

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 2/2015

Vol. LXI



IURIDICA  
2/2015  
Vol. LXI

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2015

*Vědecký redaktor:* doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Všechny články tohoto čísla jsou recenzovány.

*Toto číslo vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. – a je výstupem činnosti katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze v rámci PRVOUK P06.*

# OBSAH

Předmluva .....	11
<b>1. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY, KRAJINY, ROSTLINSTVA A ŽIVOČIŠTVA</b>	
<i>Ivana Průchová</i> : Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny z pohledu práva .....	17
<i>Jakub Hanák</i> : Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny .....	25
<i>Jaroslav Knotek</i> : Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny .....	37
<i>Milan Damohorský, Petr Šedina</i> : Ochrana bobra evropského v českém právu .....	51
<i>Wojciech Radecki</i> : Druhá ochrana bobra evropského podle polského práva ochrany přírody .....	59
<i>Petra Humlíčková</i> : Odpovědnost, preventivní a nápravná opatření ve vztahu k ochraně přírody a krajiny .....	69
<i>Milan Pekárek</i> : Několik poznámek k ust. § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody (ve znění pozdějších předpisů) .....	77
<i>Ondřej Vícha</i> : Právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny v právních předpisech na úseku památkové péče .....	87
<i>Jiří Zicha</i> : Nová právní úprava využívání genetických zdrojů v EU a ČR .....	117
<i>David Kohout</i> : Ochrana přírody a sport .....	127
<i>Jana Dudová</i> : Ochrana před hlukem v přírodě a udržitelnost kvality života .....	135
<i>Bartosz Rakoczy</i> : Odpowiedzialność skarbu państwa za szkody spowodowane przez zwierzęta na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody .....	141
<i>Małgorzata Szalewska</i> : Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu ustanowienia obszarowych form ochrony przyrody w Polsce .....	151
<i>Daria Danecka</i> : Wilk czy pies – studium jednego przypadku .....	159
<i>Halina Lisicka</i> : Konflikty związane z ochroną przyrody .....	167
<i>Adam Habuda</i> : Ochrana krajobrazu w prawie polskim. Stan obecny i perspektywy .....	179
<i>Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Monika A. Król</i> : Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na latach 2014–2020 .....	189
<i>Jan Jerzmański</i> : Nowe zasady ochrony powierzchni ziemi .....	209
<b>2. PRÁVNÍ OTÁZKY ENERGETICKÉ BEZPEČNOSTI</b>	
<i>Aleksander Lipiński</i> : Prawne podstawy bezpieczeństwa energetycznego .....	215
<i>Grzegorz Dobrowolski</i> : Rola zasady zrównováženého rozvoju w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego .....	227

<i>Leszek Karcki</i> : W kierunku bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego Europy Centralnej, ze szczególnym uwzględnieniem prawa obowiązującego na terytorium Republiki Czeskiej . . . . .	235
<i>Gabriel Radecki</i> : Opłata zastępcza jako instrument wsparcia energetyki odnawialnej i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego . . . . .	253
<i>Ryszard Mikosz</i> : Bezpieczeństwo energetyczne a przepisy Prawa geologicznego i górniczego (zarys problematyki) . . . . .	267
<i>Ewa Olejarczyk</i> : Prawne aspekty poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów w Polsce – wybrane zagadnienia. . . . .	279
<i>Marek Górski</i> : Administracyjna reglamentacja świadczenia usług związanych z odbiorem odpadów komunalnych . . . . .	297



## AUTOŘI

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
Mgr. Daria Danecka  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)  
Dr. hab. Grzegorz Dobrowolski  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)  
JUDr. Jana Dudová, Dr.  
(Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)  
prof. dr. hab. Marek Górski  
(Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji)  
Dr. hab. Adam Habuda  
(Instytut nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk, Wrocław)  
Mgr. Jakub Hanák, Ph.D.  
(Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)  
JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
Dr. Jan Jerzmański  
(Jendroška Jerzmański Bar i Wspólnicy.  
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o. Wrocław)  
Dr. Leszek Karski  
(Katedra Prawa i Zarządzania Środowiskiem,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)  
Dr. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna  
(Právnická fakulta Univerzity Lodz)  
JUDr. Mgr. Jaroslav Knotek, Ph.D.  
(Mendelova univerzita v Brně)  
Mgr. David Kohout, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
Dr. Monika A. Król  
(Právnická fakulta Univerzity Lodz)  
prof. dr. hab. Aleksander Lipiński  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)



prof. dr. hab. Halina Lisicka  
(Univerzita v Wroclavi)  
prof. dr. hab. Ryszard Mikosz  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)  
Mgr. Ewa Olejarczyk  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)  
doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.  
(Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.  
(Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)  
Dr. Gabriel Radecki  
(Uniwersytet Śląski, Katowice)  
prof. dr. hab. Wojciech Radecki, dr.h.c.  
(Instytut nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk, Wrocław)  
prof. dr. hab. Bartosz Rakoczy  
(Univerzita Mikoláše Koperníka v Toruni, Právnická fakulta)  
Dr. Małgorzata Szalewska  
(Univerzita Mikoláše Koperníka v Toruni, Právnická fakulta)  
Mgr. Bc. Petr Šedina  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci)  
JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.  
(Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky,  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva)



## PŘEDMLUVA

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

již po druhé za sebou v tomto ročníku se Vám do ruky dostává časopis AUC Iuridica obsahově zaměřený na oblast práva životního prostředí. Tento sešit je rozdělen na dvě části. V první části jsou příspěvky zabývající se právní úpravou ochrany přírody, včetně ochrany a využívání krajiny, rostlinstva a živočišstva v českém a polském právu životního prostředí. Ochrana přírody je podle judikatury Ústavního soudu ČR legitimním, ústavně konformním cílem, který je veřejným zájmem. Z hlediska ústavních zákonů patří ochrana přírody jak v Polsku, tak v České republice k prioritním úkolům státu, avšak realizuje se za součinnosti všech fyzických a právnických osob. Podle českého práva například je ochrana přírody jedním z konkrétních právních prostředků, jejichž prostřednictvím stát plní svou povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství uloženou mu čl. 7 Ústavy. Ochrana přírody a biologické rozmanitosti patří k prioritním úkolům politiky EU, je cílem i mnoha mezinárodních úmluv, jejichž signatáři jsou jak Polsko, tak Česká republika.

Legislativní zákonná úprava ochrany přírody má jak v Česku, tak v Polsku dlouholetou tradici, sahající do 30. až 50. let minulého století. Zákony obsahují podmínky pro výkon činností, ale i podmínky omezení výkonu vlastnického práva z důvodu ochrany přírody. Obsahují četná oprávnění orgánů státní správy stanovovat fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činností, které by mohly mít nepříznivé důsledky pro přírodu, krajinu, rostlinstvo, živočišstvo, resp. celé přírodní ekosystémy. Popřípadě mohou tuto činnosti dokonce i zakázat. Děje se tak za aplikace principů ochrany přírody jakožto předmětu veřejného zájmu a nejvyšší hodnoty, principu prevence, principu předběžné opatrnosti a principu odpovědnosti původce.

V posledních letech se však stále častěji v praxi setkáváme s tím, že stát změkčuje legislativní základ ochrany přírody, krajiny, či druhové biodiverzity, kdy stále více vychází vstříc požadavkům různých lobbistických skupin hájících jen ekonomické zájmy developerů. Denně například mizí kvůli stavebním zájmům okolo 15 ha zemědělské půdy. Územní a regulační plány v ČR nejenže často ignorují ochranu přírody mimo zvláště chráněná území, často v zastavěném území měst a obcí, ale umožňují výstavbu v ochranných pásmech přírodních zvláště chráněných území a není neobvyklé, že umožňují výstavbu i v ekologicky nejcejnějších částech uvnitř těchto chráněných území.

V současné době se v českém právu změkčily podmínky ochrany životního prostředí např. v zákonech o ochraně přírody a krajiny, o ochraně zemědělského půdního fondu či o posuzování vlivu na životní prostředí. V polském právu se zase diskutuje o důsledcích neexistence legislativní úpravy ochrany krajiny a krajinného rázu. V EU se po vytvoření nové Evropské komise s mandátem na léta 2014–2019 začíná pracovat na změkčení legislativy na ochranu přírodních chráněných oblastí soustavy Natura 2000, neboť příliš omezuje možnost ekonomického růstu EU. A takto smutně bych mohl pokračovat ještě několik desítek řádků.

V druhé části jsou popisovány problémy spojené s energetickou a klimatickou bezpečností z pohledu především polského práva, jsou však zmíněny i prvky práva životního prostředí v rámci ČR a EU. Je zřejmé, a z příspěvku druhé části toto i jasně zaznívá, že zajištění energetické bezpečnosti musí být v souladu s principem udržitelného rozvoje a z toho důvodu se veškeré činnosti spojené se získáváním, zásobováním a přenosem energie musí řídit předpisy nejen energetického a horního práva, ale i z oblasti práva životního prostředí.

