisko Sądu I instancji uznające, że

[...] inwestycja polegająca na budowie elektrowni wodnej mogłaby być uznana za budowę innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów. Ustawodawca nie określa bowiem bliżej, jakie to urządzenia należy uznać za niezbędne do korzystania (...) z przewodów przesyłowych energii elektrycznej”, nie pozostaje w zgodzie z zapisem i wykładnią art. 6 pkt 2 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, który w swej treści stanowi, iż „celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń [...]. W przypadku poszukiwania tego rodzaju zależności między obiektami i urządzeniami w dodatku w kontekście przepisu art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc w warunkach braku przyzwolenia dla interpretacji rozszerzającej – przyjąć należy, iż chodzi o nieodzowność w znaczeniu technicznym. Zastosowanie tej reguły w warunkach przedmiotowej sprawy (tzn. ukierunkowane na weryfikację poglądu traktującego jako „przedmiot pierwszy” małą elektrownię wodną, za elektroenergetyczne sieci przesyłowe sytuujące na pozycji ww. „przedmiotu drugiego”) prowadzi – w ocenie skarżącego organu jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego – do następującego ustalenia: **mała elektrownia wodna nie jest niezbędna do korzystania z elektroenergetycznych sieci przesyłowych**. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tego rodzaju sieci funkcjonują – w sensie technicznym – niezależnie od takiej elektrowni. Poza tym ustawodawca w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalił katalog celów publicznych o charakterze konkretnym i zamkniętym, w tym sensie, że celem publicznym może być tylko cel *expressis verbis* wyrażony w przepisie art. 6 pkt 1–9, bądź też zgodnie z art. 6 pkt 10, cel określony jako publiczny w innej ustawie. Ponadto musi to być cel publiczny o przeznaczeniu wyraźnie powiązany z przeznaczeniem celów określonych w zamkniętym katalogu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Żaden ze wspomnianych przepisów nie mówi *expressis verbis* o małej elektrowni wodnej jako inwestycji celu publicznego.

Dodatkowo przy spojrzeniu na decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jak na wyjątek od zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy, łatwo można dostrzec zamysł ustawodawcy zmierzający do interpretowania w sposób zwięzający katalogu sytuacji, w których może być ona wydawana. Skoro cele publiczne w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczają się do celów wskazanych wprost w wymienionym przepisie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo przepisie innej ustawy, która by wyraźnie nazywała jakąś sytuację celem publicznym na potrzeby tego artykułu lub na potrzeby regulacji prawnej gospodarki przestrzennej, to skatalogowany w ten sposób zakres inwestycji celu publicznego ma charakter zbioru wyjątków od zasady. *Exceptiones non sunt extendendae* (wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco) zaś to powszechnie uznawany kanon wykładni prawniczej.[...] ⁵⁶.

W przypadku biogazowni (w dużym uproszczeniu z punktu widzenia praktyki) elementem elektrowni biogazowej nie spełniającym wymogów definicji inwestycji celu publicznego w myśl obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami są generatory prądotwórcze stanowiące pod względem nakładów inwestycyjnych 10–20% zainwestowanej kwoty. Ponadto ze sformułowania przepisu wynika, że dotyczy on obiektów o charakterze podrzędnym do urządzeń przesyłowych, podczas gdy elektrownia jest obiektem wobec nich nadrzędnym ⁵⁷.

Aktualnie w polskim modelu regulacji brak podstaw prawnych do uznawania przedsięwzięć OZE za inwestycje celu publicznego. Natomiast interpretacje prawne przez urzędy administracji samorządowej (a w szczególności przez ich działy prawne) dotyczące uznawania przedsięwzięć OZE za inwestycje celu publicznego jest bardzo różnorodne, co nie sprzyja pewności obrotu gospodarczego i rodzi szereg konsekwencji prawnych m.in. skutkujących wyeliminowaniem z obrotu prawnego takich decyzji.

Przechodząc do omówienia drugiego rodzaju decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na początku należy wskazać, że ustalenie w drodze decyzji administracyjnej sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy dotyczących inwestycji niebędącej inwestycją celu publicznego na terenie nieobjętym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga łącznego spełnienia pięciu warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zago-

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.05. 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07.

⁵⁷ J. Bujny, *Czy budowa biogazowni jest inwestycją celu publicznego?*, „Wspólnota” 2010, nr 4, s. 10–11.

- spodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
 - 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
 - 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
 - 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

W przypadku przedsięwzięć OZE największe trudności budzi pierwsza z wymienionych powyżej przesłanek. Wiąże się to nieodłącznie z wymaganą przez ustawodawcę zasadą podobieństwa (kontynuacji)⁵⁸, określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Użyte w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenia wskazują na to, że badając, czy możliwe jest uwzględnienie wniosku inwestora, należy dokonać analizy w niezbędnym zakresie i ustalić, czy zabudowa na terenie sąsiadującym z tym, na którym inwestor ma zamiar zrealizować nową zabudowę, jest taka, iż sposób wykonania tej zabudowy „pozwała na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy”. Aktualnie w doktrynie i orzecznictwie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż „działka sąsiednia” (dla której brak jest definicji normatywnej) w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy planistycznej to działka położona w obrębie obszaru analizowanego, na którym znajduje się działka inwestora, nie musi mieć z tą działką jednak wspólnej granicy, co mogłoby sugerować literalne sformułowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy. W orzecznictwie administracyjnym wskazuje się zwłaszcza, iż wystarczające jest, aby na analizowanym obszarze (niekoniecznie w bezpośrednim sąsiedztwie z zachowaniem wspólnej granicy) znajdował się przynajmniej jeden obiekt pozwalający na stwierdzenie, iż zamierzenie budowlane przedstawione we wniosku inwestora jest możliwe do zaakceptowania w świetle wymogów ładu przestrzennego, którym służyć ma zasada określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast definicja normatywna „dostępności do drogi publicznej” zawarta jest w art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według której należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W orzecznictwie wskazuje się przy tym jednoznacznie, iż nie

⁵⁸ Szeroko zasadę dobrego sąsiedztwa omawia A. Plucińska-Filipowicz, *Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Komentarz*; dostępne w serwisie Lex.

jest wystarczające położenie działki inwestora przy drodze publicznej (np. autostradzie, drodze krajowej), lecz inwestor musi mieć prawnie zagwarantowany zjazd (wjazd) wiążący jego działkę z drogą (umożliwiający korzystanie z drogi, czyniący tę drogę „dostępną” dla inwestora). Samo położenie działki przy drodze bez możliwości korzystania z drogi (wjazdu na nią i zjazdu) i to w dacie załatwiania (rozstrzygania) wniosku o ustalenie warunków zabudowy, uniemożliwia pozytywne załatwienie tego wniosku.

Przepis art. 61 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego.

Rozpatrując zagadnienie zasady kontynuacji funkcji w stosunku do poszczególnych przedsięwzięć OZE należy wskazać zróżnicowane stanowiska organów i sądów administracyjnych w tym zakresie. Wynika to w głównej mierze z tego, że przedsięwzięcia OZE ze względu na swój swoisty charakter (produkcja prądu) i specyfikę (nie nadają terenowi dodatkowych walorów estetycznych) rodzą trudności w zastosowaniu cech zabudowy powstającej do cech zabudowy istniejącej.

Niektóre organy administracji publicznej samorządowej wskazują, w stosunku do elektrowni wiatrowych, że w związku z tym, że w art. 3 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane* zawarta jest definicja budowli, która wprost stanowi, że fundamenty i maszty elektrowni wiatrowych są częścią budowlaną urządzenia technicznego, która wymaga ustalenia warunków zabudowy na podstawie art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to konieczne jest zatem zastosowanie zasady kontynuacji funkcji. Podkreślają również, że wskazane w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłączenie stosowania zasady kontynuacji funkcji dotyczących linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej nie dotyczą tych elementów elektrowni wiatrowych. Argumenty przemawiające za taką interpretacją to przede wszystkim rozdzielność części budowlanych od urządzeń infrastruktury technicznej. Poza tym art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami literalnie nie wskazuje elektrowni wiatrowych jako urządzeń infrastruktury technicznej, stanowi jedynie, że przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych⁵⁹. Ponadto powyższą interpretację wzmacnia wy-

⁵⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14.10. 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 533/09. Natomiast odmiennie orzekł WSA w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 3.11. 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 714/09.

kładnia celowościowa, wedle której celem przepisu art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było umożliwienie budowy sieci elektrycznych, wodociągowych czy też kanalizacyjnych bez poszukiwania dla nich sąsiedztwa i analizowania jego cech. Wprowadzenie na grunt tego typu inwestycji nie wdraża jego funkcji (tego terenu) i nie powoduje braku możliwości realizowania na terenie inwestycji innej zabudowy rozumianej jako budynki mieszkalne itd. Natomiast wprowadzenie na grunt elektrowni wiatrowych jednoznacznie wprowadza na dany teren funkcję produkcyjną, która ogranicza wprowadzenie innej zabudowy. Utożsamianie elektrowni wiatrowych z urządzeniami infrastruktury technicznej doprowadziłoby do sytuacji, w której regulacja prawna pozwalałaby na lokalizowanie elektrowni wiatrowych wszędzie (oczywiście przy zachowaniu standardów akustycznych), nawet w sąsiedztwie zwartych osiedli zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a to stanowiłoby zaprzeczenie ustawowej definicji ładu przestrzennego.

Inne organy administracji samorządowej wykładają art. 61 ust. 3 w związku z art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznając, że skoro z przepisów wynika służebna rola urządzeń infrastruktury technicznej, które potrzebne są do prawidłowego funkcjonowania działów gospodarki, więc przyjmują, że elektrownia wiatrowa jest konieczna dla utrzymania należytego poziomu wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej w Polsce.

Potwierdzają to stanowisko naczelne organy administracji. W piśmie Ministerstwa Infrastruktury stwierdza się „[...] na podstawie art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że turbiny wiatrowe, jako urządzenia elektryczne, należą do urządzeń infrastruktury technicznej, ich lokalizacja na mocy art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy, w tym zasady dobrego sąsiedztwie”⁶⁰.

Natomiast orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii uznania elektrowni wiatrowych za urządzenia infrastruktury technicznej jest podzielone. Chociaż coraz mocniej zaczyna utrzymywać się dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych zgodnie z którą tzw. elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej. Trzeba zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia „infrastruktura techniczna”. W celu ustalenia jego znaczenia niezbędne jest zatem zastosowanie reguł wykładni prawa. Podstawowym rodzajem wykładni przepisów prawa jest zaś wykład-

⁶⁰ Pismo z 22.02. 2008 r. znak pisma BN6ml-023015/08/566 Lex nr 17260 Ministerstwo Infrastruktury, Departament Nieruchomości i Planowania przestrzennego, dot. zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz Pismo z 11.06. 2008 r. znak pisma GZ.tr.022.-41/08 Lex nr 17259 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią, dotyczące lokalizacji wiatraków na gruntach rolnych.

nia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia, nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub zwrotu. Pogląd, iż elektrownie wiatrowe są urządzeniami infrastruktury technicznej zawarty jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 310/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1003/08, z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1000/08, z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 762/10, z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Po 763/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 października 2009 r., sygn. II SA/Bd 533/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. II SA/Łd 650/10 – dostępne na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro zaś stosownie do art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie stosuje się do urządzeń infrastruktury, to tym samym wydanie decyzji dla projektowanego zamierzenia inwestycyjnego nie jest uzależnione od spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa oraz dostępu do drogi publicznej.

Należy jednak podkreślić, że wyżej opisane niejednoznaczności przepisów prowadzą do uznaniowości w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla elektrowni wiatrowych. Uzależnione jest to od tego, w jaki sposób organ dokona interpretacji art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub na jakie orzeczenie sądu administracyjnego sądu się powoła. De lege ferenda w tym zakresie ustawodawca winien zdefiniować pojęcie „urządzenie infrastruktury technicznej” na potrzeby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym kontekście warto również wspomnieć o pojawiających w praktyce administracyjnej nieuzasadnionych próbach uznawania, że na terenach kwalifikowanych w miejscowych planach jako tereny upraw rolnych (jako funkcja podstawowa) z funkcją uzupełniającą polegającą na zaopatrzeniu w energię lub z dopuszczeniem urządzeń przesyłowych, dopuszczalna jest lokalizacja farm wiatrowych. Naczelny Sąd Administracyjny 9 września 2011r. wydał wyrok o sygnaturze akt II OSK 238/10 stwierdzający, że

[...] funkcja uzupełniająca jaką jest budowa urządzeń elektroenergetycznych musi pozostawać w ścisłym związku z funkcją wiodącą (podstawową) i nie może powodować faktycznej zmiany przeznaczenia danej jednostki urbanistycznej. Budowa tymczasem farmy wiatrowej o łącznej mocy przyłączeniowej 4000 kW, składającej się z dwóch siłowni wiatrowych o maksymalnej wysokości 144 m wraz z siecią kablową zasilającą niskiego i średniego napięcia, sprawiałaby, faktyczną zmianę przeznaczenia jednostki urbanistycznej z przeważającej funkcji upraw rolnych na funkcję przemysłową. Nie można dokonać takiej wykładni zapisów wskazywanego powyżej miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z którą, każde urządzenie które spełniałoby kryteria urządzenia elektroenergetycznego o jakim mowa w art. 3 ustawy prawo energetyczne mogłoby być usytuowane na terenie objętym planem, bez skonfrontowania jego usytuowania z funkcją podstawową danej jednostki urbanistycznej⁶¹.

Konieczność ujęcia w sposób jednoznaczny w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odnawialnych źródeł energii potwierdza kształtujący charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie.

Wracając do analizy spełniania kryteriów do wydania decyzji o warunkach zabudowy, to oprócz spełnienia warunku kontynuacji funkcji ustawodawca wymaga zachowania łącznie wszystkich pozostałych warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 2–5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do których należy dostępność terenu przeznaczonego pod inwestycję do drogi publicznej, uznanie, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla realizacji zamierzenia budowlanego, teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 wymienionej ustawy, a ponadto wydanie decyzji będzie zgodne z przepisami odrębnymi.

W przypadku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne należy wskazać na dwie linie orzecnicze sądów administracyjnych, które wykształciły się w ostatnim czasie. Kwestię zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne reguluje ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. Obowiązek taki dotyczy jedynie użytków rolnych klas I–III o powierzchni powyżej 0,5 ha. Zgodnie z art. 7 tejże ustawy: „Przeznaczenie na cele nierolne i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej” [obecnie minister właściwy do spraw środowiska]. Wobec tego kluczowa kwestia to wyjaśnienie pojęcia „zwartego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”. Niestety, jest to przedmiotem niejednolitego orzecnictwa sądowego i postępowania organów administracyjnych.

Definiując pojęcie „zwarty obszar...” sądy administracyjne wskazują na szczególny charakter przepisu ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. charakter przepisu szcze-

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.09. 2011 r., sygn. akt II OSK 238/10 oraz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 28.10. 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 554/10.

gólnego w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i interpretują je jako cały, zwarty kontur użytków gruntów przewidzianych do zmiany przeznaczenia, a nie tylko obszar klas I–III w granicach działki inwestora. Według organów, taką wykładnię pojęcia „zwartego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, w którym wykształciło się stanowisko, że zwartym obszarem jest teren jednej lub kilku działek wyodrębnionych ściśle oznaczonymi granicami. Dokonanie podziału gruntu rolnego na małe działki nie zmienia jeszcze przeznaczenia tego gruntu, który, mimo podziału, może nadal być nadal użytkowany rolniczo i zgodnie z przeznaczeniem. Jeśli jednak właściciel podzielonej działki rolnej występuje z wnioskiem o wydanie decyzji dotyczącej zabudowy części takiej działki (najczęściej posiadającej już odrębną numerację w ewidencji gruntów), wówczas zachodzą podstawy do oceny, czy zwarty obszar gruntów rolnych danej klasy, wytypowany do zmiany przeznaczenia i odpowiadający obszarowi całej podzielonej na mniejsze części działki, spełnia warunki określone przez dyspozycję art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organy twierdzą, że pojęcia „zwartego obszaru przeznaczanego do zmiany przeznaczenia” nie można utożsamiać z obszarem przeznaczonym do zainwestowania.

Fakt, że omawiany przepis został nie najlepiej zredagowany, nie może usprawiedliwiać dokonywania jego wykładni w sposób sprzeczny ze społeczno-gospodarczymi celami omawianej regulacji. Za takim rozumieniem pojęcia „zwartego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” opowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z 21 grudnia 2010 r. Sąd wskazał, że w przepisie jest mowa o obszarze zwartym, przez co należy rozumieć teren jednej lub kilku działek, wyodrębniony ściśle oznaczonymi granicami, natomiast obszar planowanej przez inwestora zabudowy nie jest geodezyjnie rozgraniczony. Odmienna wykładnia tego przepisu prowadziłaby do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, umożliwiając zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i realizację każdej inwestycji bez zgody właściwego organu na taką zmianę w każdym przypadku, gdyby tylko inwestor ograniczył powierzchnię zabudowy do wyznaczonego minimum. Ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działek objętych wnioskiem jako całości, a nie jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana lub w inny sposób zagospodarowana. WSA podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z 6 lutego 2009 r., w którym Sąd wskazał, że zawężające rozumienie pojęcia zwartego obszaru gruntów przeznaczonych do zmiany przeznaczenia, ograniczone jedynie do działki, która ma podlegać zainwestowaniu, nie tylko nie odpowiada językowej treści przepisu, gdyż nie ma żadnych podstaw do utożsamiania pojęcia działki z pojęciem zwartego obszaru, ale nie odpowiada też celom, które ustawodawca realizuje przez ograniczenie używania gruntów rolnych i leśnych na inne cele.

Należy zważyć, że stosowana przez organy administracji interpretacja pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” jest zbyt szeroka i nie znajduje uzasadnienia w ustawie. Organy winny badać nie tylko to, jaki jest zakres „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”, ale także czy rzeczywiście na tym obszarze ma nastąpić zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym pojęcie „obszaru” nie jest tożsame z pojęciem „działki”. Określając obszar projektowany do zmiany przeznaczenia, przy budowie elektrowni wiatrowej należy mieć na uwadze jedynie elementy stale wykorzystywane, takie jak fundamenty, drogi dojazdowe, plac manewrowy i urządzenia dodatkowe. Dopiero gdy łączny obszar użytków rolnych klas I–III projektowany do zmiany przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymagana jest zgoda ministra. Niesłuszne jest branie pod uwagę gruntów *de facto*, gdyż nadal będą one użytkowane rolniczo i nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ustawową definicją, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. I tylko w takim znaczeniu należy interpretować to pojęcie na potrzeby ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Potwierdza to dominująca linia orzecznictwa sądów administracyjnych. W wyroku z 27 czerwca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2004, nr 121, poz. 1266, ze zm.) dotyczy jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Zatem kryterium obszarowe 0,5 ha odnosi się jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona”⁶².

Organy administracji dokonując interpretacji „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych skupiają się jedynie na znaczeniu pojęcia „zwarłego obszaru”, pomijając kwestię zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne na „zwarłym obszarze”, o którym mowa we wspomnianym przepisie. Jak wskazało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: „wobec tego, że zwarta powierzchnia użytków rolnych przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze pod poszczególne wiatraki nie przekracza powierzchni granicznych określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z czym nie zachodzą przesłanki do występowania do ministra rolnictwa i rozwoju wsi o wyrażenie zgody na prze-

znaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III⁶³. Stanowisko to potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 maja 2010 r., w którym powtórzył uzasadnienie zawarte w wyroku z 27 czerwca 2008 r. oraz wskazał, że takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych⁶⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 299/09 wskazał, iż: „Nie ma wątpliwości, że odejście od literalnej wykładni na rzecz systemowej musi być bardzo ostrożne, bardzo dobrze uzasadnione w przypadku, gdy taka wykładnia ma przemawiać na niekorzyść strony postępowania administracyjnego. Ustawowe określenie »zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia« nie pozostawia możliwości wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wyraźnie łączy w jedną całość granice uwzględnianego obszaru ze zmianą przeznaczenia, czyli nakazuje ograniczanie powierzchni, dla której ma nastąpić zmiana przeznaczenia, do działek inwestora⁶⁵. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Gospodarki Ziemią z 17 kwietnia 2007 r.) w przypadku, jeśli „przestrzeń pomiędzy wiatrakami i drogami dojazdowymi do nich, które usytuowane są w znacznych odległościach od siebie, będzie najczęściej wykorzystywana rolniczo, w związku z czym grunty te nie wymagają zmiany przeznaczenia⁶⁶”.