Náplně obou částí tohoto sešitu AUC Iuridica mají společné mnoho: jedná se v současné době o patrně nejzávažnější témata v oblasti práva životního prostředí vůbec. Zároveň se jedná o témata nanejvýš aktuální – z pohledu současných legislativních změn včetně těch připravovaných – a především o témata společensky závažná.

Základ tohoto monotematického čísla tvoří upravené příspěvky, které zazněly na 15. ročníku mezinárodní vědecké konference z oblasti práva životního prostředí slovanských zemí středoevropského regionu (Česka, Polska a Slovenska), která se uskutečnila ve dnech 10.–13. září 2014 v školicím středisku Univerzity Karlovy v Peci pod Sněžkou. V rámci programu proběhly samostatné sekce na téma „Právní úprava ochrany přírody“, „Právní úprava ochrany druhové biodiverzity“, „Právní otázky ochrany krajiny“ a „Právní otázky energetické bezpečnosti a ochrany klimatu“.

Rád bych za celý autorský kolektiv poděkoval prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc., proděkanovi pro vědu, výzkum a ediční činnost Právnické fakulty UK v Praze, který umožnil financování této konference a vydání tohoto monotematického čísla Acta Universitatis Carolinae Iuridica v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „*Věřejné právo v kontextu europeizace a globalizace*“.

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
vědecký redaktor*

## FOREWORD

The present monography focuses in the first part on the current aspects of nature protection and landscape conservation in Czech and Polish environmental law and in the second part on energy and climate security in the Polish, Czech and European law. All articles are essentially based upon the contributions of the participants on the 15th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law, which took place on 10th–13th September 2014 in the Training Center of the Charles University in the village Pec pod Sněžkou, Giant Mountains, Czech Republic. Organizer of the traditional conference was the Faculty of Law of the Charles University in Prague, Department of environmental law, and Czech Society for Environmental Law. Academic lawyers from Czech, Polish and Slovak universities as well as from Czech Institute of State and Law of Academy of Science and Polish Institute of Law of Academy of Science are traditional participants of this conference. The topics of this conference – 1) delictual liability in the field of environmental protection, 2) nature conservation and landscape protection and 3) legal aspects of the energy security, was based on lecture, reports and discussions.

We would like to thanks to all the participants – authors of the papers in our monography –, and special thanks go to the prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., vicedean for the science, research and edition of the Faculty of Law, Charles University in Prague, since both the scientific conference and the monography were funded and enabled by the financial support within the Scientific Research Project PRVOUK 06 – Public law in the context of the europeisation and globalisation.

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
science editor*



1. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY,  
KRAJINY, ROSTLINSTVA A ŽIVOČIŠTVA  
V ČR A V POLSKU





## POZEMKOVÉ ÚPRAVY A OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY Z POHLEDU PRÁVA

IVANA PRŮCHOVÁ

**Abstract: Land Arrangements and Protection of Nature and Landscape from the Perspective of Law**

The paper is devoted to the importance of land arrangements for nature and landscape protection. It deals with both public and private instruments in the land arrangements processes which are designed in general to protect and improve the environment and in particular in the protection of nature and landscapes. This article, from subjects that engage in land arrangements, points to the role of the authorities in question, communities and societies, which concern with the protection of nature and landscape. The aim of the paper is to highlight the environmental function of land arrangements.

**Key words:** land arrangements, nature protection, communities, the authorities in question, societies, common interest, territorial systems of ecological stability, woods

**Klíčová slova:** pozemkové úpravy, ochrana přírody, obce, pozemkové úřady, spolky, veřejný zájem, územní systém ekologické stability, lesy

### OBEČNÁ VÝCHODISKA

Pozemkové úpravy mají v podmínkách České republiky hlubokou tradici. Byť jejich základním smyslem bylo vždy řešit „organizaci pozemků v zemědělsky využívané krajině“ a spolu s tím uspořádat majetkové vztahy dotčených vlastníků, je třeba již na počátku zdůraznit, že není pochyb i o jejich významu pro ochranu přírody a krajiny. A ten mohl být – vnímáme-li pozemkové úpravy v širších historickoprávních souvislostech – jak pozitivní, tak negativní. Počátky provádění tzv. agrárních operací na našem území spadají již do 19. století. Ve smyslu tehdejší právní úpravy sloužily k označení různých úprav pozemkové držby, jejichž cílem bylo odstranění překážek (rozptýlenosti pozemků, nevhodný tvar pozemků atd.), bránících racionálnímu využívání půdy. Byly tak i nástrojem uspořádání vztahů ve volně k přírodě a významně působily na ráz krajiny. Zásadní změna v pojmání pozemkových úprav nastala na našem území v době velkovýrobních způsobů zemědělského podnikání a trendu scelování pozemků do velkých užívatelských pozemků,<sup>1</sup> provázeného nejen deformací majetkových vztahů

<sup>1</sup> Právním základem pro takto pojaté pozemkové úpravy bylo nař. vl. č. 47/1955 Sb., o opatřeních v oboru hospodářsko-technických úprav pozemků

k pozemkům, ale z hlediska ochrannářského a krajinnotvorného i k rušení dosavadní sítě polních cest a velmi často i k likvidaci krajinnotvorných prvků v zemědělsky využívané krajině (rušení remízků, větrolamů, kácení dřevin rostoucích do té doby jak podél těchto cest, tak i v blízkosti nebo přímo na zemědělsky využívaných pozemcích).

Zásadní změnu v nazírání na pozemkové úpravy jak z hlediska majetkoprávního uspořádání pozemků v zemědělsky využívaném území, tak z hlediska ochrany veřejných zájmů na ochraně životního prostředí a v rámci něho na ochraně přírody a krajiny přineslo nové pojetí pozemkových úprav v období po roce 1989. Prvním zákonem o pozemkových úpravách v polistopadovém období byl zák. č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů, který byl vydán na základě zmocnění obsaženého v § 19 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů („zákon o půdě“). Současná právní úprava pozemkových úprav vyplývá ze zák. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), ve znění pozdějších předpisů. S účinností k 1. 1. 2013 byl zákon o pozemkových úpravách novelizován zák. č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, s účinností k 1. 10. 2013 byl zákon o pozemkových úpravách novelizován dále zák. č. 280/2013 Sb. V návaznosti na tyto změny zákona o pozemkových úpravách byla přijata i nová prováděcí vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav. Z hlediska organizačního zabezpečení je zásadní změnou k 1. 1. 2013 ve vztahu k pozemkovým úpravám resp. řízení o nich zřízení Státního pozemkového úřadu a stanovení jeho působnosti v řízení o pozemkových úpravách.<sup>2</sup> S problematikou pozemkových úprav souvisejí další právní předpisy, jmenovitě předpisy, které upravují specifické právní režimy v území, mezi nimiž významnou roli sehrává zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Při prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny v pozemkových úpravách však nelze pominout další veřejné zájmy, které je nezbytné v řízení o pozemkových úpravách zohlednit (jmenovitě lze uvést veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu,<sup>3</sup> veřejný zájem na ochraně vody,<sup>4</sup> veřejný zájem na ochraně lesa<sup>5</sup>). Pozemkové úpravy – zejména jde-li o formu komplexních pozemkových úprav – tak představují významný nástroj k řeše-

---

<sup>2</sup> Postavení a působnost Státního pozemkového úřadu v oblasti pozemkových úprav upravuje zák. č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 19 ZoPÚ. Dle § 2 odst. 5 Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů. Tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně. O odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí.

<sup>3</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

ní střetů zájmů v území.<sup>6</sup> Z tohoto pohledu je proces pozemkových úprav a následně fáze realizace návrhu pozemkových úprav úzce provázán s procesy podle stavebního zákona.<sup>7</sup> Připomeňme, jaké jsou základní cíle pozemkových úprav, abychom dále poukázali na jejich význam pro ochranu přírody a krajiny. Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V důsledku těchto změn ve funkčním uspořádání pozemků v řešeném území původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Další významnou funkcí pozemkových úprav je to, že jejich výsledky slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování. Z hlediska procesního jsou pozemkové úpravy speciálním správním řízením s velkým počtem účastníků.

Z této legální definice vyplývá, že pozemkové úpravy jsou polyfunkčním nástrojem k řešení veřejnoprávních i soukromoprávních problémů spojených s konkrétním územím. Lze říci, že v právním řádu České republiky není zakotven žádný jiný nástroj, který by byl sto takto komplexně vyřešit vztahy v území na úrovni, která z hlediska úrovně mapových prací v rámci pozemkových úprav umožňuje i využití jejich výsledků pro obnovu katastrálního operátu. Výsledky pozemkových úprav představují co do využití území i významný nástroj ovlivňování dalších rozhodovacích procesů, které se využívání týkají.

Navíc je třeba zdůraznit, že pozemkové úpravy představují územní nástroj, který by bylo možno označit z hlediska vztahu k životnímu prostředí obecně – a k ochraně přírody a krajiny zvláště – nejen jako nástroj „pasivní“ ochrany ve smyslu zajištění nepoškození dosavadních objektů ochrany přírody a krajiny, ale i jako nástroj „aktivní“, směřující k tvorbě nových územních prvků ve volné přírodě a krajině, které se po své realizaci stanou „novými“ objekty ochrany přírody a krajiny, které bude třeba chránit v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny a předpisů vydaných k jeho provedení. I to je neopomenutelná a vysoce pozitivní úloha pozemkových úprav ve vztahu k ochraně přírody a krajiny. Již na tomto místě jako příklad uveďme význam zejména územních systémů ekologické stability, výsadbu jednotlivých dřevin rostoucích mimo les, ale i význam změny druhu pozemků např. pro zajištění podmínek pro racionální hospodaření v krajině.

<sup>6</sup> Srov. KNOTEK, Jaroslav: Pozemkové úpravy a řešení střetů zájmů v území. *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition*. Brno: Masaryk University, 2009, dostupné na: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/stret\\_zajmu/Knotek\\_Jaroslav\\_\\_1273\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Knotek_Jaroslav__1273_.pdf), cit. 30. 10. 2014.

<sup>7</sup> Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Ve vztahu k významu pozemkových úprav pro ochranu přírody a krajiny je vhodné zdůraznit, že není právní úpravou – řekněme co do pořadí cílů pozemkových úprav uvedených v zákoně – veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny koncipován jako jeho „primární cíl“. To však ale neznamená, že by byl cílem co do obsahu méně významným než ostatní zákonem vymezené cíle pozemkových úprav. Jsem přesvědčena, že dokonce lze vysledovat tendenci posilování funkce pozemkových úprav jako nástroje k řešení problematických environmentálních aspektů v řešeném území. A to nejen ve fázi projednávání a schvalování pozemkových úprav, ale zejména ve fázi jejich realizace. Důvodem této jistě správné tendence je mimo jiné skutečnost, že v rámci pozemkových úprav je možné k uskutečnění výsledků pozemkových úprav – a ve vztahu k ochraně přírody a krajiny – prosazení veřejného zájmu na jejich ochraně vyřešit i majetkoprávní vztahy k pozemkům. Navíc tak, že přednostně se majetkově pro opatření environmentálního rázu povahy tzv. „společných zařízení“ využijí pozemky ze sumy veřejného majetku (pozemky ve vlastnictví státu nebo obcí). Z tohoto důvodu jsou pozemkové úpravy v systémů nástrojů sloužících k úpravě budoucího uspořádání územně funkčních a majetkových vztahů v území jedinečným – a lze zdůraznit – že jediným takovým nástrojem v systému právních nástrojů týkajících se využívání území. Jinými slovy vyjádřeno, pozemkové úpravy plní jak funkci plánování budoucího využití území, tak funkci správního rozhodování o budoucím využívání území, ale i funkci správního rozhodování o změnách ve vlastnictví k pozemkům a o věcných břemenech (služebnostech), které jsou nezbytné k uskutečnění výsledků pozemkových úprav v terénu.

## INSTITUT POZEMKOVÝCH ÚPRAV V ZÁKONĚ O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

To, že je mezi ochranou přírody a krajiny a pozemkovými úpravami těsný vztah, lze dovést nejen z obou polistopadových předpisů o pozemkových úpravách, ale i ze samotného zákona o ochraně přírody a krajiny, který již ve svém původním znění v roce 1992 v § 2 odst. 2 písm. h) výslovně zakotvil, že ochrana přírody a krajiny se uskutečňuje mimo jiné účastí na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách. Jedná se podle mne o účast všech subjektů podílejících se na ochraně přírody a krajiny, tedy nejen orgánů ochrany přírody a krajiny, ale i o účast obcí, ale i účast spolků, jejichž předmětem je ochrana přírody a krajiny a v neposlední řadě účast vlastníků pozemků a případně i nájemců a pachtýřů pozemků.

Samotný zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně s možnými negativními vlivy pozemkových úprav na ochranu přírody a krajiny počítá v ust. § 4 odst. 2. Významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením, a to jmenovitě prostřednictvím zakotvení závazného stanoviska jako nástroje orgánu ochrany přírody a krajiny k ochraně významného krajinného prvku mj. při pozemkových úpravách. Zákon o ochraně přírody a krajiny pozemkové úpravy výslovně uvádí v příkladném výčtu zásahů, které by tento negativní efekt mít potenciálně mohly. V dalších ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny v rámci právního režimu jednotlivých objektů ochrany

přírody a krajiny nejsou sice pozemkové úpravy výslovně uvedeny, ale je nepopiratelné, že pokud v území s jejich výskytem bude proces pozemkových úprav probíhat, může dojít k jejich ovlivnění – a to jak negativnímu, tak ale i pozitivnímu.

Z konkrétních institutů ochrany přírody a krajiny sehrávají pro naplnění cíle pozemkových úprav, spočívajícího v zajištění zlepšení životního prostředí a zvýšení ekologické stability sehrávají zásadní význam územní systémy ekologické stability.<sup>8</sup> A to především proto, že představují nástroj cílený k tvorbě a zlepšování životního prostředí, který sebou nese změny ve stávající podobě a rázu přírodního prostředí a rázu krajiny. Navíc proto, že jde o nástroj s dopady i na další složky životního prostředí, které jsou však zároveň integrální součástí volné přírody a krajiny (voda, půda, les).

V prostředí zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba poukázat i na § 65 ZoPK,<sup>9</sup> podle něhož orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup. Vzhledem k tomu, že zákon o pozemkových úpravách přiznává orgánům ochrany přírody a krajiny v pozemkových úpravách postavení dotčených orgánů,<sup>10</sup> je procesní formou, kterou se do procesu pozemkových úprav zapojují, závazné stanovisko.

Při zvažování nástrojů sloužících k ochraně přírody a krajiny v průběhu pozemkových úprav zakotvených v zákoně o ochraně přírody a krajiny je třeba otevřít otázku možné účasti spolků, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny v řízení o pozemkových úpravách, které je – jak bylo uvedeno již výše – speciálním správním řízením, a to s velkým počtem účastníků. Okruh účastníků řízení o pozemkových úpravách výslovně upravuje § 5 zákona o pozemkových úpravách, který výslovně spolky (dříve občanská sdružení) do okruhu účastníků jmenovitě uvedených v tomto ustanovení nezahrnuje. Jsem však přesvědčena, že vzhledem k tomu, že okruh účastníků řízení podle § 5 zákona o pozemkových úpravách není koncipován na „výlučnosti“ pouze v něm uvedených účastníků (neboť neobsahuje dikci typu „účastníky řízení jsou pouze“ příp. „účastníky řízení jsou jen“), je účast spolků s předmětem činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny možná na základě § 70 ZoPK, který umožňuje účast ve všech řízeních, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, byť je mi z praxe známo, že tuto možnost spolků (občanská sdružení) v praxi nevyužívají.

## PRÁVNÍ PROSTŘEDKY K ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY V ZÁKONĚ O POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH

Snaze co nejkompexněji vyřešit pozemkovými úpravami území jako celek – a tím se i komplexně zabývat dopady pozemkových úprav na životní prostředí obecně a v rámci jeho složek na ochranu přírody a krajiny zvláště – koresponduje základní

<sup>8</sup> Blíže srov. též: KAULICH, Kamil: Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES. *Ochrana přírody*, 2012, zvláštní číslo, s. 28–30.

<sup>9</sup> K výkladu § 65 ZoPK blíže viz např. PEKÁREK, M. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 165.

<sup>10</sup> Srov. blíže KNOTEK, Jaroslav: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. XV, č. II, s. 138–143.

princip, zakotvený v § 3 odst. 1 ZoPÚ, podle něhož jsou předmětem pozemkových úprav všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. Z tohoto základního pravidla jsou však vyjmuty některé pozemky, které mohou být v pozemkových úpravách řešeny toliko se souhlasem jejich vlastníka, případně příslušného správního úřadu. Ve vztahu k ochraně přírody a krajiny jde o pozemky, které jsou pozemky chráněné podle zák. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny. Lze mít za to, že půjde jmenovitě o pozemky nacházející se ve zvláště chráněných územích. Ty mohou být v pozemkových úpravách řešeny (tj. se všemi důsledky z toho plynoucími např. pro změnu druhu a způsobu jejich využití) jen se souhlasem příslušného správního úřadu a se souhlasem jejich vlastníka.

Základním nástrojem k naplnění cíle pozemkových úprav přispět ke zlepšení životního prostředí a v rámci něho k ochraně přírody a krajiny jsou tzv. společná zařízení. K jejich vymezení dochází v plánu společných zařízení. Ten je zpracováván časově před zpracováním návrhu nového uspořádání pozemků vlastníků a tvoří tak kostru pro budoucí celkový ráz území v řešeném obvodu pozemkových úprav.