Należy zauważyć, że stosownie do art. 54 mającego odpowiednie zastosowanie w myśl art. 61 ust. 1 ustawy planistycznej, decyzja o ustaleniu warunków zabudowy „określa”:

- 1) rodzaj inwestycji, a także
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
 - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
 - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
 - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
 - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych,
- 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1 (dotyczy inwestycji liniowych).

⁶³ Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Wsi z 17.04. 2002 r. GZ. tr. 077-15/02.

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6.02. 2009 r., sygn. akt II OSK 13/08.

⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.02. 2010 r., sygn. akt II OSK 299/09.

⁶⁶ Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią z dnia 17.04. 2007 r. GZ. tr. 022-23/07.

Przepis art. 55 w zw. z art. 54 stanowi, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy (oczywiście decyzja ostateczna) wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę, co oznacza, iż w zakresie ustaleń dokonanych w tej decyzji (warunków dla nowej zabudowy), które mają charakter wiążący (stanowiący), organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie może czynić już żadnych własnych ustaleń w prowadzonym przez siebie postępowaniu.

Podsumowując, w aktualnym modelu regulacji decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi nadmiernie elastyczne narzędzie lokalizacyjne. Może ono być stosowane tylko w przypadku braku uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale ponieważ wiele samorządów – ze względów finansowych oraz chęci utrzymania większej swobody w decydowaniu o zagospodarowaniu – zwleka z przyjmowaniem planów miejscowych, decyzje te są wydawane masowo (często kilkaset rocznie w jednej gminie), co potęguje chaos przestrzenny, zwłaszcza w przypadku elektrowni wiatrowych. Dotyczą one z reguły pojedynczych obiektów budowlanych i często nie uwzględniają zagospodarowania istniejącego lub planowanego w bliskim sąsiedztwie (pomimo tzw. warunku dobrego sąsiedztwa). Innymi słowy na obszarach pozbawionych planu gospodarowanie przestrzenią odbywa się na podstawie reżimu prawnego określonego w przepisach powszechnie obowiązujących przepisów szczególnych, tj. ustaw normujących poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego oraz art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podkreślić – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma inny charakter prawny. Zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy nie tylko określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, lecz ustala też przeznaczenie terenu – omówione powyżej (która to funkcja kształtująca jest zarezerwowana wyłącznie dla powyższego aktu prawa miejscowego, dlatego niedopuszczalne jest m.in. przewartościowanie funkcji uzupełniającej). Wyrażane w literaturze poglądy, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu pełni funkcję substytutu planu miejscowego należy więc przyjmować z ostrożnością. Istnieje również odmienność natury formy prawnej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym wielokrotnego stosowania, zaś decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu jest indywidualnym aktem administracyjnym przybierającym formę decyzji administracyjnej. Również w wypowiedziach judykatury zawarta jest stanowcza krytyka powyższego ujęcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako substytutu planu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu składu 7 sędziów z dnia 18 lipca 2005 r., „brak jest podstaw do upatrywania w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu procesu planistycznego zmierzającego do

ustanowienia na obszarze działki substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Wreszcie ustawowa hierarchia powyższych instrumentów prawnych wskazuje, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna być stosowana w sytuacjach wyjątkowych – uzupełniania zabudowy na obszarach zagospodarowanych. W takich przypadkach nie ma bowiem konieczności sporządzenia planu miejscowego, gdyż istniejąca zabudowa pozwala na ustalenie warunków urbanistycznych. Potwierdza to konstrukcja art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niestety wciąż niewystarczająca liczba obowiązujących planów miejscowych powoduje sytuację, w której powyższa hierarchia aktów ulega zaburzeniu, czyniąc decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu faktycznym narzędziem wiodącym, co negatywnie wpływa też na stan zagospodarowania przestrzennego w Polsce.

Na zakończenie niniejszego rozdziału należy wskazać, że planowane regulacje związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym dla przedsięwzięć OZE skierowane są na dodanie do katalogu inwestycji celu publicznego obiektów i urządzeń służących do wytwarzania, przesyłu i dystrybucji. Jak dotąd nie zrealizowano tego zamysłu, zaś projekty dotyczące uznania np. elektrowni wiatrowych za inwestycje celu publicznego pozbawiały tego rodzaju inwestycje podstawowej cechy związanej z jego istotą, tj. możliwości przymusowego pozbawienia własności nieruchomości dla osiągnięcia celu publicznego. Projekt zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami zakładał dodanie do inwestycji celu publicznego elektrowni wiatrowych, o ile może być realizowane nie powodując pozbawienia albo ograniczenia praw do nieruchomości, w sposób inny niż na drodze umowy. Natomiast na uwagę i aprobatę zasługuje fakt, że ustawa z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza nakaz, aby w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalone było rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, granice terenu pod budowę tych urządzeń oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Pokazuje to, że ustawodawca uwzględnił specyfikę przedsięwzięć OZE, uznając za konieczne określenie szerszego kontekstu funkcjonalno-przestrzennego.

Model regulacji procesu lokalizacji i ustalania zasad zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę przedsięwzięć OZE należałoby przeprowadzać w taki sposób, by instalacje w możliwie najmniejszym stopniu naruszały zasady kształtowania szeroko rozumianego ładu przestrzennego i nie powodowały nadmiernych uciążliwości dla środowiska oraz właścicieli sąsiednich. Możliwa pozostaje zatem odmowa ustalenia warunków zabudowy np. dla turbin

wiatrowych, jeżeli ich realizacja pozbawiałaby gminę albo określoną okolicę cennych walorów krajobrazowych (w kontekście wiążącej konwencji krajobrazowej), wybrana lokalizacja zagrażałaby poważnie środowisku albo poważnie pogarszała warunki zamieszkiwania (np. turbiny wiatrowe miałyby powstać na obszarze już trwale zagospodarowanym na cele mieszkaniowe).

4.5. Inne pozwolenia, uzgodnienia i zgody warunkujące uzyskanie pozwolenia na budowę

Zgodnie z art. 32 ustawy *Prawo budowlane* na inwestorze ciąży wymóg uzyskania pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów wymaganych przepisami szczególnymi (innymi niż przepisy ustawy – *Prawo budowlane*). W ustawie nie jest sprecyzowane, jakie konkretnie akty są tu wymagane, natomiast ich wspólną cechą jest to, że warunkują one wydanie pozwolenia na budowę. *Ratio legis* powyższego przepisu polega na zapewnieniu właściwego uwzględnienia szczególnych wymagań związanych z ochroną pewnych terenów lub obiektów budowlanych bądź uwzględnieniu specyfiki określonego rodzaju działalności. Spośród aktów wskazanych w art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* tylko niektóre będą miały formę decyzji administracyjnej (np. pozwolenia wodnoprawne). Część z nich jest wydawana w formie postanowienia. W tych też przypadkach uzgodnienie, wyrażenie zgody lub opinii powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań, natomiast niezajęcie stanowiska przez organ w tym terminie oznacza brak zastrzeżeń do przedstawionych rozwiązań (art. 32 ust. 2). Natomiast część z nich będzie miała tzw. charakter czynności preparacyjnych, przygotowawczych.

Należy podkreślić, że przepis art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* ma charakter bezwzględnie obowiązujący (uzyskanie wskazanych w przepisie pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów należy rozpatrywać w kategorii obowiązków inwestora) i nie wprowadza jakichkolwiek elementów uznaniowych⁶⁷. Uzyskanie wymaganych prawem stanowisk organów, z proceduralnego punktu widzenia następuje przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Ponadto należy zaznaczyć, że w wystąpieniu o opinię, uzgodnienia, decyzję nie opiera się na regulacja art. 106 k.p.a.⁶⁸ Obowiązek uzyskania stanowisk ciąży na

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 25.05.2005 r., OSK 1660/04, LEX nr 238563.

⁶⁸ S. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 166 oraz wyrok NSA z dnia 19.09.2007 r., II OSK 1213/06, LEX nr 494664.

inwestorze, przy czym musi to wynikać z przepisów odrębnych ustaw. Rozwiązanie tego rodzaju zawierają właśnie przepisy ustawy – *Prawo budowlane*⁶⁹. Przepisy szczególne, które przewidują wydanie aktów wskazanych w art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* są zawarte w wielu ustawach. Należą do nich m.in. przepisy dotyczące ochrony środowiska, lasów, dróg publicznych, prawa wodnego, prawa geologicznego, prawa energetycznego czy nawet miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia, którego źródłem są **odnawialne źródła energii** wymagane będą odrębne decyzje, pozwolenia i uzgodnienia, np. w przypadku energetyki wodnej wymagane będzie pozwolenie wodnoprawne⁷⁰ zgodnie z ustawą *Prawo wodne*, w przypadku energetyki wiatrowej niezbędne będą uzgodnienia z Urzędem Lotnictwa Cywilnego i z Dowództwem Sił Powietrznych już na etapie posadowienia masztu pomiarowego siły wiatru⁷¹.

Ponadto art. 20 ustawy *Prawo budowlane* przewiduje ciążyący na projektancie obowiązek uzyskania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów. Opiniowanie to następuje na etapie projektowania obiektu budowlanego, a zatem przed wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę i obejmuje: uzgodnienie projektu budowlanego przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych⁷², umieszczoną na projekcie budowlanym klauzulę zawierającą opinię rzeczoznawcy do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy o zgodności projektu z przepisami bhp i zasadami ergonomii⁷³, uzgodnienie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących budowy oraz zmiany sposobu użytkowania

⁶⁹ Szerzej L. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007, s. 45–47.

⁷⁰ Szerzej: M. Behnke, *Pozwolenie wodnoprawne jako środek prawnej ochrony środowiska*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy...*, s. 175–181 oraz J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 322–363.

⁷¹ K. Bekier, *Pomiary parametrów atmosfery na potrzeby energetyki wiatrowej*, „Czysta Energia”, 2010, nr 17, s. 16–17.

⁷² Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24.08. 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1380 ze zm.) oraz §15 ust. 2–4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16.06. 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 121 poz. 1137 ze zm.)

⁷³ Wynika to z przepisów art. 213 § 1 ustawy z dnia 26.06. 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz.U. 1998 , 21 poz. 94, ze zm.) oraz art. 9 ustawy z dnia 13.04. 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. nr 89, poz. 589 ze zm.) oraz § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19.12. 2007 r. w sprawie rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. nr 247, poz. 1835 ze zm.)

obiektów budowlanych (które może być dokonane przez rzeczoznawcę do spraw sanitarno-higienicznych w imieniu państwowego inspektora sanitarnego)⁷⁴.

Odnosnie do opinii o zgodności z przepisami bhp i zasadami ergonomii M. Flasiński wyraził pogląd, że stanowi ona decyzję administracyjną. Zdaniem autora, przemawia za tym zakres uprawnień rzeczoznawcy wykonującego w specyficznej formie działania z zakresu administracji państwowej w strukturze Państwowej Inspekcji Pracy oraz charakter prawny środka przysługujący od klauzuli – odwołanie, które można wnieść w terminie 14 dni. Podobne rozwiązanie w zakresie środka prawnego w postaci odwołania (a nie zażalenia) do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego przysługuje w przypadku odmowy uzgodnienia projektu bądź uzgodnienia z zastrzeżeniami przez rzeczoznawcę do spraw sanitarno-higienicznych (§ 22 rozporządzenia z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie rzeczoznawców do spraw sanitarno-higienicznych), przemawia to za uznaniem powyższego rozstrzygnięcia rzeczoznawcy za decyzję administracyjną. Natomiast w wyroku z dnia 12 maja 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w nim, że przepis art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud. nie stwarza dla projektanta uprawnień strony ani pełnomocnika inwestora w postępowaniu administracyjnym. Kontrola tych czynności może nastąpić w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Wywołane przez nie skutki nie stanowią bezpośredniego celu tych czynności, mają charakter wtórny, a to stanowi charakterystyczną cechę czynności faktycznych administracji. Nie rozstrzygają one też sprawy indywidualnej konkretnego adresata (strony). Nie spełniają nawet przesłanek zaistnienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Należy przy tym zauważyć, że podmiotem, który występuje o uzyskanie powyższych aktów, jest projektant, a nie inwestor.

Poza typowo budowlanymi pozwoleniami od inwestorów sektora OZE, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, którego źródłem są **odnawialne źródła energii**, wymagane są również odrębne decyzje, pozwolenia i uzgodnienia, np. w przypadku energetyki wodnej wymagane będzie pozwolenie wodnoprawne zgodnie z ustawą *Prawo wodne*, w przypadku energetyki wiatrowej niezbędne będą uzgodnienia z Urzędem Lotnictwa Cywilnego i z Dowództwem Sił Powietrznych już na etapie posadowienia masztu pomiarowego siły wiatru. Natomiast w przypadku biogazowni są zobowiązani do uzyskania pozwoleń emisyjnych zgodnie z ustawą *Prawo ochrony środowiska*. Natomiast ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach nakłada na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na odzysk i wytwarzanie odpadów. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o odpadach biogazownie przetwarzające odpady

⁷⁴ Według art. 3 pkt 2 lit. a oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 14.03. 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2006 , nr 122 poz. 851 ze zm.) i § 17–20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29.11.2002 r.

organiczne, należy traktować, jako instalacje do odzysku odpadów. Warunki rozprrowadzania substancji pofermentacyjnych w celu nawożenia lub ulepszenia gleby zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie procesu odzysku R10⁷⁵. W prawodawstwie UE szczegółowe kwestie związane z wykorzystaniem do produkcji biogazu z odpadów zwierzęcych reguluje Rozporządzenie (WE) Nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiające przepisy sanitarne, dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi; natomiast od 4 marca 2011 r. zostało ono uchylone rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. określającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia. Główne zmiany w nowym rozporządzeniu polegają m.in. na doprecyzowaniu metody postępowania z nawozami organicznymi i polepszaczami gleby, które mogą być wprowadzone do obrotu i stosowane, pod warunkiem, że pochodzą one z materiału kategorii II lub III oraz że zostaną odpowiednio przygotowane. Nawozy organiczne i dodatki do wzbogacania gleby muszą spełniać wymogi dotyczące kontroli patogenów oraz pakowania i etykietowania. Rozporządzenie (WE) z dnia 1 lutego 2006 r., nr 181/2006 w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1774/2002 w odniesieniu do nawozów organicznych i dodatków do wzbogacania gleby innych niż nawóz naturalny oraz zmieniające to rozporządzenie przewiduje, że produkty przetworzone pochodzące z procesów obróbki produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w zakładach przetwórczych nie mogą być stosowane bezpośrednio na gruntach, do których mogą mieć dostęp zwierzęta hodowlane (chodzi o pastwiska).

4.6. Pozwolenie na budowę oraz faza realizacji i odbioru inwestycji

Pozwolenie na budowę jest zasadniczą decyzją administracyjną procesu inwestycyjno-budowlanego oraz głównym ogniwem ciągu działań prawnych. Stanowi ono zwieńczenie kolejnej fazy procesu inwestycyjno-budowlanego dla przedsięwzięć OZE. Celem tej fazy jest uzyskanie pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenie dokumentacji projektowej. Podstawową zasadą jest rozpoczynanie robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Wszelkie odstępstwa od tej zasady zawarte w art. 28 ustawy *Prawo budowlane*.

⁷⁵ Dz.U. 2007, nr 228, poz. 1685.

Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę powinien być złożony przez inwestora, zawierając cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Do wniosku winno być dołączone zaświadczenie o posiadanych uprawnieniach budowlanych projektanta i posiadaniem wpisu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. W załączeniu do wniosku winno się znaleźć oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzja o warunkach zabudowy (gdy jest ona wymagana zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Projekt architektoniczno-budowlany winien uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷⁶. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji pozwolenia na budowę, a ewentualna zmiana projektu decyzji o pozwoleniu na budowę, przy czym nieistotne zmiany projektu nie wymaga wydania dodatkowej decyzji. (art. 36 ustawy *Prawo budowlane*).

Ustawa *Prawo budowlane* zawiera w art. 29 katalog inwestycji i robót budowlanych na które nie wymaga się pozwolenia na budowę, ale które wymagają zgłoszenia odpowiedniemu organowi architektoniczno – budowlanemu⁷⁷. Do wykonywania robót można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia organ nie wniesie sprzeciwu lub nie nałoży obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Jednakże w przypadku przedsięwzięć OZE nie będzie miała ona zbyt często zastosowania z uwagi na treść art. 29 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*, który stanowi o tym, że pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Z praktyki wynika, że przedsięwzięcia OZE poddawane są prawie zawsze ocenie oddziaływania.

Pozwolenie na budowę otwiera również drogę do realizacji zamierzeń budowlanych o określonym kształcie w konkretnym miejscu. Innymi słowy, pozwolenie na budowę stanowi zatem decyzję administracyjną, w której następuje „szczegółowa konkretyzacja uprawnień w zakresie kształtowania sposobu zabudowy nieruchomości gruntowej”.

⁷⁶ Dz.U. 2002 , nr 75, poz. 690.

⁷⁷ Z. Niewiadomski (red), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 312–363.

Po uzyskaniu pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia OZE, inwestor będzie mógł przystąpić do realizacji inwestycji. Na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego występują dwie fazy – budowy oraz odbioru obiektu. Celem pierwszej z nich jest wykonanie robót budowlanych. Decyzje administracyjne wydawane w jej trakcie mogą być związane z naruszeniem prawa budowlanego, w szczególności przez samowolę budowlaną. Sytuacje te wywołują odpowiednie reakcje organów inspekcji budowlanej, m.in. w formie decyzji.

Przed odbiorem obiektu następuje uzyskanie wymaganych przez prawo pozwoleń środowiskowych np. pozwolenie na emisję, pozwolenie na wytwarzanie odpadów itp. na 30 dni przed planowanym terminem odbioru⁷⁸. Skutkiem pozwolenia na użytkowanie (jak również upływu czasu w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy, w stosunku do którego organ nie wniósł sprzeciwu) jest możliwość przystąpienia do użytkowania obiektu zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Decyzja ta oznacza, „że z technicznego punktu widzenia przeprowadzone roboty budowlane można zaakceptować”. Akt ten nie ma znaczenia dla stosunków własnościowych. Należy przy tym zauważyć, że kwestia tytułu prawnego do nieruchomości na tym etapie, w przeciwieństwie do postępowania o pozwolenie na budowę, nie ma żadnego znaczenia prawnego i nie stanowi przesłanki wydania pozwolenia na użytkowanie.

Innymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi w tej fazie są: decyzja dotycząca wejścia na nieruchomość sąsiada (art. 47 ustawy *Prawo budowlane*), decyzja o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ustawy tej ustawy), Z uwagi na wskazany na wstępie zakres przedmiotu rozważań pozostawiam je poza szerszym zakresem analizy. Następną fazą procesu inwestycyjno-budowlanego jest odbiór obiektu. Wydawaną tu decyzją administracyjną jest pozwolenie na użytkowanie⁷⁹.

Odbiór obiektu budowlanego przez nadzór budowlany jest poprzedzony odbiorem przez inne wyspecjalizowane organy administracji publicznej, m.in. przez inspekcję sanitarną, inspekcję ochrony środowiska, inspekcję pracy, komendę państwowej straży pożarnej itp. Później inwestor uzyskuje pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego i następuje uzgodnienie warunków odbioru energii z Urzędem Regulacji Energetyki oraz Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi (omówione w innej części publikacji).

Podsumowując skrótowo niniejszą część publikacji należy stwierdzić, że proces inwestycyjno-budowlany dla inwestorów z sektora odnawialnych źródeł energii to skomplikowane

⁷⁸ H. Kisilowska, *Postępowanie przed rozpoczęciem budowy i realizacja robót budowlanych*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Wzory pism i umów*, Warszawa 2010, s. 59–120.

⁷⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 573–587.

i niejednoznaczne procedury prawno-administracyjne, które mogą być przyczyną swobodnej interpretacji przepisów przez organy administracji. Główny celem niniejszego działu publikacji było ukazanie podmiotom planującym realizację przedsięwzięć OZE modelu regulacji rzeczonoego sektora z uwzględnieniem elementów proceduralnych i po części materialnych (w tym środowiskowe uwarunkowania prawne) na jakie należy zwracać uwagę podczas przygotowania i realizacji projektu inwestycyjnego oraz w trakcie prowadzenia inwestycji.

Procedury modelu regulacji cechuje generowanie dodatkowych kosztów transakcyjnych związanych z koniecznością zatrudnienia specjalistów z zakresu wykonania wymaganej prawem dokumentacji. Scharakteryzowane powyżej czynności inwestorów sektora OZE, w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego, obrazują niespójność i niejednoznaczność polskiego systemu prawnego. Cechą tego systemu jest tzw. „przeregulowanie” tej sfery aktywności inwestycyjno-budowlanej. Dodatkowo należy wskazać na brak stabilności prawa, brak mechanizmów prorozwojowych uwzględniających rolę odnawialnych źródeł energii w rozwoju cywilizacyjnym.

Aktualne unormowania prawne generują trudności, przeszkody dla inwestorów, przy czym najczęstszą barierą podnoszoną przez inwestorów to przewlekłość postępowań administracyjnych, które poprzedzają możliwość przystąpienia do robót budowlanych. Należy jednak wskazać, że przyczyna tego stanu rzeczy nie jest wyłącznie kwestią opieszałości urzędniczej, a m.in. braku udowodnienia przez podmioty planujące przedsięwzięcie podstawowych zagadnień procesowych, brak fachowego wsparcia specjalistów oraz kwestii związanych z prawidłowym kształtowaniem kompetencji organów administracji właściwych do wydawania określonych decyzji⁸⁰.

Nieskorelowane ze sobą instrumenty ochrony interesu publicznego, np. z zakresu ochrony środowiska, często nie spełniają swojej roli. Ciągłe i liczne nowelizacje aktów prawnych nie poprawiają tego stanu, dodatkowo nadmiernie fragmentaryzują („specustawy”) system prawny tworząc nowe akty na potrzeby bieżących interwencji, a nie kompleksowej regulacji. Dlatego też należy postulować wydanie harmonijnych i kompletnych aktów prawnych normujących daną dziedzinę na zasadzie kodeksowości. Dużą rolę winien odgrywać tworzący się *Kodeks budowlany*⁸¹ i przywoływany coraz częściej w środowisku *Kodeks prawa ochrony*

⁸⁰ G. Dobrowolski, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucńska, M. Niedziółka i inni, Warszawa 2011, s. 94–106.

⁸¹ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, T. Asman i inni, *Kodeks budowlany. Tezy do projektu ustawy – Kodeks budowlany*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010, numer specjalny.

środowiska. Ponadto przeciwności dla przedsięwzięć OZE wynikają z ich nowatorskiego charakteru, niedostatecznej do niedawna wiedzy na temat odnawialnych źródeł, niewystarczających uregulowań prawnych, a także z częstych zmian przepisów. Proces realizacji po uzyskaniu pozwolenia na budowę jest krótszy, jednakże problematyczne jest prowadzenie budowy w oparciu o polskie prawo budowlane. Potencjał polskich firm jest często niedostosowany do pionierskiego charakteru przedsięwzięć OZE, co zazwyczaj się wiąże z koniecznością dostarczenia technologii z państw Europy Zachodniej. Należy podkreślić, że organy administracji publicznej stosując przepisy prawne powinny uwzględniać wkład przedsięwzięć OZE w realizację celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, zmianami klimatycznymi i szeroko pojętą ochroną środowiska, oczywiście nie może to powodować przekroczeń standardów jakości środowiska.

Rozdział 5

Zawarcie umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej

Przyłączenie nowo wybudowanych źródeł wytwórczych do sieci elektroenergetycznej jest warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji energii. W interesie inwestora leży szczegółowe określenie zarówno terminu, jak i kosztów przyłączenia planowanych przez niego instalacji do sieci, ponieważ będzie to jednocześnie moment umożliwiający rozpoczęcie produkcji energii i uzyskiwanie przychodów z tego tytułu. W związku z powyższym, uzyskanie przyłączenia należy uznać za jeden z najistotniejszych etapów przyjętego modelu regulacji procesu inwestycyjnego polegającego na budowie nowych źródeł wytwórczych. Ustawodawca polski, zdając sobie sprawę z kluczowego znaczenia możliwości uzyskania przyłączenia do sieci energetycznych uregulował procedurę i obowiązki operatorów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych w zakresie zawierania umowy o przyłączenie nowych podmiotów w art. 7 ustawy *Prawo energetyczne*. Przedmiotowa regulacja jest jednocześnie realizacją obowiązków nałożonych przez prawodawstwo na poziomie unijnym zakładające stworzenie wspólnego rynku energetycznego w Unii Europejskiej opartego na poszanowaniu zasad konkurencji.

5.1. Zasada dostępu stron trzecich jako podstawa obowiązku zawarcia umowy przyłączeniowej.

Zasada dostępu stron trzecich stanowi, że podmiot, który jest właścicielem infrastruktury niemożliwej do skopiowania i niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej na tym samym lub powiązanim rynku powinien zapewnić dostęp do niej za odpowiednią opłatą innym podmiotom na równych i niedyskryminujących zasadach¹.

¹ A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Obowiązek zawarcia umowy świadczenia usług przesyłowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 9, s. 3.

Zasada dostępu stron trzecich (*Third Party Access*) jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych służących zarazem zagwarantowaniu poprawnie funkcjonującej konkurencji w sektorze energetycznym, jak i polepszeniu bezpieczeństwa energetycznego. Zagwarantowanie dostępu do sieci innym podmiotom i ich wejście na rynek wytwarzania, bądź dostaw elektryczności do rozwoju konkurencji i wiążących się z tym korzyści. Jednocześnie umożliwia odbiorcy dyferencjację źródeł, z których nabywa on energię elektryczną i przynajmniej częściowe zabezpieczenie się przed przerwami w dostawach elektryczności².

Dostęp stron trzecich jest instytucją bezpośrednio związana z doktryną *essentials facilities* – infrastruktury kluczowej (wrażliwej). Z *essential facilities* mamy do czynienia, gdy na danym rynku właściwym istnieje infrastruktura, która jest faktycznie bądź ekonomicznie konieczna do prowadzenia działalności gospodarczej na tym samym lub powiązanim rynku. Dodatkowo, jeśli taka infrastruktura jest niemożliwa do skopiowania z jakichkolwiek powodów: technicznych, logistycznych, ekonomicznych (np. zupełnie nieopłacalna jest budowa równoległych sieci elektroenergetycznych) możemy przyjąć, że podmiot ją kontrolujący jest monopolistą. Zapobieganiu nadużywania przez taki podmiot swojej pozycji również na rynkach powiązanych, do których dostęp jest uzależniony od korzystania z infrastruktury kluczowej ma służyć właśnie instytucja dostępu stron trzecich³.

Na gruncie prawa energetycznego zasada ta interpretowana jest jako obowiązek właściciela lub operatora sieci do odpłatnego udostępnienia jej każdemu podmiotowi w celu umożliwienia mu dostarczania elektryczności odbiorcom końcowym, zgodnie z umowami zawartymi bezpośrednio z producentem lub sprzedawcą energii. TPA umożliwia dostawcom energii lub klientom wykorzystanie sieci elektroenergetycznej, której nie są właścicielami w celu sprzedaży lub kupna energii⁴.

5.1.1. Przyczyny wprowadzenia zasady dostępu stron trzecich

Zasada dostępu stron trzecich znalazła się w przepisach unijnych dyrektyw elektroenergetycznych, ponieważ pionowo zintegrowane przedsiębiorstwa energetyczne, wykorzystując strukturę sektora i uprzywilejowaną pozycję podmiotów kontrolujących sieć przesyłową

² F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 133.

³ C. S. Nagy, *Refusal to deal and the doctrine of essential facilities in US and EC competition law: a comparative perspective and a proposal for a workable analytical framework*, „European Law Review” 2007, no. 5, s. 665.

⁴ E. Dziadykiewicz, *Refusal to Grant Third-Party Access by an Electricity Transmission System Operator – Overview of Competition Law Issues*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2007, no. 2, s. 117.

i dystrybucyjną doprowadziły do całkowitego wykluczenia konkurencji. Odmowa bądź pośrednie lub bezpośrednie utrudnienie dostępu były powszechne i skutecznie zniechęcały przedsiębiorców do angażowania się i inwestowania w energetykę.

Nowe spółki wkraczające na rynek elektroenergetyczny zazwyczaj miały poważne problemy z dostępem do infrastruktury sieciowej, co pozwalało przypuszczać, że operatorzy byli skłonni faworyzować powiązane ze sobą jednostki gospodarcze. Ponadto, rozbudowa i modernizacja samych sieci była zaburzona przez działania przedsiębiorstw dominujących i dostosowana do potrzeb istniejących podmiotów, nie była natomiast nakierowana na maksymalizację zdolności przesyłowych sieci. Z braku wystarczających inwestycji, wynikał niewystarczający poziom płynności sieci oraz ograniczenia w ilości dostępnych mocy przesyłowych. Działające przedsiębiorstwa wytwórcze zajmowały niemalże całość mocy przesyłowych sieci, co stanowiło poważną barierę wejścia na rynek. Działające na rynku koncerny nie były zainteresowane rozbudową swoich sieci, ponieważ oznaczało to dla nich wejście na rynek podmiotów konkurencyjnych⁵.

Dlatego tak ważne dla sektora elektroenergetycznego jest zagwarantowanie dostępu stron trzecich na przejrzystych i niedyskryminujących zasadach.

5.1.2. Zasada dostępu stron trzecich w ustawie *Prawo energetyczne*

Dostęp stron trzecich do sieci elektroenergetycznej został wprowadzony do wtórnego prawa unijnego dyrektywą 96/92/WE⁶, a następnie zreformowany dyrektywą 2003/54/WE⁷. W najnowszej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁸ nie nastąpiły znaczące zmiany w unormowaniu tej instytucji.

Na mocy powyższych dyrektyw państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane wprowadzić system *Third Party Access* w stosunku do systemów przesyłowych i dystrybu-

⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Europejska Polityka Energetyczna*, COM (2007) 1 wersja ostateczna, s. 8.

⁶ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.U.WE L27/20.

⁷ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE Dz.U.WE L176/37.

⁸ Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE Dz.U.UE L211/55.

cyjnych. Dostęp ma być oparty na kontrolowanych taryfach, które mają jednakowe dla wszystkich podmiotów, obliczane według obiektywnych i przejrzystych kryteriów. Zgodnie z tym unormowaniem państwowy organ regulacyjny może ograniczyć się do określenia stawek i opłat, albo zamiast tego określić wytyczne i metody kształtowania tych cen, a szczegółowe obliczenia pozostawić operatorowi. Po opublikowaniu stawek lub wytycznych mają one mieć zastosowanie obiektywnie i bez dyskryminacji do wszystkich podmiotów ubiegających się o dostęp do sieci. W sytuacji, gdy organ regulacyjny zdecyduje się określić metody wyliczania opłat jest on zobowiązany do następczej kontroli ich przestrzegania przez operatorów sieci, przy czym kontrola ta może być dokonywana również przez np. organy antymonopolowe⁹.

Polska wypełniła obowiązki nałożone na nią przez prawo unijne poprzez wprowadzenie odpowiedniej regulacji w art. 4 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, który stanowi – Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych lub energii, na zasadach równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie [...].

Doprecyzowaniem sposobu i gwarancją realizacji powyższego obowiązku jest regulacja szczegółowa zawarta w art. 7 ustawy *Prawo energetyczne*, nakładająca na przedsiębiorstwo energetyczne będące operatorem sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie nowego podmiotu do sieci. Jednocześnie we wspomnianym art. 7 uregulowana została procedura i treść umowy przyłączeniowej.

5.2. Obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*:

Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. [...].

⁹ M. Będkowski-Koziół, *Kierunki zmian polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnotowych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 80.

Przytoczony powyżej przepis jest kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania sieci energetycznych oraz zagwarantowania dostępu do nich podmiotom trzecim – zarówno odbiorcom energii, jak i jej wytwórcom. Artykuł 7 ustawy *Prawo energetyczne* nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie z każdym podmiotem spełniającym warunki przyłączenia, o ile nie ma przeciw temu przeszkód technicznych bądź ekonomicznych. Naturalnie na potrzeby niniejszego opracowania omówione zostaną warunki i tryb przyłączania do sieci wytwórców energii, pominięte natomiast będą kwestie odnoszące się wyłącznie do odbiorców¹⁰.

Niektórzy przedstawiciele doktryny podkreślają, iż w istocie na przedsiębiorstwo nie jest nakładany obowiązek zawarcia rzeczonyj umowy, a jedynie określenia jej warunków, na które może lub nie przystać podmiot przyłączany. Nie sposób jednak zgodzić się z tak zaprezentowaną tezą, ponieważ przedsiębiorstwo energetyczne jako podmiot gwarantujący dostęp do świadczenia publicznego jest związany również co do treści zawieranej umowy. W sytuacji, gdy warunki umowne zaproponowane przez przedsiębiorstwo energetyczne byłyby zbyt wygórowane i w rzeczywistości blokowały dostęp do sieci, należałoby takie zachowanie operatora uznać za odmowę zawarcia umowy przesyłowej, ze wszystkimi konsekwencjami takiego działania.

W związku z powyższym należy wyróżnić trzy przesłanki określone przez art. 7 ust. 1 determinujące powstanie po stronie przedsiębiorstwa sieciowego obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie:

1. Istnienie ekonomicznych warunków przyłączenia.
2. Istnienie technicznych warunków przyłączenia.
3. Spełnianie przez podmiot przyłączany warunków przyłączenia do sieci i odbioru¹¹.

Na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne* dodawana jest również czwarta przesłanka – posiadanie tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane.

5.2.1. Istnienie ekonomicznych warunków przyłączenia

Zazwyczaj dokonanie przyłączenia nowego podmiotu do sieci wymaga rozbudowy istniejącej instalacji, w celu doprowadzenia odpowiedniej infrastruktury do określonej nieruchomości. Inwestycje w rozbudowę sieci wiążą się z bardzo wysokimi kosztami, z tego powodu

¹⁰ M. Swora, M. Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 520.

¹¹ Tamże, s. 518.

ustawodawca zdecydował się wyposażyć przedsiębiorstwo energetyczne w uprawnienie do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci w przypadku, gdy realizacja przyłącza okazałaby się nieopłacalna. Omawiana przesłanka jest bardzo ocenna i nieostra, a ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie precyzyjnej definicji ekonomicznych warunków uzasadniających przyłączenie¹². Przy interpretacji prezentowanej przesłanki przedsiębiorstwu energetycznemu pozostawiono znaczną swobodę, jednak nie można mówić tutaj w żadnej mierze o dowolności dokonywanej oceny. Granice stwierdzenia braku ekonomicznych warunków dokonania przyłączenia zostały określone przez orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w Warszawie oraz praktykę decyzyjną Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki¹³.

Podstawowym dokumentem wykorzystywanym przy ocenie ekonomicznych warunków przyłączenia jest plan rozbudowy sieci opracowywany przez każdego operatora w zgodzie z aktami prawa lokalnego, takimi jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie powyższego planu przedsiębiorstwo energetyczne określa koszty własne rozbudowy sieci oraz oblicza taryfy za przyłączenie nowych podmiotów, których wysokość ma zrekomensować poniesione wydatki. Jeśli w takim planie ujęta została dana nieruchomość przedsiębiorstwo energetyczne nie ma praktycznie możliwości odmowy zawarcia umowy o przyłączenie, z powodów ekonomicznych. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub nieujęcia w nim nieruchomości podmiotu wnioskującego o przyłączenie możliwe jest dokonanie analizy efektywności ekonomicznej danej inwestycji, która określi przychód jaki dana inwestycja będzie w stanie przynieść w perspektywie nie krótszej niż 20 lat. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta w Warszawie w orzeczeniu z dnia 18 września 2002 r. doszedł do wniosku, że „odmowa przyłączenia do sieci z powodu braku warunków ekonomicznych może nastąpić jedynie w przypadkach wyjątkowych, a więc wówczas gdy obiekt odbiorcy położony jest w znacznej odległości od sieci lub w miejscu szczególnie trudno dostępnym”¹⁴.

Jednakże brak warunków ekonomicznych nie zamyka inwestorowi drogi do uzyskania przyłączenia do sieci. W takim przypadku możliwe jest wykorzystanie regulacji zawartej w art. 7 ust. 9 ustawy *Prawo energetyczne*, który stanowi – W przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne odmówi przyłączenia do sieci z powodu braku warunków ekonomicznych,

¹² Tamże, s. 520.

¹³ A. Kucińska, *Procedura uzyskania przyłączenia do sieci energetycznej i gazowej*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora i inni, *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 62.

¹⁴ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 521.

o których mowa w ust. 1, za przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo energetyczne może ustalić opłatę w wysokości uzgodnionej z podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci w umowie o przyłączenie do sieci [...].

Dzięki unormowaniu zawartym w przytoczonym przepisie w szczególnych wypadkach dopuszczalne jest indywidualne ustalenie kosztów przyłączenia i pokrycie ich w znacznej części, bądź w całości przez podmiot wnioskujący o przyłączenie.

5.2.2. Istnienie technicznych warunków przyłączenia

Na przedsiębiorstwo sieciowe nałożony jest szereg obowiązków w zakresie utrzymania sieci i urządzeń w odpowiednim stanie technicznym oraz zagwarantowania poprawnego funkcjonowania całej instalacji. Warunki techniczne utrzymania sieci określone są przede wszystkim w ustawie Prawo energetyczne i aktach wykonawczych, ale wynikają one również z dokumentów, takich jak gminne plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W związku z powyższym przedsiębiorstwo energetyczne rozpatrując wnioski o przyłączenie do sieci musi brać pod uwagę jej stabilność i możliwości techniczne dokonania kolejnych przyłączeń¹⁵.

Brak możliwości technicznych dokonania przyłączenia powinien być określany w sposób obiektywny, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy i techniki. Przeszkoda o charakterze technicznym jest w zasadzie trwała i całkowicie uniemożliwia przyłączenie danego podmiotu do sieci w określonym miejscu¹⁶.

5.2.3. Spełnienie warunków przyłączenia przez podmiot ubiegający się o przyłączenie

Przyłączenie jakichkolwiek nowych urządzeń i instalacji do istniejącej sieci czy to elektrycznej, czy też ciepłowniczej wiąże się z koniecznością dostosowania ich parametrów technicznych i eksploatacyjnych do parametrów sieci. Ustawodawca wprowadzając omawianą przesłankę miał na celu przede wszystkim zabezpieczenie prawidłowego działania sieci i uniknięcie sytuacji, w których funkcjonowanie systemu energetycznego mogłoby zostać

¹⁵ A. Kucińska *Procedura uzyskania przyłączenia do sieci energetycznej i gazowej*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora i inni, *Energetyka i ochrona...*, s. 63.