Připomeňme, že zákon o pozemkových úpravách v § 9 odst. 8 mezi společná zařízení zahrnuje: a) opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy, b) protierozní opatření pro ochranu půdního fondu jako protierozní meze, průlehy, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění a podobně, c) vodohospodářská opatření sloužící k neškodnému odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami jako nádrže, rybníky, úpravy toků, odvodnění, ochranné hráze, suché poldry, d) opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní územní systémy ekologické stability, doplnění, popřípadě odstranění zeleně a terénní úpravy a podobně.

Aniž bychom zabíhali do podrobností, které se týkají tvorby, projednávání a schvalování plánu společných zařízení, je třeba z pohledu ochrany přírody a krajiny zdůraznit, že orgány ochrany přírody z hlediska veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny uplatňují dle § 9 odst. 10 ZoPÚ vůči zpracovanému plánu společných zařízení závazné stanovisko, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy od pozemkového úřadu. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Významné z hlediska návaznosti na zvláštní předpisy a zejména povinné procesní formy v nich, je skutečnost, že závazné stanovisko dotčených orgánů a orgánů ochrany přírody v rámci nich zvláště, dle téhož ustanovení zákona o pozemkových úpravách nahrazuje souhlasné závazné<sup>11</sup> stanovisko či opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) podle zvláštních právních předpisů, tedy i podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dokladem toho, že společná zařízení představují významný nástroj s dopady na území, je skutečnost, že plán společných zařízení dle § 9 odst. 11 ZoPÚ schvaluje zastupitelstvo obce.<sup>12</sup> Pozemkový úřad před předložením plánu společných zařízení za-

<sup>11</sup> Zákon o pozemkových úpravách nepoužívá výslovně přívlastek „závazné“ stanovisko, nicméně je třeba dovodit, že svojí povahou je akt označený v zákoně o pozemkových úpravách jako „stanovisko“ závazným stanoviskem. Stejný názor srov. též např. KNOTEK, Jaroslav: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. XV, č. II, s. 138–143.

<sup>12</sup> Blíže k postavení obcí v procesu pozemkových úprav srov. např. PRŮCHOVÁ, Ivana: *Postavení obcí v procesu pozemkových úprav*. In: Komplexní pozemkové úpravy: XI. Celostátní odborný seminář s mezinárodní účastí, Strážnice, 2006. Praha: Českomoravská komora pro pozemkové úpravy, 2006.

stupitelstvu obce prokazatelně seznámí s tímto plánem sbor zástupců nebo vlastníky, není-li sbor zvolen. Zasahuje-li plán společných zařízení i do územního obvodu nava-  
zující obce, je třeba předložit plán společných zařízení ke schválení také zastupitelstvu  
této obce. V souvislosti s poukazem na význam společných zařízení – a v rámci nich  
i společných zařízení sledujících cíl tvorby a ochrany přírody a krajiny – je třeba vedle  
veřejnoprávních nástrojů určených ke kontrole jejich obsahu, funkčnosti a významu  
pro rozvoj území, zdůraznit, že veřejný zájem na jejich plánování a následně realizaci  
se promítá i do majetkoprávního režimu pozemků, které mají k uskutečnění společ-  
ných zařízení sloužit. Právní úprava – a zcela správně – preferuje využití pozemků ve  
vlastnictví státu nebo obce.<sup>13</sup> Teprve v případě, že nelze pro společná zařízení použít  
jen pozemky ve vlastnictví státu, popřípadě obce, podílejí se na vyčlenění potřebné  
výměry půdního fondu ostatní vlastníci pozemků poměrnou částí podle celkové výmě-  
ry jejich směřovaných pozemků.(§ 9 odst. 17). Zákon v žádné své podobě nepočítal,  
že by k realizaci takto přednostně měly být použity ev. pozemky ve vlastnictví kraje.  
Mám za to, že při eventuálních úvahách novelizaci zákona o pozemkových úpravách  
by okruh takto prioritně určených vlastníků pozemků pro umístění společných zařízení,  
mohl – a měl být – rozšířen i pozemky ve vlastnictví kraje. Ve vztahu k sumě pozemků  
ve vlastnictví státu resp. k tomu, aby nedocházelo k jejich úbytku, je vhodné poukázat  
na institut tzv. rezervy státních pozemků, zakotvený v současné době v § 3 odst. 3 zá-  
kona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejí-  
cích zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto pozemky jsou vymezeny nařízením  
vlády, kterým je v současné době od 1. 1. 2014 účinné nařízení vlády č. 218/2013 Sb.,  
o stanovení rezervy státních pozemků pro uskutečňování rozvojových programů státu,  
v jehož příloze jsou pro resort Ministerstva zemědělství vymezeny pozemky<sup>14</sup> v příloze  
k nařízení vlády tak, že jako účel je uveden účel „voda“. Ten však může souviset velmi  
úzce i s pozemkovými úpravami a v rámci nich opatřeními nejen k řešení vodohospo-  
dářských a povodňových opatření, ale i k uskutečnění zájmů ochrany přírody a krajiny  
– a jak již bylo opakovaně výše – je to právě institut územních systémů ekologické  
stability jako institut ochrany přírody a krajiny, který je určen k realizaci i těchto cílů  
v přírodě a krajině. Z hlediska realizace výsledků pozemkových úprav je významné, že  
zákon upravuje i možný budoucí majetkoprávní režim pozemků, na nichž jsou návrhem  
umístěna společná zařízení, když stanoví, že tyto pozemky mohou být převedeny do  
vlastnictví obce, přičemž ale takové pozemky může vlastnit i jiná osoba, pokud má  
společné zařízení sloužit veřejnému zájmu. V návaznosti na problémy v praxi novela  
zák. č. 139/2002 Sb., realizovaná zák. č. 280/2013 Sb. zakotvila, že převod pozemků,  
nabytých k realizaci společných zařízení, na kterých dosud nebyla realizována společná  
zařízení nebo nebyla schválena změna účelu jejich využití, je možný jen se souhlasem  
pozemkového úřadu. Převod učiněný bez souhlasu pozemkového úřadu je neplatný.  
Současně zakotvila i provázanost na katastr nemovitostí tak, že v soupisu nových po-

<sup>13</sup> Pro společná zařízení nelze použít pozemky ve vlastnictví státu, které jsou určeny pro těžbu nerostů a po-  
zemky v zastavěném území, pozemky v zastavitelných plochách a pozemky, které jsou určeny k vypořá-  
dání náhrad podle zvláštního právního předpisu (tj. vazba na restituce zemědělských pozemků).

<sup>14</sup> Nař. vl. 218/2014 Sb., zrušilo nař. vl. 237/2011 Sb., o stanovení rezervy státních pozemků pro uskutečňo-  
vání rozvojových programů státu. V příloze k nař. vl. 237/2011 Sb., byl jako účel v resortu Ministerstva  
zemědělství výslovně uváděn účel „pozemkové úpravy“.

zemků bude u pozemků určených k realizaci společných zařízení uvedena poznámka „pozemek je určen pro realizaci společných zařízení podle zákona č. 139/2002 Sb.“. Pokud pominou důvody pro vyznačení poznámky, katastrální úřad zruší poznámku na základě návrhu pozemkového úřadu. Tuto změnu právní úpravy je třeba hodnotiti jednoznačně pozitivně.

## ZÁVĚR

Je nesporné, že pozemkové úpravy představují významný nástroj k ovlivňování budoucí podoby území obecně, tak v rámci něho území využívaného k zemědělské činnosti zvláště. Navíc – jako neopomenutelná funkce pozemkových úprav je po celé novodobé polistopadové období v rámci pozemkových úprav zakotvena jeho funkce tvorby a zlepšování životního prostředí a i ochrany a zlepšování vlastností a rázu volné přírody a krajiny. Navíc je třeba ocenit, že tyto environmentální funkce pozemkových úprav jsou posilovány. A to i prostřednictvím majetkoprávních nástrojů k uskutečnění naplánovaných a rozhodnutím o schválení pozemkových úprav závazně schválených změn v území (v podobě společných zařízení). Je proto třeba i do budoucna institut pozemkových úprav vnímat jako moderní komplexní nástroj, který neztratí svoji opodstatněnost poté, kdy bude mít celé území České republiky provedenu obnovu katastrálního operátu (a to nejen obnovou katastrálního operátu novým mapováním či prostřednictvím pozemkových úprav, ale i prostřednictvím přepracování katastrální mapy). A je zjevné, že pak ještě více posílí environmentální funkce pozemkových úprav, které i nadále samozřejmě zůstanou nástrojem, jehož primární funkcí je řešení organizace území pro zemědělské podnikání a s tím spojených majetkoprávních vztahů vlastníků pozemků.