¹⁶ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 521.

zagrożone przez przyłączanie wadliwych bądź niestabilnych urządzeń. Wymagania techniczne jakie muszą spełniać urządzenia przyłączane do sieci mają również zagwarantować utrzymanie właściwych parametrów jakościowych dostarczanej energii lub paliw. Ogólne wymogi jakie powinny spełniać wszelkie urządzenia przyłączane do każdej sieci energetycznej zostały określone w art. 7a ust. 1 i 2 ustawy *Prawo energetyczne*, które stanowią:

1. Przyłączane do sieci urządzenia, instalacje i sieci podmiotów ubiegających się o przyłączenie muszą spełniać wymagania techniczne i eksploatacyjne zapewniające:

- 1) bezpieczeństwo funkcjonowania systemu gazowego, systemu elektroenergetycznego albo sieci ciepłowniczej oraz współpracujących z tą siecią urządzeń lub instalacji służących do wytwarzania lub odbioru ciepła, zwanych dalej „systemem ciepłowniczym”;
- 2) zabezpieczenie systemu gazowego, systemu elektroenergetycznego albo systemu ciepłowniczego przed uszkodzeniami spowodowanymi niewłaściwą pracą przyłączonych urządzeń, instalacji i sieci;
- 3) zabezpieczenie przyłączonych urządzeń, instalacji i sieci przed uszkodzeniami w przypadku awarii lub wprowadzenia ograniczeń w poborze lub dostarczaniu paliw gazowych lub energii;
- 4) dotrzymanie w miejscu przyłączenia urządzeń, instalacji i sieci parametrów jakościowych paliw gazowych i energii;
- 5) spełnianie wymagań w zakresie ochrony środowiska, określonych w odrębnych przepisach;
- 6) możliwość dokonywania pomiarów wielkości i parametrów niezbędnych do prowadzenia ruchu sieci oraz rozliczeń za pobrane paliwa lub energię.

2. Urządzenia, instalacje i sieci, o których mowa w ust. 1, muszą spełniać także wymagania określone w odrębnych przepisach, w szczególności: przepisach prawa budowlanego, o ochronie przeciwporażeniowej, o ochronie przeciwpożarowej, o systemie oceny zgodności oraz w przepisach dotyczących technologii wytwarzania paliw gazowych lub energii i rodzaju stosowanego paliwa.

Doprecyzowanie i przedstawienie konkretnych parametrów i wymagań technicznych dla urządzeń przyłączanych do sieci należy do obowiązków przedsiębiorstwa energetycznego. Operator sieci kierując się powyższym katalogiem, szczegółowymi parametrami technicznymi określonymi w aktach wykonawczych wydanych do ustawy prawo energetyczne oraz parametrami własnej sieci określa odrębne warunki przyłączenia indywidualnie dla każdego podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci¹⁷.

W przypadku niewypełnienia wskazanych warunków i parametrów technicznych przedsiębiorstwo energetyczne odmawia zawarcia umowy przyłączeniowej do czasu zagwarantowania właściwego stanu technicznego przyłączanych urządzeń i instalacji.

¹⁷ Tamże, s. 523.

5.2.4. Tytuł prawny do nieruchomości

Ostatnią przesłanką, którą musi spełnić inwestor ubiegający się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej lub ciepłowniczej jest posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której posadowione zostały źródła wytwarzające energię, które mają zostać przyłączone. Przesłanka ta nie ma charakteru równorzędnego z wymienionymi wcześniej, ponieważ w przeciwieństwie do nich nieposiadanie tytułu prawnego do nieruchomości skutkowało będzie jedynie uprawnieniem przedsiębiorcy sieciowego do odmowy zawarcia umowy przyłączeniowej, natomiast niespełnienie którejkolwiek z poprzednich przesłanek skutkuje obowiązkiem niewyrażenia zgody na przyłączenie do sieci¹⁸. Prezentowana przesłanka interpretowana jest bardzo szeroko i dla jej wypełnienia konieczne jest posiadanie dowolnego tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością, może to być zarówno prawo rzeczowe, jak i tytuł prawny wynikający ze stosunku obligacyjnego. Sposób nabycia oraz preferowane rodzaje tytułów prawnych do nieruchomości zostały opisane w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania, w związku z czym nie będą przedmiotem dodatkowych rozważań w tym miejscu.

5.3. Treść umowy przyłączeniowej

Minimalny zakres treści umowy przyłączeniowej został określony w art. 7 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, zgodnie z którym umowa przyłączeniowa powinna określać w szczególności: termin realizacji przyłączenia, wysokość opłaty za przyłączenie, miejsce rozgraniczenia własności sieci przedsiębiorstwa energetycznego i instalacji podmiotu przyłączanego, zakres robót niezbędnych przy realizacji przyłączenia, wymagania dotyczące lokalizacji układu pomiarowo-rozliczeniowego i jego parametrów, warunki udostępnienia przedsiębiorstwu energetycznemu nieruchomości należącej do podmiotu przyłączanego w celu budowy lub rozbudowy sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia, przewidywany termin zawarcia umowy, na podstawie której nastąpi dostarczanie paliw gazowych lub energii, ilości paliw gazowych lub energii przewidzianych do odbioru, moc przyłączeniową, odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, a w szczególności za opóźnienie terminu realizacji prac w stosunku do ustalonego w umowie, oraz okres obowiązywania umowy i warunki jej rozwiązania.

Wprowadzony przez ustawodawcę katalog postanowień umowy przyłączeniowej ma charakter otwarty, w związku z czym nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorstwo energetyczne dodało inne elementy do umowy, jakie uzna za pożądane z uwagi na rodzaj przyłączanych urządzeń czy warunki funkcjonowania sieci.

Jednym z najistotniejszych, z punktu widzenia inwestora, elementów umowy o przyłączenie do sieci jest jej koszt. Podstawy wyliczenia należnej opłaty związanej z przyłączeniem do sieci również uregulowano w drodze ustawowej, ma to zapobiec dowolnemu określaniu ceny przez przedsiębiorstwa sieciowe i blokowaniu w ten sposób dostępu do sieci podmiotom zainteresowanym. W art. 7 ust. 8 ustawy *Prawo energetyczne* określone zostały zasady obliczania wysokości opłaty, zgodnie z punktem trzecim omawianego przepisu dotyczącym przyłączenia nowych źródeł wytwórczych. Za przyłączenie źródeł współpracujących z siecią oraz sieci przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii pobiera się opłatę ustaloną na podstawie rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację przyłączenia, z wyłączeniem odnawialnych źródeł energii o mocy elektrycznej zainstalowanej nie wyższej niż 5 MW oraz jednostek kogeneracji o mocy elektrycznej zainstalowanej poniżej 1 MW, za których przyłączenie pobiera się połowę opłaty ustalonej na podstawie rzeczywistych nakładów.

Zgodnie z przywołanym przepisem inwestor zobowiązany jest ponieść całkowite koszty rozbudowy i modernizacji sieci, która jest konieczna do przyłączenia nowych mocy wytwórczych. Jedynie w przypadku przyłączenia mniejszych mocy produkcyjnych przedsiębiorca sieciowy zobowiązany jest pokryć wspomniane koszty w połowie.

5.4. Tryb zawarcia umowy przyłączeniowej

Pierwszym etapem uzyskania przyłączenia jest wystąpienie z wnioskiem do przedsiębiorstwa sieciowego o określenie warunków przyłączenia. Stanowią one podstawę do późniejszego zawarcia samej umowy przyłączeniowej, ponieważ zgodnie z art. 7 ust. 8i ustawy *Prawo energetyczne* są one warunkowym zobowiązaniem przedsiębiorstwa energetycznego do zawarcia umowy w okresie dwóch lat od ich wydania. Sam wniosek o określenie warunków powinien zawierać następujące elementy: oznaczenie podmiotu ubiegającego się o przyłączenie, określenie nieruchomości, na której posadowione są urządzenia podlegające przyłączeniu oraz informacje o parametrach technicznych urządzeń niezbędne do zapewnienia spełnienia wymagań określonych w art. 7a ustawy *Prawo energetyczne*¹⁹.

¹⁹ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 529.

W przypadku ubiegania się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej ustawodawca wprowadził szczególny tryb zawarcia umowy i ustanowił dodatkowe wymagania dla tego rodzaju przyłączenia różnicując je w zależności od wysokości napięcia sieci elektroenergetycznej, do której miałyby nastąpić przyłączenie.

W przypadku przyłączania nowych źródeł wytwórczych do sieci elektroenergetycznej o napięciu powyżej 1 kV na inwestorze ciążyć będzie kilka dodatkowych obowiązków.

Przede wszystkim w ciągu 7 dni od złożenia wniosku o określenie warunków przyłączeniowych zobowiązany inwestor zobowiązany jest do uiszczenia zaliczki na poczet opłaty przyłączeniowej, która określona jest w wysokości trzydziestu złotych za każdy kilowat mocy określonej we wniosku, nie więcej jednak niż trzy miliony złotych i nie więcej niż szacowana wysokość opłaty przyłączeniowej. W sytuacji, gdy zaliczka przekroczy wysokość samej opłaty przedsiębiorstwo sieciowe obowiązane będzie zwrócić nadwyżkę wraz z odsetkami obliczonymi od dnia jej uiszczenia. W przypadku nieuiszczenia zaliczki przez podmiot ubiegający się o przyłączenie operator sieci pozostawi wniosek bez rozpatrzenia²⁰.

Inwestor planujący przyłączyć nowe źródło mocy do sieci o napięciu przekraczającym 1 kV zobowiązany jest on zawsze załączyć do wniosku wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w jego braku decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu potwierdzające możliwość zlokalizowania na danej nieruchomości tego typu inwestycji²¹.

Kolejnym obowiązkiem związanym z przyłączeniem się do sieci o wyższym napięciu jest obowiązek sporządzenia ekspertyzy wpływu urządzeń, instalacji lub sieci podlegających przyłączeniu na system elektroenergetyczny i poniesienia związanych z tym kosztów. Jedynie inwestorzy planujący przyłączenie niewielkich źródeł energii – o mocy nieprzekraczającej 2 MW zwolnieni są z konieczności przygotowania powyższej ekspertyzy²².

Termin w jakim przedsiębiorstwo sieciowe powinno zostać określić warunki przyłączeniowe to 150 dni od dnia złożenia wniosku.

W przypadku ubiegania się o przyłączenie do sieci o napięciu znamionowym poniżej 1 kV podmiot nie jest zobowiązany do uiszczenia zaliczki, nie musi również sporządzać ekspertyzy wpływu urządzeń, instalacji lub sieci podlegających przyłączeniu na system elektroenergetyczny ani załączać do wniosku wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

²⁰ A. Kucińska, *Procedura uzyskania przyłączenia...*, s. 70.

²¹ Art. 7 ust. 8d ustawy z dnia 10.04.1997 r. – *Prawo energetyczne* (tekst jedn.: Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

²² Art. 7 ust. 8e ustawy z dnia 10.04.1997 r., tamże.

Przedsiębiorca sieciowy natomiast, ma obowiązek określić warunki przyłączeniowe w przeciągu 30 dni od złożenia wniosku.

Po wypełnieniu przez inwestora ubiegającego się o przyłączenie do sieci wymagań określonych w warunkach przyłączeniowych przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane jest zawrzeć właściwą umowę i przyłączyć nowy podmiot do sieci.

5.5. Odmowa zawarcia umowy przyłączeniowej

W przypadku odmowy zawarcia umowy przyłączeniowej przedsiębiorstwo sieciowe zobowiązane jest niezwłocznie poinformować na piśmie podmiot ubiegający się o uzyskanie przyłączenia oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o fakcie i przyczynach podjęcia decyzji odmownej. W sytuacji, gdy podmiot oczekujący przyłączenia nie zgadza się z uzasadnieniem wskazanym przez operatora może zwrócić się do Prezesa URE o rozstrzygnięcie zaistniałego sporu. Zgodnie z art. 8 ustawy *Prawo energetyczne* Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest organem administracyjnym właściwym do rozstrzygania sporów powstałych na tym tle. Uprawniony jest przede wszystkim do badania wypełnienia wszystkich przesłanek warunkujących obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci²³.

Prezes URE działa w tej sytuacji jako organ administracyjny i postępowanie odwoławcze odbywa się na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie zapada w drodze decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie wyjątkowo do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Etap realizacji inwestycji w odnawialne źródło energii polegający na uzyskaniu przyłączenia do sieci jest w praktyce bardzo sformalizowany i oparty najczęściej na wzorcach umownych. Przedsiębiorstwo energetyczne dysponujące siecią przesyłową lub dystrybucyjną wykorzystując swoją pozycję dominującą względem podmiotu ubiegającego się o przyłączenie nowych mocy wytwórczych bardzo rzadko dopuszcza możliwość negocjowania warunków umowy przyłączeniowej w jakimkolwiek zakresie. Dlatego potencjalny inwestor jeszcze na etapie planowania lokalizacji swojej inwestycji, jeśli tylko istnieje taka możliwość, powinien zadbać o umiejscowienie jej na terenie, z którego będzie istniała możliwość przyłączenia się do dwóch różnych sieci obsługiwanych przez różnych operatorów. Jest to jedyna sytuacja, w której operator może zdecydować się na podjęcie negocjacji w zakresie umowy przyłączeniowej i w efekcie zaproponować korzystniejsze warunki przyłączenia.

²³ A. Kucińska, *Procedura uzyskania przyłączenia...*, s. 70.

Rozdział 6

Uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym

Prawidłowe i efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw energetycznych jest konieczne dla stabilnego i konkurencyjnego rozwoju rynków krajowych. Procesy produkcji czy świadczenia usług nie są w stanie działać bez wykorzystywania energii elektrycznej, ma ona wpływ na wszystkie pozostałe sektory gospodarki. Koszt elektryczności jest również jedną z podstawowych zmiennych decydujących o cenach końcowych produktów i usług, a przez to bezpośrednio wpływa na kondycję gospodarki każdego państwa¹. Dlatego możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym została, w przypadku większości jej rodzajów, objęta przez polskiego prawodawcę reglamentacją. Oznacza to, iż sektor elektroenergetyczny został uznany przez ustawodawcę za pozostający w sferze tak wyjątkowej wagi dla interesów państwa oraz bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, że objęto go wyłączeniem spod zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej i poddano ścisłej kontroli. Konsekwencją reglamentacji aktywności przedsiębiorców w sektorze elektroenergetycznym jest konieczność uzyskania koncesji przez podmiot zamierzający podjąć przedmiotową działalność. Koncesja jest najdalej idącą formą reglamentacji działalności gospodarczej, jest to akt wydawany przez organy administracji państwowej wyrażający zgodę na podjęcie przez danego przedsiębiorcę określonej działalności gospodarczej w ściśle sprecyzowanym zakresie i na warunkach w nim określonych. Jednocześnie stanowi on pewnego rodzaju gwarancję stabilności dla przedsiębiorcy, ponieważ koncesja jest również aktem o określonej trwałości, tj. udzielanym na określony czas, od dziesięciu do pięćdziesięciu lat, w którym koncesjonariusz ma pewność, że będzie mógł prowadzić działalność określoną w koncesji².

¹ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 11.

² C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 224.

Wymóg uzyskania koncesji dla możliwości prowadzenia działalności gospodarczej jest jednym z kluczowych elementów warunkujących proces inwestycyjny w tym sektorze. Bez uzyskania koncesji całość inwestycji nie ma ekonomicznego uzasadnienia, ponieważ nie będzie mogła służyć prowadzeniu planowanej działalności i uzyskiwaniu przychodów. Z tego powodu przedsiębiorca planujący inwestycję w sektorze odnawialnych źródeł energii powinien już na etapie wstępnym ocenić swoje szanse na uzyskanie koncesji oraz tak zaplanować proces inwestycyjny, aby równoległe z nim przeprowadzić postępowanie koncesyjne.

6.1. Podstawy prawne obowiązku koncesyjnego

Regulacja prawna normująca wymogi stawiane potencjalnym koncesjonariuszom oraz tryb udzielania koncesji w sektorze elektroenergetycznym zostały, umieszczone w dwóch odrębnych aktach prawnych – ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 220, poz. 1447 z późn zm.; dalej również jako u.o.s.d.g.) oraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.; dalej również jako u.p.e.).

Bezpośrednią postawą nałożenia na przedsiębiorców obowiązku uzyskania koncesji w polskim systemie prawnym jest art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawierający katalog enumeratywnie wymienionych rodzajów działalności gospodarczej, które wymagają uzyskania koncesji. Jest to katalog zamknięty, obejmujący m.in. wydobywanie kopalin, wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, przewozy lotnicze, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych oraz prowadzenie kasyna.

Zgodnie z ust. 3 omawianego artykułu rozszerzenie tego katalogu z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli żadna inna forma reglamentacji działalności gospodarczej nie będzie wystarczająca oraz wymaga zmiany omawianej ustawy. Rzeczony przepis jest gwarancją, iż w żadnym innym akcie prawnym nie można wprowadzić nowego rodzaju koncesji, bez równoczesnej zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Dzięki czemu w tej ustawie zawsze znajdziemy pełny katalog rodzajów działalności gospodarczej wymagających koncesji.

Art. 46 ust. 1 punkt 3 u.o.s.d.g. stanowi – uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią – i jest on podstawą obowiązku koncesyjnego w sektorze elektroenergetycznym. Należy zauważyć, że przepis ten jest ogólny i nie określa precyzyjnie jaka działalność gospodarcza w sektorze elektroenergetycznym objęta jest obo-

wiązkiem koncesyjnym, a jaka może być wykonywana bez uzyskania tej decyzji administracyjnej. Właśnie z tego powodu, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej jest aktem o charakterze generalnym wprowadzono w niej art. 63, który stanowi odesłanie ustawowe – w kwestiach nieuregulowanych w przedmiotowej ustawie stosuje się przepisy ustaw odrębnych regulujących działalność podlegającą koncesjonowaniu – taką ustawą, w przypadku sektora elektroenergetycznego, jest właśnie ustawa *Prawo energetyczne*³.

Dla prawidłowego łącznego zastosowania przedmiotowych aktów prawnych konieczne jest określenie ich wzajemnego stosunku. Jak już zostało zaznaczone, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej jest aktem ogólnym, natomiast prawo energetyczne w zakresie regulacji koncesjonowania działalności w sektorze energetycznym stanowi ustawę szczegółową. W związku z powyższym zgodnie z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* regulacja zawarta w u.p.e. ma pierwszeństwo w stosowaniu przed u.o.s.d.g. Nie oznacza to jednak, iż możemy zrezygnować z zastosowania u.o.s.d.g., ponieważ w zakresie nieuregulowanym przez przepisy prawa energetycznego jej regulacje nadal będą obowiązywały. Omawiając koncesjonowanie działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym konieczne jest odniesienie się do obu tych aktów łącznie⁴.

6.2. Obowiązek uzyskania koncesji w sektorze elektroenergetycznym

Obowiązkiem uzyskania koncesji obarczeni są jedynie przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w ściśle sprecyzowanych sektorach gospodarki krajowej oraz w ściśle określonym zakresie. Dla pełnego zaprezentowania obowiązku koncesyjnego należy rozpocząć od omówienia pojęcia działalności gospodarczej, tj. przedstawienia jakie zachowanie działalnością gospodarczą jest, a jakie jeszcze nie spełnia wszystkich przesłanek tego miana. Ponadto konieczne będzie odniesienie cech działalności gospodarczej do zachowań podejmowanych przez uczestników szeroko rozumianego rynku energetycznego. Dopiero taki zabieg umożliwi wskazanie, które zachowania podmiotów działających na rynku energetycznym wypełniają znamiona prowadzenia działalności gospodarczej.

³A. Szafranski, *Zagadnienie blokowania inwestycji przez wymóg otrzymania koncesji wydawanych przez Prezesa URE*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora i inni, *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s.98.

⁴M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1105.