## VYVLASTNĚNÍ Z DŮVODU OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY\*

JAKUB HANÁK

### **Abstract: Expropriation and Nature and Landscape Protection**

It is possible to remove property rights to land, if it is necessary to the nature and landscape protection. This paper analyses the relevant legal regulation. The first part briefly describes the development of this legislation. The text focuses on the issue of section 60 of Act no. 114/1992 Coll., on protection of nature and landscape. This allows expropriation in cases set by special acts. At the same time, according to some authors, it is the expropriation purpose itself. Author presents arguments for both conclusions. This paper also describes land expropriation in order to establish elements of the territorial system of ecological stability, protect healing springs, redevelopment projects and other related issues. However, land expropriation for these projects is rarely used. Author tries to explain the reasons for this situation in the last part of the paper.

**Key words:** expropriation, nature and landscape protection, property rights, public works, development of legislation, land

**Klíčová slova:** vyvlastnění, ochrana přírody a krajiny, vlastnické právo, veřejně prospěšné stavby, vývoj legislativy, pozemek

### ÚVOD

Vyvlastněním se v teorii správního práva zpravidla rozumí „*nucený přechod vlastnického práva v důsledku individuálního právního aktu, podle naší dnešní úpravy správního aktu, s výjimkou přechodu vlastnického práva v souvislosti s projednáváním veřejnoprávního deliktu (sankce, ochranné opatření) nebo v rámci exekuce*“.<sup>1</sup> Je rovněž zdůrazňováno, že je třeba důsledně rozlišovat mezi odnětím a nuceným omezením vlastnického práva, protože ve druhém případě k přechodu vlastnického práva nedochází. Právní úprava však dlouhodobě vyvlastněním chápe také omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě rozhodnutím orgánu veřejné moci postupem podle zákona

\* Tento článek vznikl v rámci projektu „Vyvlastňování pro stavby realizované z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy“, který je součástí projektu Stimulace VaV výkonu Právnické fakulty v rámci IRP 2014.

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan: *Právnický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (o vyvlastnění).<sup>2</sup>

Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen ZOPK), rozumí vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. V demonstrativním výčtu nejběžnějších nástrojů k ochraně přírody a krajiny je mj. uvedeno vytváření územního systému ekologické stability krajiny, vytváření sítě zvláště chráněných území a péče o ně, ovlivňování vodního hospodaření v krajině či obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů (např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny).

Vlastnické právo samo o sobě nemůže přírodu chránit. Vlastník pozemku však může provést opatření, která ochranu přírody a krajiny zajistí. Je příznačné, že v poslední době dochází k rozšiřování „přístupů aktivní péče využívající tzv. ekosystémový management (péče o přírodní lokalitu, včetně pravidelných zásahů) a restaurační přístup (obnova poškozeného ekosystému)“.<sup>3</sup> K jednotlivým zásahům je nezbytný souhlas vlastníka pozemku<sup>4</sup> nebo právní akt, který by mu přikázal zásah strpět nebo přímo provést. Pokud potřebný ochrannářský zásah znemožní vlastníkovu využívat pozemek nadále ke stejnému účelu jako doposud, je nutné mít možnost získat věcné právo i proti jeho vůli. Jedním z nástrojů ochrany přírody a krajiny v širším smyslu je proto také získání vlastnického práva k nemovité věci vyvlastněním, protože jinak by nebylo možné opatření k ochraně přírody a krajiny provést.

Nejprve je stručně popsáno, jak bylo vyvlastnění používáno jako nástroj k ochraně přírody a krajiny v minulosti. Stěžejní část se zabývá analýzou současné právní úpravy s cílem zjistit, pro jaká opatření realizovaná z důvodu ochrany přírody a krajiny lze vyvlastnit nemovitou věc a za jakých podmínek. Pozornost bude soustředěna téměř výhradně na účely vyvlastnění. Bez jeho explicitního vymezení v zákoně nelze o vyvlastnění vůbec uvažovat. V omezenějším rozsahu bude poukázáno na specifika vlastního vyvlastňovacího řízení a ověřování podmínek pro odnětí (omezení) vlastnického práva rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Na tomto základě budou v závěru představeny úvahy stran případných změn právní úpravy takovým způsobem, aby bylo možné poskytnout přírodě a krajině adekvátní ochranu.

<sup>2</sup> Již opatření č. 291/1938 Sb., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob i další později vydané předpisy umožňovaly ve prospěch navrhovatele zřídit služebnost. Podle § 2 písm. a) dnešního zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění se vyvlastněním rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

<sup>3</sup> STEJSKAL, Vojtěch: *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 270.

<sup>4</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny přitom počítá s účastí vlastníků při ochraně přírody a krajiny – viz např. § 68 ZOPK, podle kterého vlastníci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

## MINULOST

### OBDOBÍ DO ROKU 1992

Vyvlastnění je chápáno především jako institut, který umožňuje hospodářský a sociální rozvoj společnosti. Historicky se k odnětí vlastnického práva správním rozhodnutím přistupovalo tehdy, kdy bylo nutné vybudovat dopravní cesty, inženýrské sítě, zdravotnická zařízení, přehrady či stavby pro obranu státu. Mnoho z těchto staveb se zároveň neblaze podepsalo na stavu přírody a krajiny (např. těžba hnědého uhlí v Severních Čechách).

Od počátku však bylo možné přistoupit k vyvlastnění i pro záměry, které alespoň nepřímo mohly přispět k ochraně přírody a krajiny. Šlo zejména o vodohospodářské stavby a terénní úpravy. Podle zákona č. 117/1884 o opatřeních k neškodnému svádění horských vod bylo možné vyvlastnit pozemky potřebné k provedení opatření, aby „*určitá voda horská co možná neškodně byla sváděna*“. Opatření spočívala mj. ve zřízení prahů, hrází a stavů v údolích, ohrazení pozemků, zasetí trávy nebo zalesnění s vyloučením nebo zavedením určitého způsobu, jak užívat lesů, pastvin a jiných pozemků. Vyvlastnit za účelem využívání vod či vybudování a provozu vodních děl připouštěly i vodní zákony z let 1955 a 1973 (k vzájemnému vztahu protipovodňové ochrany a přírody a krajiny podrobněji dále).

Předpisy upravující výstavbu po roce 1948 ve svých generálních klauzulích dovolovaly vyvlastnění pro uskutečnění staveb, kterých bylo třeba k uskutečnění státního hospodářského plánu.<sup>5</sup> Stavby nebyly blíže specifikovány. Teoreticky jimi tedy mohly být i stavby s pozitivním přínosem pro ochranu přírody, resp. životní prostředí jako celek.

I tehdejší společnost si postupně stále více uvědomovala důležitost příznivého stavu přírody a krajiny a nutnosti ji chránit (v roce 1956 byl např. přijat zákon o státní ochraně přírody). Tato tendence se promítla také ve stavebním zákonu z roku 1976, který plnil roli obecného vyvlastňovacího předpisu a vymezoval účely vyvlastnění jako podmínku *sine qua non* pro využití tohoto nástroje. Na základě požadavku praxe umožnil vyvlastnění práv k nemovitostem v nezbytném rozsahu i pro zřízení ochranných pásem a chráněných území.<sup>6</sup> Ostatní účely na ochranu přírody přímo zaměřeny nebyly, ačkoliv mohly mít pozitivní vliv (zejména stavby významné pro rozvoj obce, okresu nebo kraje).

### PŘECHODNÉ OBDOBÍ 1992–2006

Sametová revoluce přinesla mj. větší důraz na ochranu vlastnických práv. Proto došlo také ke změnám ve výčtu účelů, pro které bylo možné odejmout vlastnické právo ve vyvlastňovacím řízení. Cílem zákona č. 262/1992 Sb., který zasáhl do pří-

<sup>5</sup> § 20 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, nebo §§ 18 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 50/1976 Sb. k tomu uváděla: „*Vyvlastnit pozemky a stavby lze i v případech, kdy je dán zájem společnosti na ochraně zdraví a bezpečnosti osob nebo na ochraně významných kulturních nebo krajinných hodnot v území. Jde zejména o vytváření ochranných pásem a chráněných území podle horního zákona, zákona o vodách, elektrizačního zákona, zákona o dráhách, o telekomunikacích, o péči o zdraví lidí, o státní ochraně přírody, o kulturních památkách.*“

slušných partií tehdejšího stavebního zákona, bylo omezit možnost vyvlastnění „jen na přísně vymezené případy veřejného zájmu“. Úprava byla zamýšlena jako přechodná, uplatňovala se však až do konce roku 2006. Posloužila rovněž jako základ stávajícímu znění § 170 stavebního zákona, od kterého se ani příliš neliší.

S ochranou životního prostředí přímo souvisely tyto účely vyvlastnění:

- veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace (považovaly se za ně stavby určené pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území podporující jeho rozvoj a ochranu životního prostředí: např. stavby pro zneškodňování odpadů či odvádění odpadních vod a jejich čištění),
- vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany,
- vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí.

Ještě před touto novelizací stavebního zákona byl přijat zákon č. 114/1992 Sb., který obsahoval ustanovení § 60, podle něhož „*vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem*“. Odkazoval (a dosud odkazuje) přitom právě na stavební zákon, při jehož novelizaci ovšem nebyla vzájemnému vztahu těchto předpisů věnována větší pozornost.<sup>7</sup> Důsledkem jsou dnešní pochybnosti nad smyslem tohoto, pro ochranu přírody a krajiny klíčového, ustanovení, které jsou blíže analyzovány dále.