6.2.1. Działalność gospodarcza

Dla prawidłowego przedstawienia zagadnienia rodzajów działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym objętych obowiązkiem koncesyjnym konieczne jest wyjście od samego zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ to właśnie ono wymaga uzyskania pozwolenia w postaci koncesji.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest nią zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Działalność gospodarcza ma trzy podstawowe cechy – jest to działalność zarobkowa, zorganizowana i wykonywana w sposób ciągły oraz polega na aktywności przedsiębiorcy w jednej ze wskazanych dziedzin działalności.

Rodzaje działalności gospodarczej

Podstawą rozróżnienia między działalnością budowlaną, wytwórczą, handlową usługową, zawodową oraz rozpoznawaniem i wydobywaniem ze złóż są przepisy odrębne, umieszczone w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.),
- ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności [PKD)](Dz.U. nr 251, poz. 1885 z późn. zm.),
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług [PKWiU] (Dz.U. nr 207, poz. 1293 z późn. zm.)

Zgodnie z przywołanymi powyżej aktami prawnymi za działalność wytwórczą należy uznać „przekształcanie mechaniczne, fizyczne lub chemiczne materiału, substancji lub części składowych w nowy produkt”⁵, równocześnie należy pamiętać, że materiały lub części składowe wykorzystywane w procesie wytwarzania najczęściej także powstały w wyniku działalności wytwórczej innego przedsiębiorcy. Zgodnie z powyższym za działalność wytwórczą należy uznać zarówno tworzenie produktów z materiałów lub substancji o charakterze pierwotnym, jak i przetwarzanie istniejących już produktów w nowe towary.

⁵ A. Pawłowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2007, s. 24.

Działalność budowlana została normatywnie zdefiniowana w ustawie *Prawo budowlane*, zgodnie z której art. 1 oraz art. 3 punkt 6 i 7 za działalność budowlaną należy uznać działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Zgodnie z opiniami przedstawicieli doktryny do działalności budowlanej zalicza się również prace wykończeniowe polegające na instalacji wyposażenia i infrastruktury technicznej, o ile prace te mogą być uznane za część procesu budowlanego i są konieczne dla możliwości korzystania z obiektu budowlanego⁶.

Handel jest działalnością gospodarczą polegającą na sprzedaży lub zakupie towarów lub usług (co należy odróżnić od świadczenia usług). Do pojęcia handlu zalicza się również aktywność o charakterze pomocniczym względem samego handlu polegającą na sortowaniu, rozdzielaniu, mierzeniu czy pakowaniu⁷.

Zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług, za usługi uznane będą wszelkie czynności świadczone na rzecz podmiotów gospodarczych lub ludności przeznaczone do konsumpcji indywidualnej, zbiorowej i ogólnospolecznej niepolegające na wytworzeniu nowych dóbr materialnych.

Za działalność zawodową uznaje się zasadniczo wykonywanie jednego z wolnych zawodów uregulowanych w przepisach odrębnych. W celu ściślejszego sprecyzowania działalności zawodowej można posiłkowo odnieść się do regulacji kodeksu spółek handlowych, który w art. 88 zawiera listę zawodów, których wykonywanie umożliwia założenie spółki partnerskiej.

Cechy działalności gospodarczej

Aby aktywność podjęta w jednej z powyżej sprecyzowanych dziedzin została uznana za działalność gospodarczą musi charakteryzować się trzema cechami: zarobkowością, ciągłością i zorganizowaniem.

Działalność ma charakter zarobkowy jeśli jest wykonywana w celu uzyskania przychodu. O przypisaniu cechy zarobkowości nie decyduje jednak fakt uzyskiwania zysku, wręcz przeciwnie – nawet działalność, która przynosi straty zostanie uznana za zarobkową jeśli taki jest cel jej prowadzenia. Elementem bezpośrednio wskazującym na zarobkowy cel podejmowanej aktywności będzie wpis do właściwego rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działal-

⁶ M. Skrzydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 28.

⁷ A. Pawłowski (red.), *Ustawa o swobodzie...*, s. 24.

ności gospodarczej. Brak przedmiotowego wpisu nie będzie jednak oznaczał, iż prowadzona działalność nie ma charakteru zarobkowego – należy zaznaczyć, że nie ma kluczowego znaczenia zamiar przedsiębiorcy, czyli jego subiektywne odczucia, decydująca jest obiektywna możliwość uzyskania przychodu z prowadzenia danego rodzaju działalności.

Druga przesłanka z omawianego przepisu, czyli prowadzenie działalności w zorganizowanej formie, może być rozumiana dwojako – w sposób materialny bądź formalny. Uznać należy, że zorganizowanie działalności w dowolnej z dwóch powyższych interpretacji będzie prowadziło do uznania omawianej przesłanki za spełnioną. Zorganizowanie formalne polega na wyborze formy prawnej prowadzenia działalności poprzez rejestrację indywidualnego przedsiębiorcy w Ewidencji Działalności Gospodarczej lub założenie spółki handlowej i rejestracja jej w rejestrze przedsiębiorców KRS. Niepodjęcie powyższych działań nie będzie jednak odbierało aktywności przedsiębiorcy charakteru zorganizowanego. Możliwe jest zorganizowanie działalności w sensie materialnym, czyli prowadzenie działalności przy pomocy przedsiębiorstwa – strukturalnie uporządkowanego zbioru składników materialnych i niematerialnych służącego do wykonywania działalności gospodarczej, określonego w art. 55¹ kodeksu cywilnego⁸.

Aspekt ciągłości, podobnie jak jej zarobkowy charakter, również powinien być badany w kategorii obiektywnie ocenianego zamiaru przedsiębiorcy. Ciągłość oznacza trwałość, powtarzalność i stałość wykonywanych działań. Z powyższego można wyciągnąć wniosek, iż nie będzie prowadził działalności gospodarczej podmiot, który wykona daną czynność jednokrotnie, bez zamiaru kontynuowania takich działań. Jednocześnie przerwanie prowadzenia działalności nie pozbawi jej cechy ciągłości, możliwe jest sezonowe bądź nieregularne prowadzenie działalności jednak z zamiarem stałego jej wykonywania⁹.

Wszystkie wyżej omówione przesłanki muszą zostać spełnione łącznie, aby można było uznać daną aktywność za działalność gospodarczą. W związku z powyższym, w kontekście koncesjonowania, przedsięwzięcie nie posiadające powyższych cech nie będzie wymagało uzyskania koncesji. Dlatego np. osoba instalująca na własny użytek panele fotowoltaiczne na dachu swojego domu lub stawiająca niewielką elektrownię wiatrową na swojej nieruchomości na własny użytek, wyłącznie w celu uzyskania energii elektrycznej na własne potrzeby, nie będzie musiała dla takiej czynności uzyskiwać żadnej koncesji. Jednak aktywność znacznej większości podmiotów w sektorze energetycznym będzie musiała zostać zakwalifikowana jako działalność gospodarcza, która może polegać na wytwarzaniu energii, świadczeniu usług

⁸ M. Skrzydło, *Swoboda działalności...*, s. 48.

⁹ A. Pawłowski (red.), *Ustawa o swobodzie...*, s. 24.

jej przesyłu, handlu elektrycznością lub gazem czy budowie urządzeń i sieci wykorzystywanych w tym sektorze.

W związku w powyższym inwestor zamierzający prowadzić działalność polegającą na produkcji energii elektrycznej w elektrowni wiatrowej czy biogazowni z całą pewnością spełnia przesłanki uznania jego aktywności za działalność gospodarczą.

6.2.2. Rodzaje działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym objęte obowiązkiem koncesyjnym.

Należy pamiętać, że zasadą konstytucyjną polskiego ustroju prawnego jest swoboda działalności gospodarczej, zgodnie z którą niedopuszczalne jest ograniczanie przez ustawodawcę swobody działania przedsiębiorców bez istotnych przyczyn, takich jak ochrona bezpieczeństwa publicznego czy życia i zdrowia obywateli lub ochrona środowiska. Jednocześnie obowiązywanie tej zasady oznacza, iż ustawodawca, wprowadzając jakiegokolwiek ograniczenia, obowiązany jest kierować się zasadą proporcjonalności, czyli wprowadzać wyłącznie takie restrykcje, które po pierwsze, rzeczywiście i realnie będą dążyć do ochrony dóbr wyższych; po drugie, ustawodawca nie będzie wprowadzał żadnych ograniczeń ponad te, które są konieczne dla osiągnięcia tego celu¹⁰.

W związku z powyższym nie każda działalność gospodarcza prowadzona w sektorze elektroenergetycznym wymaga uzyskania koncesji. Katalog określający szczegółowo jaką działalność w sektorze energetycznym wymaga posiadania koncesji został zawarty w art. 32 ust. 1 u.p.e., który stanowi:

Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie:

1. Wytwarzania paliw lub energii [...].
2. Magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych, skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego, jak również magazynowanie paliw ciekłych [...].
3. Przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii [...].
4. Obrotu paliwami lub energią [...].

W przypadku runku energii elektrycznej lub ciepłej koncesji wymaga wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja oraz obrót nią. W świetle powyższego koncesji nie wymaga działalność wykonywana w ramach sektora energetycznego polegająca np. na usługach technicz-

nych – naprawach i konserwacji instalacji elektroenergetycznych, czy doradztwie inżynierskim w energetyce¹¹.

Jednocześnie ustawa *Prawo energetyczne* przewiduje szereg wyłączeń spod obowiązku uzyskania koncesji dla działalności zaliczających się do trzech wyżej wymienionych, podstawowych kategorii koncesyjnych.

Wytwarzanie energii

Z punktu widzenia niniejszego opracowania wytwarzanie energii jest najistotniejszym rodzajem działalności koncesjonowanej w sektorze energetycznym, dlatego zostanie on omówiony bardziej szczegółowo niż pozostałe. Wytwarzanie energii polega na uzyskiwaniu nowej rodzajowo, jak i jakościowo energii w porównaniu do substancji lub energii, które stanowiły podstawę wytworzenia¹². Przykładowo wytwarzaniem energii będzie wykorzystanie energii wiatru lub słońca w celu przekształcenia jej i wyprodukowania elektryczności, podobnie wytwarzaniem energii będzie wykorzystanie procesu spalania węgla do wytworzenia energii elektrycznej i ciepłej.

Ustawodawca wprowadził szereg wyłączeń spod obowiązku uzyskania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej. Koncesja nie jest wymagana, jeśli łączna moc zainstalowanych źródeł energii elektrycznej nie przekracza 50 MW, lub w przypadku energii ciepłej 5 MW. Należy zwrócić uwagę na użyty przez prawodawcę zwrot „łączna moc zainstalowanych źródeł” – konsekwencją takiego sformułowania wyłączenia jest konieczność sumowania mocy wszystkich źródeł wytwórczych będących w posiadaniu danego producenta, jeśli suma przekroczy powyżej wskazane limity konieczne jest uzyskanie koncesji. Ponadto w przypadku przyłączania nowych źródeł wytwórczych, nawet jeśli pojedynczo ich moc nie przekracza 50 MW (lub 5 MW dla energii ciepłej) wytwórca energii ma zawsze obowiązek wystąpić o rozszerzenie koncesji.

Wprowadzając omawiane wyłączenie ustawodawca uznał, iż przedsiębiorcy produkujący mniejsze ilości elektryczności lub energii ciepłej nie mają znacznego wpływu na poprawne funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego lub ciepłowniczego, w związku z czym działalność przez nich wykonywana nie spełnia przesłanek objęcia jej obowiązkiem koncesyjnym. Jednak zgodnie z zapisem art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. b, przedmiotowe wykluczenie nie dotyczy producentów energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, z wyłączeniem

¹¹ Tamże, s. 1090.

¹² Tamże, s. 1090

produkcji elektryczności z biogazu rolniczego. W konsekwencji każdy przedsiębiorca zamierzający prowadzić działalność w sektorze produkcji odnawialnej energii elektrycznej musi uzyskać koncesję, bez względu na moc zainstalowanych źródeł wytwórczych. Obowiązek ten nie dotyczy przedsiębiorców wykorzystujących w tym celu biogaz rolniczy, którzy muszą jedynie uzyskać wpis do właściwego rejestru¹³. W tym miejscu właściwe jest przedstawienie definicji odnawialnego źródła energii oraz definicji biogazu rolniczego wskazanych w art. 3 pkt 20 i 20a ustawy *Prawo energetyczne*, które stanowią:

20) odnawialne źródło energii – źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych;

20a) biogaz rolniczy – paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolno-spożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metabolicznej.

Wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego

Regulacja dopuszczająca wyłączenie spod obowiązku koncesyjnego producentów elektryczności z biogazu rolniczego jest względnie nowa i została wprowadzona do polskiego ustawodawstwa nowelizacją ustawy *Prawo energetyczne*, która weszła w życie w marcu 2010 r. Zgodnie z art. 9p ust. 1 tej ustawy – działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej [...] i wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego.

Należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który wyłączył spod obowiązku uzyskania koncesji wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego, jednak zaniechał wprowadzenia takiego wyłączenia dla energii cieplnej produkowanej przy wykorzystaniu tej samej metody. Konsekwencją przedstawionej luki jest fakt, że w przypadku elektrociepłowni konieczne okaże się uzyskanie odrębnej koncesji na produkcję energii cieplnej, jeśli przekroczony zostanie próg 5 MW. Przedstawiona sytuacja nie ma żadnego racjo-

nalnego uzasadnienia, w związku z czym zasadne byłoby zrównanie sytuacji prawnej producentów energii cieplnej z biogazu rolniczego z sytuacją prawną producentów elektryczności.

Przedsiębiorca zamierzający rozpocząć działalność gospodarczą w zakresie produkcji energii elektrycznej z biogazu rolniczego będzie musiał spełnić następujące warunki wskazane w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych:

1. Posiadanie tytułu prawnego do obiektów budowlanych, w których będzie wykonywana działalność gospodarcza.

2. Dysponowanie odpowiednimi urządzeniami technicznymi i obiektami budowlanymi, spełniającymi wymagania określone w szczególności w przepisach ustawy o biokomponentach i biopaliwach, sanitarnych i ochronie środowiska, umożliwiającymi prawidłowe wykonywanie działalności gospodarczej.

3. Niekaralność za przestępstwa skarbowe, przeciwko mieniu, wiarygodności dokumentów, a także przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz obrotowi gospodarczemu.

4. Złożenie pisemnego wniosku o wpis¹⁴.

Podmiotem właściwym do dokonania wpisu we wspomnianym rejestrze jest Prezes Agencji Rynku Rolnego. Wpis dokonywany jest na wniosek przedsiębiorcy po spełnieniu wskazanych w odrębnej ustawie przesłanek. Bardzo istotną różnicą między wpisem a koncesją jest fakt, iż wpis ma jedynie charakter deklaratoryjny, czyli potwierdzający – w przeciwieństwie do koncesji nie jest on podstawą do prowadzenia działalności gospodarczej. Uprawnienie to powstaje z mocy samego prawa po spełnieniu przesłanek warunkujących wpis.

Przesył i dystrybucja

Odrębnej koncesji wymaga także działalność gospodarcza polegająca na przesyłach lub dystrybucji energii lub paliw. W tym przypadku ustawodawca przewidział wyłączenia jedynie dla przedsiębiorców zajmujących się przesyłami i dystrybucją paliw gazowych lub ciepła. Kryterium zwolnienia od obowiązku uzyskania koncesji dla dystrybucji paliw gazowych jest wykorzystywanie sieci o przepustowości poniżej 1 MJ/s. W przypadku ciepła prawodawca uznał, iż koncesji nie wymaga zaopatrywanie w ciepło jeśli moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW. Nie zostało przewidziane żadne wyłączenie dla przedsiębiorców zajmujących się przesyłami lub dystrybucją elektryczności.

¹⁴ Tamże, s. 802.

Obrót energią

Ostatnim rodzajem działalności gospodarczej prowadzonej w sektorze elektroenergetycznym wymagającym uzyskania koncesji jest obrót elektrycznością. Tutaj prawodawca w art. 32 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.e. przewidział wyłączenie przedmiotowe dla przedsiębiorców zajmujących się obrotem, jeśli instalacja, za pomocą której dokonywany jest obrót cechuje się napięciem niższym niż 1 kV i pozostaje własnością odbiorcy energii.

Jednocześnie w art. 32 ust. 1 pkt 4 lit. b) wprowadzone zostało wyłączenie o charakterze podmiotowym umożliwiające działanie ściśle określonym podmiotom w zakresie obrotu elektrycznością bez konieczności uzyskiwania koncesji¹⁵. Do kategorii podmiotów zwolnionych z omawianego obowiązku zaliczona się przedsiębiorców dokonujących obrotu na:

- giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych,
- rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi przez towarowe domy maklerskie lub domy maklerskie prowadzące działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi oraz przez spółkę prowadzącą giełdę towarową, giełdową izbę rozrachunkową lub Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., nabywające paliwa gazowe lub energię elektryczną, z tytułu realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego spod obowiązku uzyskania koncesji na obrót elektrycznością wyłączony jest również jej producent w zakresie w jakim dokonuje on obrotu wyprodukowaną przez siebie energią¹⁶.

6.3. Przesłanki udzielenia koncesji

Jak już zostało wspomniane, regulacja dotycząca koncesjonowania działalności gospodarczej w sektorze elektroenergetycznym została umieszczona w dwóch ustawach, w związku z czym przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji musi wypełnić wszystkie przesłanki zawarte w obu tych aktach prawnych. Przesłanki udzielenia koncesji możemy podzielić na pozytywne, których wypełnienie jest podstawą udzielenia koncesji, oraz negatywne,

¹⁵ Tamże, s. 1093–1094.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 05.11.2008 r., III SK 7/08, OSNP 2009, nr 23–24, poz. 330.

które w razie zaistnienia staną się podstawą odmowy udzielenia koncesji¹⁷. Organem koncesyjnym w sektorze elektroenergetycznym jest, zgodnie z ustawą *Prawo energetyczne*, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Do przesłanek pozytywnych udzielenia koncesji zalicza się:

- posiadanie siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.p.e.),
- dysponowanie środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź udokumentowanie możliwości ich pozyskania (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.p.e.),
- posiadanie technicznych możliwości gwarantujących prawidłowe wykonywanie działalności (art. 33 ust. 1 pkt 3 u.p.e.),
- zatrudnienie osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych określonych w art. 54 u.p.e. (art. 33 ust. 1 pkt 4 u.p.e.)
- uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 33 ust. 1 pkt 5 u.p.e.), która nie jest wymagalna w przypadku gdy na danym terenie przyjęty został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ponieważ zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego jest w takim przypadku niedopuszczalne,
- dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania działalności (art. 50 pkt 1 u.o.s.d.g.)¹⁸.

Ustawodawca zdecydował się wprowadzić również następujące przesłanki negatywne dla możliwości udzielenia koncesji:

- upadłość lub likwidacja przedsiębiorcy (art. 33 ust. 3 pkt 1 u.p.e.),
- cofnięcie koncesji w przeciągu 3 lat przed złożeniem wniosku z powodów określonych w art. 58 ust. 2 u.o.s.d.g., czyli z powodu rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji lub innych warunków wykonywania działalności koncesjonowanej, określonych przepisami prawa lub z powodu nieusunięcia stanu niezgodnego z prawem w terminie wyznaczonym przez właściwe organy (art. 33 ust. 3 pkt 2 u.p.e.),
- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą (art. 33 ust. 3 pkt 2 u.p.e.)
- stanowienie zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli (art. 56 ust. 1 pkt 2 u.o.s.d.g.).

¹⁷ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 1105.

¹⁸ Urząd Regulacji Energetyki, *Pakiet informacyjny (OZE)*, Warszawa 2010, s. 6.