## SOUČASNOST

V současných právních předpisech je vymezeno několik účelů, které více či méně souvisí s ochranou přírody a krajiny. V samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny se jedná o již zmíněný problematický paragraf 60. Základním ustanovením zůstává § 170 stavebního zákona a zmínit lze také lázeňský zákon, resp. vodní zákon.

### VYVLASTNĚNÍ ZA ÚČELEM OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY DLE § 60

Ustanovení § 60 ZOPK bylo přijato v době, kdy tehdejší právní úprava obsažená ve stavebním zákoně znala institut vyvlastňování nemovitostí v chráněných územích, přičemž úmyslem zákonodárce bylo na toto ustanovení odkázat. Ochrana přírody a krajiny byla považována za důležitý veřejný zájem v době ekologické krize a rozpadu územní ekologické stability. Institut vyvlastnění byl proto zaveden i do této oblasti, neboť se využíval i pro jiné veřejné zájmy jako výstavba či obrana.<sup>8</sup> Úmyslem zákonodárce tak bylo zejména zdůraznit tuto možnost přímo v zákoně zabývajícím se ochranou přírody a krajiny.

<sup>7</sup> V důvodové zprávě k výše uvedenému zákonu č. 262/1992 Sb. se pouze obecně konstatuje, že kromě stavebního zákona je právní úprava vyvlastnění obsažena i v jiných právních předpisech, zejména pro účely obrany státu a pro realizaci úkolů podle různých zákonů. Mezi nimi je uveden i zákon o ochraně přírody.

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k § 60 zákona č. 114/1992 Sb. V roce 1992 však zákonodárce při přijímání tohoto zákona a novelizaci tehdejšího stavebního zákona nerozlišoval mezi účelem vyvlastnění a veřejným zájmem na dosažení tohoto účelu.

Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny však zřejmě nebylo dosud využito.<sup>9</sup> Příčinou není pouze znění ustanovení § 60, přestože se odborná veřejnost neshodne na jeho interpretaci a významu. „Jablkem sváru“ je hlavně otázka, zda lze toto ustanovení považovat za samostatný účel vyvlastnění a zda jim lze prokázat splnění této zásadní podmínky vyvlastnění.

Zřejmě nejrozšířenější učebnice správního práva nedává jasnou odpověď. Na jedné straně sice konstatuje, že poté, co ve stavebním zákoně už není formulován jako vyvlastňovací titul stanovení ochranných pásem nebo podmínek jejich ochrany podle odvětvových úprav, nabyly tyto úpravy povahu samostatných expropriačních titulů. Jde o úpravy v oblasti státní památkové péče a v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 60 odst. 1 ZOPK).<sup>10</sup> Zároveň však ve výčtu expropriačních titulů toto ustanovení uvedeno není.

Podle L. Mika je „*vyvlastnění nemovitosti nástroj, který lze použít k zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny v mimořádných případech, není-li možné jiné řešení. Ustanovení umožňuje vyvlastnění za účelem ochrany přírody a krajiny, ale ohledně konkrétních důvodů odkazuje na zvláštní právní předpis.*“ Tím je dle něj třeba rozumět stavební zákon z roku 2006 (§ 170) a zákon o vyvlastnění.<sup>11</sup> Prakticky totožný názor, rovněž na základě jazykového výkladu ustanovení („*v případech stanovených zvláštním předpisem*“), zastává M. Pekárek v době předchozího stavebního zákona.<sup>12</sup>

Opačný názor je tradičně prezentován v komentářích k § 128 občanského zákoníku z roku 1964,<sup>13</sup> resp. k § 1038 novému občanskému zákoníku.<sup>14</sup> V nich se bez dalšího zdůvodnění či argumentace uvádí, že podmínky pro vyvlastnění jsou upraveny mj. v § 60 ZOPK. Jediný, kdo náležitě odůvodnil, že § 60 ZOPK je samostatným účelem vyvlastnění, je T. Kocourek. Argumentuje tím, že současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění, ale skladebními prvky právní úpravy jsou podmínky pro vyvlastnění upravené v zákoně o vyvlastnění a účely pro vyvlastnění obsažené ve zvláštních zákonech. Zákon o ochraně přírody a krajiny pak dle něj obsahuje samostatnou a dostatečně konkrétní úpravu účelu pro vyvlastnění, kterým je ochrana přírody a krajiny. Není proto potřebné, a z hlediska systematického to ani není možné, odvolávat se na účely pro vyvlastnění dle stavebního zákona. Definici činností, které jsou podřaditelné pod pojem ochrany přírody a krajiny, podává podle něj § 2 ZOPK, jenž sestává z generální klauzule (odst. 1) doplněné demonstrativním výčtem (odst. 2).<sup>15</sup>

<sup>9</sup> PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3, s. 15–16. MIKO, Ladislav a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 261. PRCHALOVÁ, Jana: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 196.

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan: *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 326.

<sup>11</sup> MIKO, Ladislav a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 261.

<sup>12</sup> PEKÁREK, Milan a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 148.

<sup>13</sup> ŠVESTKA, Jiří a kol.: *Občanský zákoník: komentář. (I. díl)*. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>14</sup> SPÁČIL, Jiří a kol.: *Občanský zákoník: komentář (Věcná práva: § 976–1474)*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 213.

<sup>15</sup> KOCOUREK, Tomáš: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 151–152.

Jazykový výklad ustanovení § 60 ZOPK ovšem nedává dle mého názoru na výběr. Konkrétní případy, kdy lze přistoupit k vyvlastnění, je třeba hledat ve zvláštních právních předpisech. Zároveň se domnívám, že vzhledem k tomu, že vyvlastnění je prostředek *ultima ratio*, není udržitelné, aby účely vyvlastnění bylo možné ztotožnit s velmi obecně až vágně formulovanými prostředky ochrany přírody a krajiny v § 2 ZOPK, které jsou navíc vyjmenovány jen demonstrativně. O dostatečně konkrétně (explicitně) určené účely se dle mého názoru nejedná. Navíc v některých případech nelze o odnětí vlastnického práva ani uvažovat: např. u účasti na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření. U jiných je pak úprava duplicitní s jinými zákony (vytváření územních systémů ekologické stability je explicitně uvedeno ve stavebním zákoně) nebo odkazuje na jiné řízení (pozemkové úpravy v případě účasti na ochraně půdního fondu). Pokud by mělo ustanovení § 2 ZOPK představovat konkretizaci účelů vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny, pak by měl též § 60 ZOPK odkazovat na něj a nikoliv na jiné právní předpisy. V neposlední řadě úmysl zákonodárce (viz citace z důvodové zprávy výše) odpovídá výkladu, že konkrétní účely jsou stanoveny v jiných předpisech, než je zákon o ochraně přírody a krajiny.

Přestože byl zákon o ochraně přírody a krajiny od přijetí současného stavebního zákona několikrát novelizován (i přímo v návaznosti na jeho přijetí – zákon č. 186/2006 Sb.), ustanovení § 60 ZOPK změněno nebylo a aktualizována nebyla ani poznámka pod čarou odkazující na dnes neplatný stavební zákon z roku 1976. To jistě není výjimečné, ale je to další argument pro chápání ustanovení § 60 ZOPK jako proklamativního. Taková ustanovení nejsou ojedinělá ani v jiných právních předpisech. V kombinaci s § 58 ZOPK je pak zároveň obecně formulován veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (stejně jako např. v lázeňském zákoně), což usnadňuje vyvlastňovacímu úřadu prokazování veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění.<sup>16</sup>

#### ZŘÍZENÍ ÚZEMNÍCH SYSTÉMŮ EKOLOGICKÉ STABILITY

Územní systém ekologické stability (dále jen ÚSES) krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. ÚSES je třeba nejprve vymezit (vymezit jeho prvky a určit pozemky, na nichž se budou nacházet), k čemuž dochází za spolupráce orgánů ochrany přírody a krajiny a dalších správních úřadů (zejména úřadů územního plánování).<sup>17</sup>

ÚSES může být v územně plánovací dokumentaci zakreslen jako veřejně prospěšné opatření ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále také jen StZ), tj. opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví. Vyvlastnění je podle § 170 StZ možné pro veřejně prospěšné opatření, kterým může být také založení prvků územního systému ekologické stability. Jde tedy o dílčí kroky v rámci

<sup>16</sup> Blíže TOŠNER, Ondřej: Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, č. 3, s. 225–232.

<sup>17</sup> Postup je vcelku složitý a podrobněji je upraven v §§ 1 až 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

vytváření ÚSES. Podmínkou je však vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci (nikoliv jinak).