Przesłanki takie jak posiadanie siedziby lub miejsca zamieszkania na określonym terytorium; zatrudnienie pracowników o określonych, udokumentowanych kwalifikacjach; prowadzenie postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego względem przedsiębiorcy; cofnięcie koncesji w okresie 3 lat poprzedzających ubieganie się o jej ponowne udzielenie, czy w końcu skazanie prawomocnym wyrokiem sądu nie stwarzają daleko idących problemów interpretacyjnych, dlatego też dalsza część niniejszego opracowania poświęcona będzie bardziej nieostrym kryteriom udzielenia koncesji w sektorze elektroenergetycznym.

6.3.1. Dysponowanie właściwymi środkami finansowymi

Przedsiębiorca, który zamierza rozpocząć działalność gospodarczą w sektorze elektroenergetycznym musi liczyć się z koniecznością poniesienia relatywnie wysokich kosztów inwestycyjnych oraz dalszych wydatków, związanych z bieżącym prowadzeniem działalności gospodarczej. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, badając omawianą przesłankę, nie zwraca jednak uwagi wyłącznie na możliwości finansowe przedsiębiorcy konieczne do realizacji podjętej inwestycji. Przedsiębiorca ponad środki wystarczające na realizację inwestycji musi posiadać majątek wystarczający na zabezpieczenie roszczeń osób trzecich mogących powstać wskutek niewłaściwego lub nieostrożnego prowadzenia działalności gospodarczej objętej koncesjonowaniem, do roszczeń tego typu zalicza się również te wynikające ze szkód wywołanych w środowisku naturalnym. Ilość wymaganych środków może zależeć od takich czynników jak wielkość przedsięwzięcia, doświadczenie przedsiębiorcy w prowadzeniu danego rodzaju działalności, zagrożenie dla środowiska jakie niesie ze sobą dana inwestycja¹⁹. W razie podjęcia wątpliwości co do posiadania przez danego przedsiębiorcę wystarczających środków finansowych organ koncesyjny może uzależnić wydanie koncesji od złożenia odpowiedniego zabezpieczenia, które mogłoby pokryć ewentualne roszczenia osób trzecich za szkody wyrządzone w związku z prowadzeniem działalności koncesjonowanej, w postaci np. właściwego ubezpieczenia²⁰.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo energetyczne* inwestor ubiegający się o uzyskanie koncesji musi dysponować środkami finansowymi gwarantującymi prawidłowe wykonywanie działalności gospodarczej lub udokumentować możliwość ich pozyskania.

¹⁹ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 1116.

²⁰ A. Szafranski, *Zagadnienie blokowania inwestycji przez wymóg otrzymania koncesji wydawanych przez Prezesa URE*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora i inni, *Energetyka i ochrona środowiska...*, s. 104.

Oznacza to, iż ustawodawca dopuszcza sytuację, w której przedsiębiorca dysponuje co prawda środkami finansowymi, lecz w niewystarczającej ilości i uzupełnia brakującą kwotę dokumentując możliwość ich pozyskania w razie potrzeby. Teoretycznie możliwa jest również sytuacja, w której inwestor, nie dysponując żadnymi środkami finansowymi, w całości opiera swój wniosek o udzielenie koncesji na dokumentacji potwierdzającej możliwość uzyskania wymaganych prawem środków finansowych²¹.

W przypadku wypełnienia omawianej przesłanki za pomocą dokumentacji należy podkreślić, iż muszą być to konkretne środki finansowe, w razie potrzeby egzekwowalne. Nie mogą mieć charakteru wyłącznie abstrakcyjnego w postaci oświadczenie przedsiębiorcy bądź przedstawienia biznesplanu wraz z zakładanymi przez przedsiębiorcę przychodami z danego przedsięwzięcia²².

Ocena czy posiadane przez inwestora środki są wystarczające do zagwarantowania prawidłowego wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej pozostawiona została Prezesowi Urzędu Energetyki. Prezes URE dysponuje znaczną swobodą przy ocenie wypełnienia omawianej przesłanki, jednak kryteria przyjmowane przy ocenie wniosków są określone przez urząd i podane do publicznej wiadomości. I tak, dla przykładu, do udzielenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi konieczne jest posiadanie środków finansowych w wysokości zakładanego miesięcznego obrotu²³.

6.3.2. Posiadanie technicznych możliwości

Może się wydawać, że posiadanie technicznych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej objętej obowiązkiem koncesyjnym jako przesłanka jej udzielenia nie jest wygórowanym obowiązkiem nałożonym na przedsiębiorcę. Jak inaczej miałby on prowadzić działalność gdyby, co prawda posiadał koncesję, ale nie był dysponentem technologii umożliwiającej prowadzenie danej działalności. Tym bardziej w sektorze elektroenergetycznym wymaganie, aby przedsiębiorca posiadał technologię umożliwiającą bezpieczne wykonywanie planowanej działalności jest zupełnie uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska. Za bezsporne uznawane jest, że przedsiębiorca musi faktycznie dysponować możliwościami technicznymi, w związku z czym za niewystarczające zostanie uznane posia-

²¹ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 1114.

²² Tamże, s. 1114.

²³ A. Szafranski, *Zagadnienie blokowania inwestycji...*, s. 103.

danie wyłącznie planów rozwiązań technologicznych lub wykazanie technicznej możliwości funkcjonowania danego rozwiązania technologicznego. Podstawą dla wydania koncesji może być jedynie posiadanie konkretnych urządzeń umożliwiających prowadzenie działalności w sposób gwarantujący zachodzenie wymogów bezpieczeństwa²⁴.

Omawiany przepis nie określa szczegółowo jakie konkretne możliwości techniczne musi posiadać przedsiębiorca planujący rozpoczęcie działalności w sektorze elektroenergetycznym. Ową ogólność przedmiotowej normy należy uznać za cechę pozytywną. Mając na względzie, iż jest to przepis dotyczący wszystkich rodzajów działalności prowadzonych w sektorze energetycznym, nie tylko energii elektrycznej, lecz również sektorze gazowym oraz sektorze paliw, a także, biorąc pod uwagę zróżnicowanie technologii wykorzystywanych we wszystkich powyższych gałęziach gospodarki, ogólność omawianej przesłanki jest konieczna do umożliwienia organowi koncesyjnemu badania każdej sytuacji indywidualnie. Możliwe jest uzależnienie wydania koncesji od dostosowania posiadanej technologii do czynników zewnętrznych. Na przykład do obszaru geograficznego, na którym działalność koncesjonowana miałaby być wykonywana. Innych możliwości technicznych można wymagać od przedsiębiorcy planującego wykonywać działalność na terenach zagrożonych trzęsieniami ziemi, innych natomiast kiedy miałby być to teren objęty zagrożeniem powodziowym. Enumeratywne wyliczenie wymagań technicznych dla każdego rodzaju działalności gospodarczej regulowanej w ustawie prawo energetyczne jest niemożliwe również z przyczyn praktycznych, zbytnia kazuistyka przepisów doprowadziłaby jedynie do dodatkowego skomplikowania postępowania koncesyjnego dla potencjalnych inwestorów²⁵.

Problem interpretacyjny stanowi jednak moment, w którym wnioskodawca musi dysponować odpowiednimi możliwościami technicznymi. Jest to przesłanka udzielenia koncesji, dlatego też Prezes URE musi oceniać posiadane przez wnioskodawcę możliwości techniczne nie wcześniej, niż w momencie wydawania koncesji, co w praktyce oznacza, iż możliwe jest złożenie wniosku o udzielenie koncesji nie posiadając jeszcze wymaganych możliwości technicznych i dopiero podjęcie starań o uzyskanie wymaganych urządzeń i infrastruktury. Jednakże w takiej sytuacji zasadne jest rozważenie możliwości wystąpienia do Prezesa URE o wydanie promesy koncesji, która jest dokumentem zabezpieczającym prawa do koncesji na początku procesu inwestycyjnego. Ponadto możliwe jest także zawieszenie postępowania koncesyjnego w razie przedłużenia się okresu wypełniania wszystkich wspomnianych przesłanek²⁶.

²⁴ Tamże, s. 105.

²⁵ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 1120.

²⁶ Tamże, s. 1118.

6.3.3. Dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej

Powyższa przesłanka nie została określona w ustawie *Prawo energetyczne*, pojawia się natomiast w ustawie o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej w art. 50 ust. 1 pkt 2, który stanowi, iż przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Przytoczony przepis dotyczy uprawnień organu koncesyjnego w trakcie postępowania o udzielenie koncesji, nie określa zaś bezpośrednio podstaw do odmowy udzielenia koncesji. Powyższa przesłanka została pominięta w art. 56 u.o.s.d.g. określającym przesłanki negatywne dla udzielenia koncesji. Stąd pojawił się spór czy może on samodzielnie stanowić przesłankę odmownej decyzji organu koncesyjnego, w tym również prezesa URE.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na cel wprowadzenia obowiązku uzyskania koncesji w przypadku zamiaru prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej – jest to ochrona wyższych wartości, m. in. bezpieczeństwa publicznego. W związku z powyższym interpretacja stwierdzająca, iż brak rękojmi prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej nie może stanowić samoistnej podstawy odmowy udzielenia koncesji byłaby sprzeczna z celem omawianej regulacji, ponieważ dopuszczałaby sytuację, w której podmiot niezapewniający bezpiecznego wykonywania działalności gospodarczej, pociągającej za sobą określone ryzyko, mógłby ją faktycznie wykonywać²⁷. Takie rozwiązanie godziłoby w powagę prawa oraz przeczyło funkcji ochronnej i gwarancyjnej omawianej regulacji.

Przykładowymi przyczynami mogącymi uzasadnić brak rękojmi prawidłowego wykonywania działalności przez danego przedsiębiorcę mogą być, przykładowo, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo niepozostające wprawdzie w bezpośrednim związku z zakresem planowanej działalności gospodarczej, ale dotyczące np. odpowiedzialności karoskarbowej. Inną przyczynę mogą stanowić straty z aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej lub nieregulowanie wymagalnych zobowiązań podatkowych bądź składek na ubezpieczenie społeczne. Również prowadzenie działalności gospodarczej objętej obowiązkiem koncesyjnym bez uzyskania koncesji prawdopodobnie stanowić będzie podstawę do odmowy jej udzielenia. Zasadna również byłaby odmowa udzielenia koncesji z uwagi na jej odebranie pomimo upływu ustawowego trzyletniego terminu, jeśli cofnięcie koncesji było spowodowane wyjątkowo rażącym naruszeniem zasad prowadzenia działalności koncesjono-

²⁷ A. Szafranski, *Zagadnienie blokowania inwestycji...*, s. 108.

wanej, które doprowadziło do katastrofy w środowisku naturalnym²⁸. W świetle przepisów regulujących udzielanie koncesji w sektorze elektroenergetycznym uzasadniona jest odmowa udzielenia koncesji podmiotowi, który został założony przez osobę fizyczną, której cofnięto koncesję a nie upłynęły jeszcze trzy lata od tego momentu. Podobna sytuacja będzie zachodzić w sytuacji, gdy spółkę ubiegającą się o koncesję kontrolować będzie ten sam podmiot, który kierował spółką krótko wcześniej pozbawioną koncesji. Bez zachowania jako samodzielnej przesłanki negatywnej braku rękojmi prawidłowego prowadzenia działalności objętej koncesją, konieczne byłoby udzielenie koncesji takiemu podmiotowi, co należy uznać za niedopuszczalne²⁹.

6.4. Promesa koncesji

Podjęcie działalności w koncesjonowanych sektorach gospodarki wiąże się najczęściej ze znacznymi nakładami finansowymi, w związku z czym przedsiębiorcy, przed ich poniesieniem, zainteresowani są gwarancją, że po wypełnieniu wszystkich wymogów będą mogli podjąć planowaną aktywność. Promesa koncesji ma stanowić gwarancję, iż poniesione koszty inwestycyjne będą miały szansę się zwrócić³⁰.

Promesa udzielenia koncesji na prowadzenie działalności w sektorze energetycznym została unormowana w art. 43 ustawy *Prawo energetyczne*, który stanowi:

1. Kto zamierza wykonywać działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu, przetwarzaniu, magazynowaniu, przesyłaniu, dystrybucji oraz obrocie paliwami lub energią, skraplaniu gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, polegającą koncesjonowaniu, może ubiegać się o wydanie promesy koncesji.

2. Promesę wydaje Prezes URE w drodze decyzji administracyjnej.

3. W promesie ustala się okres jej ważności, z tym że nie może on być krótszy niż 6 miesięcy.

4. W okresie ważności promesy nie można odmówić udzielenia koncesji na działalność określoną w promesie, chyba że uległ zmianie stan faktyczny lub prawny podany we wniosku o wydanie promesy.

²⁸ K. Kohutek, *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5, s. 6.

²⁹ A. Szafranski, *Zagadnienie blokowania inwestycji...*, s. 108.

³⁰ Z. Gołąb, *Przyrzeczenie wydania koncesji (promesa)*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 8, s. 542.

Promesa koncesji jest wiążącą obietnicą jej udzielenia po wypełnieniu przesłanek określonych przez prawo i przez sam organ koncesyjny.

O wydanie promesy koncesji może ubiegać się każdy, kto planuje rozpocząć działalność gospodarczą objętą obowiązkiem koncesyjnym. Wniosek o jej udzielenie musi wypełniać te same wymagania formalne co wniosek o udzielenie samej koncesji. Przedsiębiorca obowiązany jest również przedstawić dowody, że wypełnia lub będzie wypełniał wszystkie przesłanki udzielenia koncesji, oraz że nie zachodzą wobec niego żadne przesłanki negatywne.

Promesa koncesji udzielana jest w drodze decyzji administracyjnej na ściśle określony czas, nie krótszy niż 6 miesięcy. W czasie obowiązywania promesy Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ma obowiązek udzielić koncesji w zakresie i na warunkach w niej określonych³¹.

Przewidziane są dwa wypadki, kiedy pomimo obowiązywania promesy koncesji dopuszczalna jest odmowa jej udzielenia – jeśli uległ zmianie stan faktyczny lub prawny podany we wniosku o wydanie promesy (art. 43 ust 4 u.p.e. *in fine*).

Zmiana okoliczności faktycznych może dotyczyć, zarówno samego przedsiębiorcy, jak i planowanej działalności gospodarczej. Jednak uznaje się, iż uzasadnieniem odmowy udzielenia koncesji może być wyłącznie istotna zmiana sytuacji, która uzasadnia powzięcie wątpliwości przez organ koncesyjny co do możliwości bezpiecznego wykonywania koncesjonowanej działalności przy tak zmienionym stanie faktycznym³².

Druga z przesłanek odmowy wydania przyrzeczonej koncesji to zmiana stanu prawnego określonego we wniosku o wydanie promesy. Przesłanka ta może być również rozumiana dwójako – jako zmiana stanu prawnego samego przedsiębiorcy, jak i zmiana regulacji prawnej dotyczącej koncesjonowania działalności gospodarczej objętej promesą. W obu powyższych wypadkach organ koncesyjny ma prawo odmówić udzielenia koncesji³³.

6.5. Wygaśnięcie, cofnięcie, zmiana warunków i zakresu koncesji

Koncesja zgodnie z art. 36 ustawy *Prawo energetyczne* jest udzielanym przedsiębiorcy uprawnieniem do prowadzenia określonej działalności gospodarczej przez określony czas, nie krótszy od lat dziesięciu i nie dłuższy niż lat pięćdziesiąt. W związku z powyższym podstawowym przypadkiem wygaśnięcia koncesji będzie upływ czasu na jaki została wydana.

³¹ Urząd Regulacji Energetyki, *Pakiet informacyjny...*, s. 5.

³² M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 1211.

³³ Tamże, s. 1212.

Zgodnie z art. 39 ustawy *Prawo energetyczne* możliwe jest przedłużenie ważności koncesji na wniosek przedsiębiorcy, złożony najpóźniej na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. W przypadku uchybienia terminowi wskazanemu przez ustawę uprawnienie do ubiegania się o przedłużenie ważności koncesji wygasa i jeśli przedsiębiorca ma zamiar kontynuować działalność gospodarczą w zakresie objętym koncesją konieczne jest ponowne złożenie wniosku o jej udzielenie wraz z udowodnieniem spełniania wszystkich przesłanek warunkujących wydanie koncesji. Jednak w trakcie postępowania o przedłużenie koncesji organ administracyjny również jest uprawniony do badania czy wnioskujący przedsiębiorca nadal spełnia wszystkie wymagane prawem warunki. Konieczne jest bowiem aby przedsiębiorca wnioskujący o przedłużenie koncesji dawał rękojmię prawidłowego wykonywania działalności gospodarczej nią objętej. Podstawą ustaleń Prezesa URE w tym zakresie będzie przede wszystkim dotychczasowa działalność przedsiębiorcy oraz wyniki przeprowadzanych kontroli. W razie podjęcia wątpliwości co do wypełniania przesłanek udzielenia koncesji, Prezes URE może przeprowadzić postępowanie dowodowe zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w tym także wezwać wnioskodawcę do przedstawienia odpowiedniej dokumentacji³⁴.

Jedyny przypadek wygaśnięcia koncesji z mocy prawa bez względu na okres jej ważności został uregulowany w art. 42 ustawy *Prawo energetyczne*, zgodnie z którym koncesja udzielona przedsiębiorstwu energetycznemu na podstawie ustawy wygasa przed upływem czasu, na jaki została wydana, z dniem wykreślenia tego przedsiębiorstwa z właściwego rejestru lub ewidencji.

Wygaśnięcie koncesji w omawianym wypadku jest bezpośrednio związane z zakończeniem działalności gospodarczej przez koncesjonariusza. W momencie wykreślenia danego podmiotu z rejestru przedsiębiorców KRS bądź Ewidencji Działalności Gospodarczej, w zależności od sytuacji przestaje on funkcjonować w obrocie prawnym jako przedsiębiorca lub całkowicie traci osobowość prawną. Dalsze istnienie koncesji staje się więc bezprzedmiotowe. Należy jedynie odróżnić wykreślenie określonego podmiotu z rejestru wywołane zakończeniem prowadzenia przez niego działalności gospodarczej od wykreślenia go związanego z postępowaniem przekształceniowym uregulowanym w kodeksie spółek handlowych. Drugi przypadek nie będzie wywoływał konsekwencji w postaci wygaśnięcia koncesji³⁵. Jak zostało już podkreślone, koncesja w omawianym wypadku wygasa z mocy samego prawa, w związku z czym nie jest konieczne wydanie w tym zakresie decyzji administracyjnej przez organ koncesyjny.

³⁴ Tamże, s. 1155.

³⁵ Tamże, s. 1206.

Rola organu koncesyjnego nie została ograniczona wyłącznie do wydawania koncesji, został on wyposażony w szereg uprawnień kontrolnych służących monitorowaniu prawidłowego wykonywania działalności gospodarczej przez koncesjonariuszy oraz wywiązywania się przez nich z obowiązków nałożonych przez koncesję. W przypadku stwierdzenia uchybień organ koncesyjny dysponuje właściwymi sankcjami, włączając możliwość cofnięcia lub zmiany zakresu samej koncesji przed upływem okresu jej ważności.

Katalog przypadków uzasadniających lub obligujących organ koncesyjny do cofnięcia bądź zmiany warunków i zakresu koncesji został uregulowany w art. 41 ustawy *Prawo energetyczne*. Omawiany przepis zawiera liczne odwołania do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z tym dla pełnego omówienia prezentowanego tematu konieczne jest sięgnięcie do tekstu obu wspomnianych ustaw.

W omawianym katalogu możemy wyróżnić trzy grupy przesłanek powodujących konsekwencje w postaci zmiany bądź cofnięcia koncesji. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przesłanki powodujące najdalej idące konsekwencje w postaci obowiązku cofnięcia koncesji. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest bezwzględnie zobowiązany do cofnięcia koncesji gdy:

1. Wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją (art. 58 ust. 1 pkt 1 u.o.s.d.g.).

2. Przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją (art. 58 ust. 1 pkt 2 u.o.s.d.g.).

3. Właściwy naczelnik urzędu celnego cofnął zezwolenie na prowadzenie składu podatkowego lub pozwolenie to wygasło, jeżeli przed wygaśnięciem podmiot nie uzyskał nowego zezwolenia [...] (art. 41 ust. 2 pkt 2 u.p.e.).