K definitivnímu vymezení sice dochází nejčastěji v územně plánovací dokumentaci,<sup>18</sup> ale též v územním rozhodnutí nebo v řízení o pozemkových úpravách. Ochrana vymezených ÚSES je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jejich základ. Poněvadž příslušné nástroje územního plánování zakazují na pozemcích, na nichž byly ÚSES vymezeny, pro ně škodlivou činnost, je zřejmé, že k zásahu do vlastnického práva dochází již v tento okamžik.<sup>19</sup> Pokud jsou v rámci vymezeného ÚSES biocentra a biokoridory funkční, není nutné v nich zakládat prvky ekologické stability, a pak nepřipadá možnost odnětí vlastnického práva k pozemkům ve smyslu § 170 odst. 1 písm. b) StZ vůbec v úvahu,<sup>20</sup> protože není potřeba ÚSES vytvářet.

Vytváření systému ekologické stability probíhá na základě § 59 odst. 1 ZOPK uskutečňováním (tj. realizací) opatření, projektů a plánů. Rozumí se jím tedy uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability.<sup>21</sup> K vytváření dochází tehdy, kdy je třeba realizovat nějaké opatření jako je výsadba zeleně, zakládání remízů či budování protierozních opatření jako teras, mezí a podobně, což je v praxi spíše výjimečné.

Ministerstvo životního prostředí doporučuje vymezovat jako veřejně prospěšné opatření s možností vyvlastnění jen ty části ÚSES, které nejsou funkční a je u nich možnost výkupu pro budoucí realizaci (dohoda s vlastníkem apod.).<sup>22</sup> Tento přístup je nelogický, protože výhodou vymezení ÚSES jako veřejně prospěšného opatření je právě možnost jej vytvořit i proti vůli vlastníka pozemku. Na tuto skutečnost ostatně upozorňuje i Ústav územního rozvoje, podle něhož je účelem vymezení veřejně prospěšného opatření poskytnutí možnosti řešit zajištění pozemků pro veřejně prospěšné opatření, v krajním případě vyvlastněním. ÚSES by proto měl být vymezen v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné opatření, pokud je pravděpodobné, že nedojde k dohodě s vlastníkem pozemku, na němž je vymezen navržený prvek ÚSES vyžadující změnu využití území. Nejedná se však o povinnost.<sup>23</sup> Možnost vyvlastnění tak představuje pojistku pro případ nedohody s vlastníkem pozemku.

Zákon o ochraně přírody a krajiny také stanoví pro případ, že vytváření ÚSES vyžaduje změnu v užívání pozemku, se kterou jeho vlastník nesouhlasí, aby pozemkový

<sup>18</sup> Základem legislativní ochrany dílčích ucelených částí ÚSES je začlenění návrhů jejich vymezení do územně plánovacích dokumentací. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218.

<sup>19</sup> Jde o důsledek každé územně plánovací dokumentace: srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Ve vztahu k ÚSES pak výslovně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30: „Stanovení biokoridoru v zásadách územního rozvoje bezpochyby představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Ze zákona totiž vlastníkovu pozemku plyne povinnost tento prvek systému ekologické stability chránit. Již v této fázi územního plánování je tak vlastník omezen v možném budoucím využití pozemku.“

<sup>20</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2014, č. j. 79 A 9/2013-56.

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30.

<sup>22</sup> Metodická pomůcka pro vyjasnění kompetencí v problematice územních systémů ekologické stability. *Věstník MŽP* 8/2012, s. 14.

<sup>23</sup> Územní systém ekologické stability. *Ústav územního rozvoje* [online]. [cit. 1. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/prehled1.asp>.

úřad (zřejmě v rámci pozemkových úprav)<sup>24</sup> nabídl vlastníkovu výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě, jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního. Tato ustanovení však nejsou nyní více než proklamací, protože pokus o dohodu či jiné řešení je podmínkou vyvlastnění,<sup>25</sup> přičemž ve vyvlastňovacím řízení je možné rozhodnout o naturální náhradě za odnětí vlastnického práva k pozemku (tj. o směně). Z ustanovení nelze dovodit, že by podmínkou pro vyvlastnění pozemku bylo, aby nejprve v území proběhly pozemkové úpravy.<sup>26</sup>

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je pro vytvoření ÚSES přípustné, není zřejmé, z jakého důvodu byla od 1. ledna 2013 zrušena možnost zřídit pro ÚSES v podobě veřejně prospěšných opatření předkupní právo ve smyslu § 101 StZ jako další nástroj umožňující snadnější získání potřebných práv k pozemku.<sup>27</sup>

V praxi se vyvlastnění ani předkupního práva v případě ÚSES sice příliš nevyužívá,<sup>28</sup> není to však důvodem, proč by tento účel neměl být zachován. Spíše by stálo za to zvážit, zda nevyпустit duplicitní úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

#### REALIZACE VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH STAVEB

Podle § 170 StZ lze odejmout práva k pozemkům a stavbám pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel. Veřejně prospěšnou stavbou je dle § 2 odst. 1 písm. l) StZ stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Příkladem jsou např. kanalizace, čistírný odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami,<sup>29</sup> stavby a zařízení pro nakládání s odpady zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Žádná z těchto staveb nemá jednoznačný pozitivní přínos pro ochranu přírody a krajiny (největší kolaterální přínosy lze spatřovat u čistíren odpadních vod a protipovodňových opatření). Naopak výstavba některých z nich je v chráněných územích či z důvodu ochrany významných krajinných prvků přímo zakázána. Tato dvojznačnost je typická zvláště u staveb na ochranu před

<sup>24</sup> To potvrzuje i praxe, kdy k tomuto dochází prakticky pouze v případě realizace pozemkových úprav. Viz PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3. Je třeba také vzít v potaz, že prvky ÚSES jsou společnými zařízeními, která jsou primárně realizována na státních a obecních pozemcích. Pozemkové úpravy jsou pak z povahy směnou pozemků.

<sup>25</sup> Srov. § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění: „*Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“

<sup>26</sup> Koneckonců rozhodnutí o nich sice nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění, protože se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu pozemků, nicméně pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými pozemkovými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

<sup>27</sup> Důvodová zpráva pouze uvádí, že cílem novely č. 350/2012 Sb. bylo zúžit možnost uplatnění předkupního práva. Umožňuje se obci (kraji) omezit vznik předkupního práva jen na některé veřejně prospěšné stavby a některá veřejná prostranství výslovně uvedené v územním plánu nebo regulačním plánu; předkupní právo se tedy uplatní jen v rozsahu, který bude v uvedeném územně plánovací dokumentaci vymezen.

<sup>28</sup> HÁTLE, Miroslav: ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody*, 2013, zvláštní číslo, s. 26–27, s. 27

<sup>29</sup> Vyvlastnění za účelem realizace staveb na ochranu před povodněmi je tak zakotveno hned ve dvou ustanoveních (§ 55a VZ a § 170 StZ).



povodněmi. V rámci posuzování existence veřejného zájmu v řízení o udělení výjimky ze zákazu na ochranu zvláště chráněných rostlin a živočichů, konstatoval Nejvyšší správní soud, že ochrana před povodněmi je veřejným zájmem, kterým lze odůvodnit povolení činnosti nepříznivé pro přírodu a krajinu.<sup>30</sup>

#### OCHRANA PŘÍRODNÍCH LÉČIVÝCH ZDROJŮ

Ačkoliv ochrana přírodních léčivých zdrojů je na ochraně přírody a krajiny nezávislá (veřejný zájem zde spočívá ve využití a ochraně zdrojů s ohledem na jejich kvalitu, kvantitu a zdravotní nezávadnost). Avšak nelze zpochybnit, že tyto účely působí synergicky. Podle § 33 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon lze vlastnická práva omezit nebo nemovitost vyvlastnit, pokud vlastník nemovitosti brání ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody. Přestože bude preferovaným řešením pouhé omezení vlastnického práva,<sup>31</sup> tak toto omezení bude mít odlišný charakter ve srovnání s omezeními ve zvláště chráněných územích nebo na základě jiných rozhodnutí správních úřadů. Má-li se postupovat podle zákona o vyvlastnění, tak tento úřad může vlastnické právo omezit pouze zřízením věcného břemene, které omezuje pouze vlastníka nemovitosti, resp. uživatele pozemku, který své právo odvozuje od jeho vlastnického práva.<sup>32</sup> Zároveň má vlastník vždy nárok na náhradu za omezení vlastnického práva (buď půjde o újmu nepatrnou). Je třeba splnit také ostatní podmínky vyžadované zákonem o vyvlastnění (mj. pokus o dohodu, lhůta k předložení návrhu smlouvy). Oprávněným z věcného břemene pak může být pouze ministerstvo zdravotnictví jako jediný subjekt, který je oprávněn podat návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení z tohoto důvodu (tj. nikoliv uživatel zdroje, jak by zřejmě bylo praktičtější): srov. znění § 33 odst. 3 lázeňského zákona ve spojení s § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění („rozhodne o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnitel“).

#### ASANACE ÚZEMÍ

Podle § 97 odst. 2 SZ se územní opatření o asanaci území vydává jako opatření obecné povahy na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Územní opatření o asanaci území se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závažné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závaž staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.