4. W przypadku zmiany, w zakresie określonym w ustawie, warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją (art. 41 ust. 2 pkt 3 u.p.e.).

Do drugiej grupy należy zaliczyć przesłanki, po zaistnieniu których Prezes URE jest zobowiązany zareagować, ale jego decyzji pozostawiono czy cofa koncesję, czy też tylko zmienia jej zakres – zachodzą one w przypadku gdy przedsiębiorca:

1. Rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przez przepisy prawa (art. 58 ust. 2 pkt 1 u.o.s.d.g.).

2. W wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją (art. 58 ust. 2 pkt 2 u.o.s.d.g.).

Wystąpienie którejkolwiek przesłanki z trzeciej grupy uprawnia Prezesa URE do cofnięcia lub zmiany zakresu koncesji:

1. Ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy.

2. W przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami.

Wskazane powyżej przesłanki mają przede wszystkim na celu zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności obrotu gospodarczego, poprzez cofnięcie koncesji, które stały się bezprzedmiotowe i nie powinny dłużej funkcjonować w obrocie prawnym. Jednocześnie ustawodawca, poprzez wprowadzenie omawianych przepisów, dąży do właściwego zabezpieczenia interesów państwa oraz ochrony życia i zdrowia obywateli. W przypadkach, gdy to organowi koncesyjnemu pozostawiono decyzję jaką sankcję zastosować, lub czy zastosować sankcję w ogóle, organ powinien kierować się zasadą proporcjonalności i wybrać taką sankcję, która jest w stanie właściwie zabezpieczyć interesy publiczne jednocześnie jak najmniej naruszając uprawnienia koncesjonariusza. Wskazane powyżej przesłanki mogą budzić szereg wątpliwości interpretacyjnych

Prawomocne orzeczenie zakazu wykonywania działalności gospodarczej jest środkiem karnym, który może zostać orzeczony w przypadku skazania na przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności. W przypadku wydania takiego orzeczenia cofnięcie koncesji jest jego logiczną konsekwencją i ma na celu uniemożliwienie skazanemu legalnego prowadzenia określonej działalności gospodarczej³⁶.

W przypadku niepodjęcia działalności we wskazanym w koncesji terminie organ koncesyjny obowiązany jest cofnąć koncesję po uprzednim wezwaniu przedsiębiorcy do rozpoczęcia działalności. Datą rozpoczęcia działalności koncesjonowanej, jeśli nie została ona bezpośrednio wskazana w dokumencie koncesji, jest data jej wydania – od tego momentu przedsiębiorca ma prawo i powinien prowadzić określoną działalność. Jeśli jej nie podejmuje, pomimo upomnienia organu koncesyjnego, koncesja jest bezprzedmiotowa i powinna zostać cofnięta. Podobnie prezentuje się sytuacja trwałego zaprzestania wykonywania działalności koncesjonowanej – jeśli przedsiębiorca nie ma zamiaru kontynuować działalności koncesja również staje się bezprzedmiotowa. Kwestią wysoce oceną jest zweryfikowanie trwałości zaprzestania wykonywania działalności. Przyjmuje się, że przedsiębiorca trwale zaprzestał działalności jeśli złożył takie wyraźne oświadczenie lub gdy zbył urządzenia służące do wykonywania

koncesjonowanej działalności i nie podjął jakichkolwiek czynności mających na celu jej ponowne podjęcie³⁷.

Cofnięcie zezwolenia do prowadzenia składu akcyzowego jest przypadkiem związanym z obowiązkami przedsiębiorcy w zakresie uiszczania podatku akcyzowego. Cofnięcie albo wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego jest równoznaczne z pozbawieniem przedsiębiorcy możliwości wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, co jest podstawą cofnięcia koncesji. Jest to przypadek dotyczący przede wszystkim przedsiębiorców działających w sektorze gazowym lub paliwowym³⁸.

Cofnięcie koncesji jest również obowiązkowe w przypadku zmiany ustawowych warunków prowadzenia działalności objętej koncesją. W przypadku, gdy w wyniku nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne* wprowadzone zostaną dodatkowe wymagania, jakie powinni spełniać wszyscy przedsiębiorcy wykonujący działalność koncesjonowaną, każdy podmiot który ich nie wypełni zostanie pozbawiony koncesji³⁹.

Prezes URE jest zobowiązany podjąć określone działania w przypadku stwierdzenia, że przedsiębiorca narusza warunki koncesji lub inne warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, a także gdy przedsiębiorca odmawia usunięcia stanu faktycznego naruszającego przepisy prawa. Przedsiębiorca niewłaściwie wykonujący działalność koncesjonowaną może zostać zdyscyplinowany na kilka sposobów, przede wszystkim poprzez nałożenie na niego dotkliwych sankcji finansowych. Jednak w przypadku rażącego – co powinno być rozumiane jako: szczególnie uciążliwego, uporczywego, świadomego, powodującego niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzi – naruszenia zasad wykonywania działalności koncesjonowanej Prezes URE ma obowiązek cofnąć koncesję lub zmienić jej zakres w taki sposób, aby zapobiec możliwości dokonywania takich naruszeń w przyszłości⁴⁰.

Uprawnienie do cofnięcia koncesji przez Prezesa URE w przypadku zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa wynika bezpośrednio z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i analogiczne uprawnienie przysługuje każdemu organowi koncesyjnemu. Przyznanie przedmiotowego uprawnienia wynika bezpośrednio z roli jaką koncesjonowane sektory gospodarki odgrywają dla państwa i jego obywateli. W przypadku stwierdzenia, iż działalność koncesjonariusza zagraża bezpieczeństwu energetycznemu państwa, może doprowadzić do obniżenia jego obronności bądź zagraża życiu lub zdrowiu obywateli, Prezes URE

³⁷ Tamże, s. 1191.

³⁸ Tamże, s. 1193.

³⁹ Tamże, s. 1194.

⁴⁰ Tamże, s. 1197.

powinien podjąć właściwe kroki w celu zapobieżenia powstałej sytuacji i w zależności od stopnia zagrożenia oraz zachowania samego przedsiębiorcy cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres⁴¹.

Ostatnią przesłanką uzasadniającą zmianę lub cofnięcie koncesji jest podział przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenie z innymi podmiotami. Ustawodawca, wprowadzając omawiany przepis, miał na celu umożliwienie organowi koncesyjnemu skontrolowania, czy podmiot przejmujący lub nowo powstały spełnia wszystkie kryteria udzielenia koncesji i w przypadku stwierdzenia braków cofnięcia bądź właściwego ograniczenia zakresu koncesji.

Objęcie działalności gospodarczej wykonywanej w sektorze elektroenergetycznym obowiązkiem uzyskania koncesji stanowi dodatkową barierę wejścia na rynek i uciążliwość dla przedsiębiorcy. Jednak mając na względzie znaczenie sektora elektroenergetycznego dla stabilności gospodarki państwa nie powinno dziwić objęcie prowadzonej w jego ramach działalności kontrolą organów administracji. Należy uznać, iż wymagania stawiane przed potencjalnymi inwestorami zainteresowanymi uzyskaniem koncesji nie są wygórowane i mają na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa obrotu energią elektryczną, a sam proces udzielenia koncesji nie należy do długotrwałych i uciążliwych. Umożliwienie uzyskania promesy koncesji jeszcze przed poniesieniem wydatków związanych z inwestycją w rozpoczęcie działalności zabezpiecza interesy potencjalnych przedsiębiorców i stanowi gwarancję celowości poniesionych kosztów.

Ponadto, biorąc pod uwagę inne bariery związane z wejściem na rynek nowego podmiotu w sektorze elektroenergetycznym, koncesja nie stanowi przeszkody o większym znaczeniu.

⁴¹ Tamże, s. 1201.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010/C83/01 z 30.03.2010)

Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L 103 z 25.04.1979)

Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz.Urz. UE L nr 175/1985, s 40 z późn. zm.)

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992)

Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.U. WE L27/20.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz. WE L 332 z 28.12.2000 ze zm.)

Dyrektywa 2001/77/WE z 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 283/33 z 2001 r. z późn. zm.)

Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw i innych paliw odnawialnych (Dz.Urz. WE z 17.5.2003 L 123/42)

Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. WE L176/37)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. WE L143/56 z 30.04.2004)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, ze zm.)

- Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylającą dyrektywy nr 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140/16 z 05.06.2009 r.);
- Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE L211/55.)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. (Dz.U. L 26 z 28.1.2012, str. 1–21)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. sprawie warunków dostępu do sieci w przesyłowej gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005
- Konwencja z 25 lutego 1991 r. w Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz.U. z 1999 r. nr 96 poz. 1110)
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości. Genewa 1979. (Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311) wraz z protokołem sofijskim z 1988 r., dotyczącym kontroli emisji tlenków azotu lub ich transgranicznych przepływów oraz protokołem z Oslo z 1994 r. o ograniczeniu emisji SO₂
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzony 11 grudnia 1997 r.
- Ustawa z dnia 23.04.1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 06.07.1982 r. – o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. nr 14, poz. 60 ze zm.)
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz.U. z 2005 r. nr 240, poz. 2027, z 2006 r. nr 170, poz. 1217, z 2007 r. nr 21, poz. 125, z 2008 r. nr 201, poz. 1237, nr 227, poz. 1505, z 2009 r. nr 31, poz. 206, nr 42, poz. 334, nr 98, poz. 817, nr 157, poz. 1241, z 2010 r. nr 76, poz. 489, nr 106, poz. 675)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. nr 45, poz. 435, ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tekst jednolity – Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (tekst jednolity Dz.U. z 2005 nr 236, poz. 2008, ze zm., ostatnia znacząca nowelizacja z 2011 r. nr 152, poz. 897)

Ustawa z dnia 10.04.1997 r. – *Prawo energetyczne* (tekst jednolity – Dz.U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. 2000 nr 103 poz. 1099 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2005 r. nr 187 poz. 1577 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2008 r. nr 25 poz.150 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity – Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243, ze zm.)

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (tekst jednolity – Dz.U. z 2007 r. nr 90, poz. 607, ze zm.)

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* (Dz.U. z 2006 r. nr 100, poz. 696, ze zm.)

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270, ze zm.)

Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 r. nr 162, poz. 1568)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (tekst jednolity – Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220, ze zm.)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. – o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 ze zm.)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i paliwach ciekłych (Dz.U. z 2006 r. nr 169, poz. 1199 ze zm.)

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2007 r. nr 75, poz. 493)

Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. nr 147, poz. 1033)

Ustawa z dnia 30.05.2008 r. – o zmianie ustawy *Kodeks cywilny* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 116, poz. 731)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227, ze zmianami)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym. Tekst jednolity z (Dz.U. z 2011 r. nr 108, poz. 626)

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.)

Ustawa z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 130, poz. 1070 ze zm.)

- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. (Dz.U. nr 94, poz. 551)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. nr 132, poz. 877)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. nr 112, poz. 1206)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania (Dz.U. nr 75, poz. 690, ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów, jakości ziemi (Dz.U. nr 165, poz. 1359)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń zakresie emisji hałasu do środowiska (Dz.U. z 2005 r. Nr 263, poz. 2202 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. nr 75, poz. 527, ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. nr 137, poz. 984, ze zm.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Dz.U. z 2007 r. nr 93, poz. 623
- Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 maja 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska (Dz.U. nr 105, poz. 718)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. nr 120, poz. 826)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. nr 47, poz. 281)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. 2008 nr 82, poz. 501)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz.U. z 2008 r. nr 156, poz. 969, ze zm.)

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej Wody (Dz.U. nr 206, poz. 1291)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy jednostek wytwarzających energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii(Dz.U. z 2009 r. nr 21, poz. 112)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. nr 16, poz. 87)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych (Dz.U. nr 117, poz. 788)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz.U. nr 130, poz. 880);
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz.U. nr 130, poz. 881)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397)
- Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10. (Dz.U. z 2011 r. nr 86, poz. 476)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz.U. nr 95, poz. 558, ze zm.)
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, uchwalony przez Radę Ministrów dnia 24 grudnia 2010 r. Uchwała nr 217 z 2010 r. (M.P. nr 101, poz. 1183)

Bibliografia

Pozycje książkowe

- Adamczyk W., Bugalski M., Dolecki J. i inni, *Podręcznik dla inwestorów przedsięwzięć infrastrukturalnych*, Warszawa 2011
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002
- Adamski W., *Zarys socjologii stosowanej*, t. 1, Poznań 1928
- Alt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2002
- Bagiński W., F. Romaniuk, *Podstawy prawne postępu technicznego*, Warszawa 1967
- Bała P., Wielomęski A., *Prawa człowieka i ich krytyka. Przyczynek do studiów o ideologii czasów ponowoczesnych*, Warszawa 2008
- Bando M., Cylwik A., Elżanowski F. i inni, *Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych*, Warszawa, 2009
- Bar L. (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981
- Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005
- Bar M., Jendrośka J., Lenart W., *Ocena oddziaływania na środowisko w inwestycji budowlanej. Procedura prawna i sporządzanie raportów w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2009
- Bar M., Jendrośka J., *Decyzja środowiskowa o środowiskowych uwarunkowaniach i inne wymagania prawne ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2010
- Bar M., Górski M., Jendrośka J. i inni, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000
- Bauer H., Huber P. M., Niewiadomski Z. (red.), *Ius Publicum Europaeum*, Warszawa 2003
- Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. I, Warszawa 1966
- Bieniek G., *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008

- Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S. i inni, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia, t. 2, Zobowiązania*, Warszawa 2009
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997
- Biernat S., Wasilewski A., *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej wraz komentarzem do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Bołtomiuk A., *Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój*, raport z badań, 2009
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M. i inni, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005
- Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989
- Brodecki Z., Koncewicz T., Kupczyk P. i inni, *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- Bukowski Z., *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*, Toruń–Wrocław 2010
- Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980
- Cherka M., Elżanowski, K. Wąsowski F. (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009
- Cherka M., Elżanowski F., Sworai M. i inni (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010
- Chmielniak T., Pawlik M., Malko M. i inni (red.) *Wyzwania paliwowe, technologiczne i ekologiczne dla polskiej energetyki*, Gliwice 2010
- Chodyński A., *Wiedza i kompetencje ekologiczne w strategiach rozwoju przedsiębiorstw*, Warszawa 2007
- Chylarecki P., Paślawska A., *Wytyczne w zakresie oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki*, Szczecin 2008
- Ciechanowicz J., *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk
- Ciechelska A., *Oceny oddziaływania jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009
- Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999

- Czechowski P., *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980
- Dadańska K., *Prawo rzeczowe. Wykłady Becka*, Warszawa 2010
- David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970
- Delattre P., *Système, structure, fonction, évolution*, Paris 1971
- Dembowski J., *Światowa gospodarka surowcami mineralnymi*, Warszawa 1978
- Deneka M., *Księgi wieczyste, Zasady materialnoprawne*, Warszawa 2010
- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Kozak M. i inni, *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu. Aneks 1*, Warszawa 2010
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011
- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008
- Draniewicz B., *Opłata produktowa*, Warszawa 2009
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998
- Dziewoński K., Michajłow W., Skrzyńska T., *Zagadnienia nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974
- Ehrlich S. (red.), *Teoria państwa i prawa.*, Warszawa 1960
- Ehrlich S., *Dynamika norm*, Warszawa 1988
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008 r.
- Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002
- Engel J., *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Warszawa 2000
- Findeisen W. (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Warszawa 1985
- Fleszar M., *Zanieczyszczenie i ochrona środowiska naturalnego w świecie*, Warszawa 1972
- Folmer H., Gabel L., Opschoor H. (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996
- Gajewski D., Kulon A., *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Art. 400-421 Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010 r.
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011 r.
- Gostomczyk W., *Ekonomiczne i prawne problemy tworzenia rynku odnawialnych źródeł energii*, Koszalin 2008
- Górski J., *Zbliżenie do współczesności*, Warszawa 1973
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992

- Górski M., *Materiały uzupełniające do przedmiotu prawo ochrony środowiska* Łódź 1995 (maszynopis)
- Górski M., *Pozwolenia emisyjne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań, 2005.
- Górski M., Kierzkowska J. S. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008
- Górski M., *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Łódź 2009
- Górski M., Bucińska J., Niedziółka M. i inni, (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011
- Górski M., Pchałek M., Radecki W. i inni, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa, 2001
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008
- Gruszecki K. (red.), *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. Komentarz.*, Wrocław 2009
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001
- Haurion M., *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1950
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999
- Jabłoński J., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2002
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956
- Jastrzębski L., Stankiewicz E., *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972
- Jastrzębski L., *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce, Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976
- Jaworska-Dębska B., *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź, 1995
- Jelonek-Jarco B., *Rękopisy wiary publicznej ksiąg wieczystych*, Warszawa 2011
- Jendrośka J. (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001
- Jerzmański J. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jevons W. S., *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, t. II, przeł. M. Choynowski, B. J. Gawecki, Warszawa 1960
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974

- Jędrzejewski S., *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999
- Joffe O. S., Szargorodski M. D., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963
- Kalinowski J., *Teoria reguły społecznej i reguły prawnej Leona Duguita. Problem podstaw mocy obowiązującej prawa. Studium filozoficzno-prawne*, Lublin 1949
- Kamiński L., *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947
- Katner W. J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982
- Keating M., *Szczyt Ziemi Globalny Program Działań*, Warszawa 1994
- Kisilowska H. (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Wzory pism i umów*, Warszawa 2010
- Kiss A., Shelton D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993
- Kistowski M., Pchałek M., *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych*, Warszawa 2009
- Klaffkowski A. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kmieciak Z. R., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002
- Kmita J., *Szkice z teorii poznania naukowego*, Warszawa 1976
- Kmita J., *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975
- Kochańska E. (red.), *Inwestowanie w energetykę odnawialną. Aspekty ekologiczne, technologie, finansowanie i benchmarking*, Łódź 2010
- Kocot K., *Prawomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa–Wrocław 1977
- Korzeniowski P., *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010
- Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996
- Kosikowski C., *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975
- Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983
- Kozłowski S., *Ekorozwój Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000

- Krawiec F. (red.), *OZE w świetle globalnego kryzysu energetycznego. Wybrane problemy*, Warszawa 2010
- Krąkowski L., *Zasady współżycia społecznego w stosunkach pracy*, Warszawa 1970
- Kuciński K. (red.), *Energia w czasach kryzysu* Warszawa 2006
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978
- Kupryjańczyk D., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010
- Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970
- Kurowska K., Rudziński R., *Filozofia i wartości*, Warszawa 1981
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979
- Lange O., *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962
- Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003
- Lewandowski W., *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Warszawa 2006
- Ligus M., *Efektywność inwestycji w OZE. Analiza kosztów i korzyści*, Warszawa 2010
- Liro A., Metler M., Nowicki W. i inni, *Krajowa strategia i plan działań na rzecz ochrony i racjonalnego użytkowania różnorodności biologicznej*, Warszawa 1998
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*. Warszawa 1995
- Łustacz L. (red.), *Prawo a ochrona środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975
- Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975
- Małysa K., *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004
- Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962
- Marciszewski W. (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988
- Meadows D. H. i inni, *Granice wzrostu*, Warszawa 1973
- Meadows D., Meadows D., Randers J., *Beyond the Limits. Global Collapse or a Sustainable Future*, White River Junction, VT 1992, przekład polski: *Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?*, Warszawa 1995
- Michajłow W., *Środowisko i polityka*, Warszawa 1976
- Michalska A., *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983
- Mickiewicz P., Sokołowski P. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, Toruń 2010
- Mielniczuk K. (red.), *Fundusze europejskie na energetykę odnawialną*, Warszawa 2009 r.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000
- Mroczek B. (red.), *Akceptacja dorosłych Polaków dla energetyki wiatrowej i innych odnawialnych źródeł energii*, Szczecin 2011
- Muras Z., *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2010

- Muras Z., *Wsparcie rozwoju rozproszonych źródeł energii poprzez narzędzi regulacji – zielone i czerwone certyfikaty*, Warszawa 2007
- Myszona K., *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po traktacie amsterdamskim*, Warszawa–Poznań 2000
- Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2009
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985
- Olaczek R., *Zasoby glebowe i roślinne. Użytkowanie. Ochrona*, Warszawa 1988
- Olaczek R., Warcholińska A. U. (red.), *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, Łódź 1999
- Olszewski T. S., Afranowicz R., Bociąg K., *Współczesne kierunki badań botanicznych – w 80. rocznicę urodzin prof. Hanny Piotrowskiej*, „Acta Botanica Cassubica” 2007, t. 6
- Opalek K., *System prawa*, Warszawa 1960
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978
- Ordon J., *Harmonizująca rola normalizacji w ochronie naturalnego środowiska*, Warszawa 1974
- Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009
- Paczuski R., *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994
- Pająk T., *Zakład termicznego przekształcania odpadów komunalnych, jako źródło użytecznej i zielonej energii dla wytwórców odpadów*, Kraków 2009
- Pajestka P., *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976
- Panowicz-Lipska J. (red.), *System prawa prywatnego*, t. 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984
- Papuziński A. (red.), *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005
- Pawłowski A. (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2007
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polski i UE*, Warszawa 2009
- Pchałek M., *Procedura strategicznych ocen planów i programów a oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010
- Piątek S., *Administracyjnoprawna ochrona konsumenta*, Warszawa 1981

- Piontek F., *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie*, t. 1, Białystok 2001
- Piotrowski M., *Normy prawne imperatywne i dyspozytywne*, Poznań 1990
- Plucińska-Filipowicz A., *Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Komentarz*, dostępne w serwisie Lex
- Podgórski K. (red.), *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczym*, Katowice 1985
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998
- Poskrobko B. (red.), *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, t.1, Białystok 1998
- Poskrobko B. (red.), *Sterowanie ekorozwojem*, [w:] *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, t. 1, Białystok 1998
- Prandecka B. (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1993
- Rabska T. (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1980
- Radecki W., *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995
- Radecki W., *Ograniczenia własności na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000
- Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy ochrony przyrody*, Wrocław 2006
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa, 2009
- Radecki W., *Prawo ochrony środowiska Komentarz*, Warszawa 2011
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011
- Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987
- Ragwitz M., Held A., Resch G. et al., *Monitoring and evaluation of Policy instruments to support renewable electricity in EU Member States*, Karlsruhe–Vienna 2006
- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004
- Rakoczy B., *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009 r.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., *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. Komentarz*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., Pchałek M. (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- Romaszkin P. S., Strogowicz M. S., Tumanow W. A., *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962
- Rot H., *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964

- Równy K., Jabłoński J. (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*. [The sustainable development principle in law and practice of environmental protection], *Seminarium naukowe w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji*, Warszawa 2002
- Różycki S., *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Warszawa 2011
- Rudnicki S., Rudnicki G., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009
- Rudnicki S., *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008
- Ruszkowski J., Górnicz M., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2001
- Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975
- Rybicki Z., *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984
- Schubert R. (red.), *World in Transition: Future Bioenergy and Sustainable Land Use*, German Advisory Council on Global Change, Berlin 2008
- Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005
- Skrzydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005
- Słoniński J., Stefański A., *Inwestycje budowlane. Organizacja i podstawy prawne*, Poznań 1980
- Sługocki J. (red.), *Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005
- Smoktunowicz E. (red.) *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000
- Sobczak K., *Postęp naukowo-techniczny*, Warszawa 1974
- Sobierajski J., Starzomska M. Piotrowski J., *Odnawialne źródła energii*, Kielce 2009
- Sommer J. (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, Wrocław 1999
- Sommer J. (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000
- Sozański J., *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań 2003
- Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*, Warszawa 2011
- Starczewski C. (red.), *Konflikt ekologiczny*, Warszawa 2007
- Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972

- Starościk J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973
- Starościk J. (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977
- Starościk J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978
- Starzewska-Sikorska A., *Ocena oddziaływania na środowisko jako narzędzie planowania przestrzennego ekorozwoju*, Białystok 1994
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994
- Stryjecki M., *Perspektywy rozwoju rynku OZE w Polsce do roku 2020*, Warszawa 2010
- Stryjecki M., Mielniczuk K., *Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, Warszawa 2011
- Strzałko J., Mosso-Pietraszewska T. (red.), *Kompendium wiedzy o ekologii*, Warszawa–Poznań 1999
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011
- Sukhdev P (red.), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Interim report*, WE, Brussels 2008
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003
- Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne Komentarz*, Warszawa 2010
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010
- Szomański J., *Podstawy prawne normalizacji*, Warszawa 1966
- Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003
- Szreniawski J., *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok-Warszawa, 2000
- Szuszman M., *Fundusze unijne od podstaw (2007–2013). Przewodnik metodyczny*. Włocławek 2010
- Szwajdler W., Bąkowski T. (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1978
- Śladkowski S., Bonisławska B., *Administracja publiczna i środowisko*, Warszawa 2010
- Tokarski J., *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980
- Trojan P., *Ekologia ogólna*, Warszawa 1977
- Truszkiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006
- Urban S., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Valaskakis K., Sindell S. P., Smith J. G. i inni, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, przeł. J. Krycki, Warszawa 1988
- Vence S., *Industrial administration*, New York 1959

- Wais P., *Marketing i aspekty ekonomiczno-finansowe w energetyce*, Kraków 2010
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998
- Warylewski J. (red.), *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 2003
- Wasilewski A., *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982
- Weiss J., Jurga R., *Inwestycje budowlane. Nowe regulacje ustawy. Wzory umów. Wykaz pomocniczych aktów prawnych*, Warszawa 2005
- Wesołowski W. (red.), *Polska 2000. Prognozowanie potrzeb surowcowych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2004
- Wierzbowski M., *Jakość wyrobów. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984
- Wierzbowski M., Stankiewicz R., *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010
- Wilson C., Matthews W. H., Harris, *Impact on the Global Environment: Assessment and Recommendations for Action*, Cambridge 1970
- Wilson E. O., *The Diversity of Life*, London–New York 1992
- Wiśniewski G. (red.), *Analiza możliwości rozwoju produkcji urządzeń dla energetyki odnawialnej w Polsce dla potrzeb krajowych i eksportu*, Warszawa, 2010
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna, t. I*, Warszawa 1981
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999
- Wojtyła K., *Osoba i czyn*, Kraków 1969
- Wolański N., *Zmiany środowiska a rozwój biologiczny człowieka*, Wrocław 1983
- Woś T., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985
- Wrześniewski P., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010
- Wrzosek S., *Ochrona środowiska w gospodarowaniu przestrzenią-rola organów państwowych i samorządu terytorialnego*, Białystok 1993
- Zakrzewska M., *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979
- Ziemiński Z., *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974

- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990
- Zieńko J., Tokarski J., *Planowanie przestrzenne a ochrona środowiska*, Szczecin 1999
- Zinowjew A., *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976
- Żmijewski K. (red.), *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny*, Warszawa 2009
- Żmijewski K., Kassenberg A., *Polityka energetyczna Polski. Deklaracje i rzeczywistość*, Warszawa 2006

Czasopisma

- Bagiński J., *Normalizacja w technice sanitarnej*, „Normalizacja” 1971, nr 8
- Bartalanffy von L., *General System Theory*, „General Systems” 1956, no. 1
- Behnke M., *Przedsięwzięcia wymagające oceny oddziaływania na środowisko*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010 nr 1
- Bekier K., *Pomiary parametrów atmosfery na potrzeby energetyki wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 17
- Będkowski-Kozioł M., *Kierunki zmian polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnotowych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1
- Boć J., *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989, nr 8–9
- Borys G., *Białe certyfikaty jako instrument podnoszenia efektywności końcowego wykorzystania energii w Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, Gospodarka a Środowisko nr 22
- Brzeziński W., *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5
- Buchta F., *Przylączenie farm wiatrowych za pomocą sieci dedykowanej*, „Czysta Energia” 2010, nr 5
- Bujny J., *Czy budowa biogazowni jest inwestycją celu publicznego?*, „Wspólnota” 2010, nr 4
- Bukowski Z., *Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3
- Buzek J., *Czas dla odpowiedzialnych*, „Nowy Przemysł” 2011, nr 5
- Byzdra T., *Zadania normalizacji w zakresie ochrony zdrowia przed szkodliwym działaniem pestycydów*, „Normalizacja” 1971, nr 8
- Ciechanowicz J., *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6

- Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, A UW 1972, Prawo XXXVIII
- Chrometzk a T., *Zniknięcie barier to pojawienie się instalacji*, „Inteligentna Energia” 2011, nr 3
- Curkowski A., Oniszk-Popławska A., *Surowce do produkcji biogazu*, „Czysta Energia” 2010, nr 1
- Ćwil M., *Mało zielonych certyfikatów*, „Czysta Energia” 2011, nr 3(115)
- Dickstein H.L., *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1974 (April)
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska.*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7
- Drzewiecki M., *Niewykorzystany potencjał – nowe technologie wykorzystywania niskich spadków rzek do produkcji energii*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8
- Dybowski T., *Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności*, NP 1967, nr 6
- Dziadykiewicz E., *Refusal to Grant Third-Party Access by an Electricity Transmission System Operator – Overview of Competition Law Issues*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2007, no. 2.
- Erechemla A., *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3
- Filipek J., *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP 1983, R. 16
- Grabowska G., *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 1
- Hall A., Fagen R., *Definition of a System*, „General Systems” 1956, no. 1
- Hławacz-Pajdowska E., *Realizacja zadań w dziedzinie ochrony środowiska przez samorządy terytorialne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4 (160)
- Florke wicz E., *Procedura oceny oddziaływania na środowisko w świetle nowych przepisów prawnych*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2005, nr 2
- Glina H., *Oddziaływania akustyczne farm wiatrowych*, „Czysta Energia”, 2010, nr 7–8
- Gnojny F., *Norma prawna a norma techniczna*, „Studia Prawnicze” 1996, nr 13
- Gołąb Z., *Przyrzeczenie Wydania Koncesji (promesa)*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 8
- Górski M., *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, AUL 1992, Folia Iuridica 52
- Gruszecki K., *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Causus” 2006, nr 1
- Gruszecki K., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a zasada przezorności*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3
- Jackiewicz J., *Polityka ochrony środowiska UE a polityka energetyczna kraju oraz inne polityki rozwojowe*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 2

- Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 10
- Jasudowicz T., *Zasoby naturalne dzielone w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 9
- Jaworowicz-Rudolf A., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa*, „Prace z Zakresu Ekonomii i Politologii” 2001, nr 4
- Jełowiecki M., *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10
- Jełowiecki M., *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989, nr 10
- Jendrośka J., Bar M., *Nowa regulacja prawna ocen środowiskowych*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2005, nr 2
- Jeżewski J., *funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW1985, Prawo CXLIII
- Juchnik A., Pchałek M., *Gospodarowanie obszarami zalewowymi, jako instrument zarządzania ryzykiem powodziowym*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2008, nr 3
- Kamrat W., Gajberger-Sulecka R., *Wybrane problemy inwestowania w elektroenergetyce*, „Wokół Energetyki” 2004, nr 6
- Kassenberg A., *Zrównoważony rozwój-klucz do przyszłości*, „Środowisko” 2010, nr 11
- Kistowski M., *Projekt krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020 w kontekście środowiskowych uwarunkowań rozwoju regionalnego Polski*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010, nr 11
- Kłopotek B., *Odpady a zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, „Odpady i Środowisko” 2010, nr 4 (64)
- Kmieciak Z., *Prawne formy działania administracji publicznej jako instrumenty zarządzania gospodarką narodową*, AUL 1983, Folia iuridica 14
- Kmita J., *Postowie*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 2 (75)
- Kohutek K., *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5
- Korzeniowski P., *Ryzyko szkody w środowisku*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 1
- Kośmicki B., *O problematyce kryzysu i katastrofy ekologicznej w badaniach ekologicznych i społecznych*, RPEiS 1984, nr 1
- Kotarbiński T., *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1969, nr 3
- Kotarbiński T., *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 1
- Kozmana M., *Wysokie koszty braku zielonej energii*, „Rzeczpospolita”. 2011 (listopad)
- Kryńska A., *Potrzeby normalizacyjne w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem*, „Normalizacja” 1971, nr 8
- Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988, nr 18
- Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, AUW 1964, Prawo XII

- Leoński Z., *Kompleksowość regulacji ochrony i kształtowania środowiska a regulacje szczegółowe*, A UW 1990, nr 1022
- Lisiakiewicz L., Turska A., *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 5
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16
- Łętowska E., *Normy techniczne i dyspozycje umowne jako czynniki określające jakość przedmiotu świadczenia*, „Studia Cywilistyczne” 1978, t. 29
- Majchrzak H., *Oddziaływanie pola elektromagnetycznego*, „Czysta Energia” 2010, nr 10
- Malicka E., *Deklaracja na rzecz rozwoju energetyki wodnej*, „Czysta Energia” 2010, nr 1
- Malica M., *Bez radykalnych zmian w systemie wsparcia OZ*, „Czysta Energia”, 2011, nr 3
- Marcisz M., *Wsparcie dla wytwórców energii elektrycznej z OZE. Niemiecka precyzja*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2010, nr 10
- Maziarz A., *Służebność przesyłu*, „Rejent” 2011, nr 3(239)
- Michałowska K., Szczypińska A., Kistowski M., *Wskaźniki skuteczności ochrony przyrody w dokumentach z zakresu polityki ekologicznej – potrzeby a rzeczywistość*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 2
- Młynarczyk A., *Zasady finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1
- Muras Z., *„Kolorowy zawrót głowy” – czyli specyfika polskich systemów wsparcia OZE i Kogeneracji*, „Czysta Energia”, 2011, nr 5
- Nagy C. S., *Refusal to deal and the doctrine of essential facilities in US and EC competition law: a comparative perspective and a proposal for a workable analytical framework*, „European Law Review” 2007, no. 5.
- Netka K., *Biogazownie w systemie energetycznym Pomorza*, „Środowisko” 2010, nr 10
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K., Asman T. i inni, *Kodeks budowlany. Tezy do projektu ustawy – Kodeks budowlany*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010, numer specjalny
- Nowacki J., *„Materialna” jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, Nauki Humanistyczno-Społeczne 108
- Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, A UW 1993, Prawo 227
- Owczarzak S., *Planowane regulacje prawne w zakresie energetyki wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 11
- Pawelec P., *Po co komu agencja energetyczna?*, „Ekologia Przemysłowa” 2010, nr 3
- Pchałek M., Adamski A., *Krytyka sztuki OOS – prawo vs realia*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2010, nr 1
- Radecki W., *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 6

- Radecki W., *Ograniczenia prawa własności w przepisach o ochronie przyrody*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 1
- Radecki W., *Charakter prawny raportu oddziaływania a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 2
- Radecki W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, SP 2001, nr 3–4
- Rapoport A., *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne” 1963, nr 1
- Romul J., *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej. (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 1
- Rot H., *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964, Prawo XII
- Rot H., *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971, nr 145
- Rowińska D., *Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla biogazowi*, „Czysta Energia” 2010, nr 3
- Równy K., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2
- Równy K., *Skodyfikowanie prawa zasobów wodnych*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 2
- Safjan M., *Konstytucyjna ochrona własności*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 160
- Serzysko A., *Gospodarowanie odpadami w Szwecji – wnioski dla Polski*, „Odpady i Środowisko” 2010, nr 2 (62)
- Soliński B., *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, „Polityka Energetyczna” 2008, nr 11
- Sommer J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001, nr 3–4
- Sommer J., *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, OŚPiP 2001, nr 2
- Stochlak J., *Trzon polskiego prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 2
- Stryjecki M., *Produkcja energii z OZE jako inwestycja celu publicznego*, „Czysta Energia” 2009, nr 1
- Tarka M., Inerowicz W., Zwolińska A., *O biogazowniach prosto z wokandy*, „Czysta Energia” 2010, nr 5
- Urban S., *Ponowna ocena oddziaływania na środowisko w ustawie z 3 października 2008 r.*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2009, nr 2
- Walaszek-Pyziół A., *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9
- Walaszek-Pyziół A., *O zasadach prawnych ochrony i kształtowania środowiska naturalnego (próba katalogu na tle ustawy z 31 I 1980 r.)*, KSP1983, R.16
- Walaszek-Pyziół A., Pyziół W., *Obowiązek zawarcia umowy świadczenia usług przesyłowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 9.
- Waligórski M., *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” 1997, nr 1
- Wanatowicz P., *Wsparcie dla producentów energii elektrycznej. OZE po czesku*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2010, nr 10
- Weiss I., *Ciągi czynności prawnych w procesach budowlanych*, „Monitor Prawniczy” 1995 nr 5

- Węglewski M., *Zielone certyfikaty*, Raport Energia, „Newsweek Polska” 2009
- Włoch P., Stasik K., *Znaczenie doboru parametrów infrastruktury SN wewnątrz farmy wiatrowej*, „Czysta Energia” 2010, nr 7–8
- Wieczorek T., *Energia odnawialna Ewolucja polskiego systemu wsparcia*, <http://www.ptce.pl/> (odczyt listopad 2011)
- Wierzbowski M., *Charakter prawny zaświadczeń*, „Organizacja. Metody. Technika” 1980, nr 1
- Wiśniewski G., *Na początku ekodrogi*, Raport Energia, „Newsweek Polska” 2009
- Wnuk R.; Józwiak K., *Opis wybranych instrumentów wsparcia wytwarzania ciepła i chłodu w odnawialnych źródłach energii w Polsce, wraz z oceną jakościową*, KAPE 2010
- Wojciechowska U., *Projektowanie i budowa biogazowni są jednakowo trudne*, „Czysta Energia” 2010, nr 5
- Woszczyk M., Ciepela D., *Rynek, energia i klimat*, „Nowy Przemysł” 2011, nr 5
- Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6
- Wróblewski J., *Stosunki między systemami norm*, STPr-E 1971, nr 6
- Zębek E., Szwejkowska M., *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4
- Zwolińska A., Tarka M., Inerowicz W., *Elektrownia wiatrowa jako urządzenie infrastruktury technicznej*, „Czysta Energia” 2010, nr 11
- Zyśk A., *Energia z wody*, „Środowisko” 2010, nr 23
- Zyśk J., *Energetyka w aspekcie regionalnym*, „Środowisko” 2010, nr 10

Pozostałe

- Człowiek i jego środowisko*, Raport Sekretarza Generalnego ONZ U. Thanta z 26 maja 1969 r. opublikowany „Biuletynie Polskiego Komitetu Do Spraw UNESCO. Numer Specjalny” 1969
- Światowa Strategia Ochrony Przyrody: Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, Warszawa 1985
- Światowa Karta Przyrody*, „Przyroda Polska” 2001, nr 1
- Urząd Regulacji Energetyki, *Pakiet informacyjny (OZE)*, Warszawa 2010
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Europejska Polityka Energetyczna, COM (2007)1 wersja ostateczna
- Komunikat Komisji z 7 grudnia 2005 r. *Wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych* COM/2005/0627
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 stycznia 2007 r. Europejska Polityka Energetyczna SEK(2007)12
- Komunikat Komisji EUROPA 2020 *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.03.2010

- Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2010 – Stan i prognozy. Synteza*, Kopenhaga. 2010
- Raport. Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkowania energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego. Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, European Climate Foundation. Katowice 2009
- Ministerstwo Środowiska. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008
- Ministerstwo Gospodarki Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019, Warszawa 2011
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 Szczegółowy opis priorytetów 09.08.2011 r.
- Szczegółowy opis priorytetów (SZOP) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Aktualizacja 09.08.2011 r.
- Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007–2013. Aktualizacja lipiec 2011