Přestože je asanace území zacílená převážně na „transformaci“ území významně ovlivněného a poškozeného lidskou činností, tak vztah k ochraně přírody a krajiny

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.

<sup>31</sup> STANĚK, Jaroslav: *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 85, uvádí např. zřízení oplocení ochranného pásma.

<sup>32</sup> Identické účinky má však také přechodně chráněná plocha ve smyslu § 13 ZOPK, což jen dokládá nesystematičnost právní úpravy, která pro stejné situace volí bezdůvodně různá řešení.

je zde poměrně značný. Předpokládá se totiž, že v řadě případů budou plochy rekultivovány s ohledem na potřeby ochrany životního prostředí (krajinný ráz či výskyt ohrožených druhů rostlin a živočichů)<sup>33</sup> a asanované území nebude později intenzivně využíváno.

## BUDOUCNOST: NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny nejsou vznášeny požadavky na rozšíření účelů vyvlastnění. Nelze proto očekávat v blízké budoucnosti žádné změny v právní úpravě. Za několik desítek let však mohou být priority společnosti nebo stav přírody a krajiny jiné. Vyvlastnění se tak třeba stane významnějším nástrojem ochrany než dnes.

Uvažovat lze dnes zřejmě pouze o znovuoobnovení ustanovení, která nebyla převzata do stávajícího stavebního zákona. V případě odnímání vlastnických práv pro zřízení chráněných území, však je přístup orgánů ochrany přírody velmi zdrženlivý a zůstává také otázkou, zda je ochrana přírody na státních pozemcích snazší a efektivnější.<sup>34</sup> Stále však platí, že pro nejcenější území se počítá s využíváním předkupního práva k dotčeným pozemkům.<sup>35</sup> I pro vlastníka může být varianta výměny pozemku nebo výkupu pozemku zajímavější než každoroční podávání žádosti o kompenzaci za ztížené hospodaření na základě § 58 ZOPK. Pro stát by naopak získání pozemků do vlastnictví mohlo znamenat úsporu vyplacených náhrad. Místo expropriačního aktu by však byl mírnějším a efektivnějším řešením systém dobrovolných odkupů nebo směny pozemků, který je dnes možný, nebo povinnost státu za určitých podmínek pozemek od vlastníka vykoupit.

Nezbytné není ani obnovit možnost vyvlastnění pro zařízení sítě na sledování životního prostředí. Pro monitorovací zařízení je buď dostatek vhodných pozemků (např. pro stanice na měření kvality ovzduší) nebo povinnost strpět jejich existenci vyplývá z jiných právních předpisů (vlastníci pozemků koryt vodních toků a sousedících s nimi jsou povinni strpět na svém pozemku bez náhrady umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických funkcí vodního toku,<sup>36</sup> existuje možnost uložit vlastníkově nemovitosti povinnost strpět na své nemovitosti vyznačení a uchování významných výzkumných geologických děl a průzkumných děl).<sup>37</sup>

## ZÁVĚR

Ačkoliv je ochrana životního prostředí dnes věnována mnohem větší pozornost než v sedmdesátých i devadesátých letech minulého století, tak se rozsah účelů využitelných k ochraně přírody a krajiny v roce 2006 paradoxně zmenšil. Již není mož-

<sup>33</sup> Srov. např. Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje a v nich vymezené plochy pro asanaci (Mydlovary, Popílkoviště a Špičák).

<sup>34</sup> STEJSKAL, Vojtěch: *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, s. 261.

<sup>35</sup> PEŠOUT, Pavel: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*, 2008, č. 3, s. 6–7.

<sup>36</sup> Srov. § 50 odst. 1 písm. e) a 51 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

<sup>37</sup> § 14 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

né odejmout vlastnické právo pro zřízení chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, resp. vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí. Není to však problémem.

Jak bylo uvedeno výše, z důvodu ochrany přírody a krajiny bylo zahájeno jen minimum vyvlastňovacích řízení. Důvodem není nepříliš jasná formulace relevantních ustanovení, která jsou navíc spíše proklamativní a duplicitní k jiným právním předpisům. Naopak je to způsobeno snahou hledat smírná řešení a k odnětí vlastnického práva přistupovat pouze v nezbytně nutných případech. Tento postup usnadňuje příslušným úřadům dostatek jiných prostředků k ochraně přírody a krajiny, které umožňují omezit vlastnické právo mnohem rychleji a cíleněji. Zároveň je třeba vzít též v potaz, že aktivní zásahy jsou prováděny v menším rozsahu. K úpravě způsobu hospodaření na pozemcích pak není cílem zřizovat věcná břemena, protože není nutné zajistit možnost využít pozemek jinou osobou (orgánem ochrany přírody),<sup>38</sup> nýbrž eliminovat škodlivou činnost. Aktivní zásahy jsou poté prováděny velmi citlivě a nemají podobu rozsáhlých stavebních děl. K provedení omezených zásahů totiž zpravidla postačí uložení tzv. opatření ke zlepšení přírodního prostředí na základě § 68 ZOPK, které sice také znamená omezení vlastnického práva za náhradu, ovšem nemá charakter vyvlastnění.

Přesto zůstává vyvlastnění jako krajní prostředek zřejmě nutný. Ačkoliv je institut vyvlastnění jako nástroj k ochraně přírody a krajiny využíván zřídka, nejde pouze o akademickou záležitost. Zůstává zde prostor zejména pro zkoumání vztahů mezi omezením vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění, kam patří i omezení vlastnictví zřízením věcného břemene, a omezením vlastnického práva na základě jiných právních skutečností (zákona, jiného správního aktu). A to z pohledu ochrany vlastníka i efektivitu výkonu opatření na ochranu přírody a krajiny. Pokud by totiž byl vytvářen ÚSES (např. zřízení remízku), tak není nutné odnímat vlastnické právo, ale postačí zřízení věcného břemene strpění trvalého porostu za jednorázovou náhradu. Přitom v případě fakticky stejné situace v případě omezení ve zvláště chráněném území nebo registrovaného významného krajinného prvku, věcné břemeno pozemek nezatěžuje a vlastník má nárok pouze na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření (vyvlastněný má tento nárok zachován a je mu kompenzováno i snížení ceny pozemku). Nehledě na tento ekonomický aspekt je vlastník více chráněn v rámci vyvlastňovacího řízení, protože v něm musí být prokázáno splnění podmínek pro vyvlastnění. Právě proto by však stálo za to sjednotit právní úpravy pro typově shodné případy.

---

<sup>38</sup> Nelze přehlédnout, že podle § 60 odst. 2 ZOPK může být vyvlastnitelem pouze orgán ochrany přírody a krajiny (nikoliv jiný subjekt). Obdobně ministerstvo zdravotnictví v případě ochrany přírodních léčivých zdrojů.



## SMLUVNÍ NÁSTROJE V ZÁKONĚ O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

JAROSLAV KNOTEK

**Abstract:** **Contract Instruments in the Act on the Protection of Nature and the Landscape**  
Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, includes some contract instruments governed by public law: a) memorial tree protected by a contract, b) protected area protected by a contract, c) Sites of Community Importance protected by a contract d) contract on management measures in a Bird Area (SPA under the Birds Directive), e) contracts which in given cases, being in the interests of nature conservation, replace statutory exceptions from the prohibitions for protection of specially protected wild animal and plant species, f) contract on management of a land inhabited by a Specially Protected Species and g) contract on management of a land (and financial contribution). The contract instruments contain some legal complications, obstacles and troubles. Nevertheless there are an important part of the Act on the Protection of Nature and the Landscape. The use and importance of contract instruments in nature protection and landscape conservation is still growing also.

**Key words:** Act on the Protection of Nature and the Landscape, contract instruments, nature protection, protected area, memorial tree, bird area, sites of community importance

**Klíčová slova:** zákon o ochraně přírody a krajiny, smluvní nástroje, ochrana přírody, chráněné území, památný strom, ptačí oblast, evropsky významná lokalita

### ÚVOD

Jedním z nástrojů přispívajících k zajištění účelu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, kterým je udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a v neposlední řadě pak i vytvoření soustavy Natura 2000, jsou nástroje smluvní povahy. Smluvní nástroje byly součástí zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dál jen zákon o ochraně přírody) již od okamžiku jeho přijetí, nicméně jejich počet a význam časem postupně roste, což je jen dokladem obecného trendu v oblasti veřejné správy. V této souvislosti lze jen připomenout výslovné zakotvení obecné právní úpravy veřejnoprávních smluv v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Na druhou stranu přestože zní možnost využití institutu smlouvy jako nástroje ochrany přírody a krajiny velmi

lákavě, stále ještě existuje v souvislosti s ním jak v teorii, tak i praxi, řada nevyřešených otázek.

V současnosti (tj. k 1. 11. 2014) lze v zákoně o ochraně přírody nalézt *expressis verbis* právní úpravu níže uvedených smluvních nástrojů, které se budu snažit s využitím dostupných pramenů postupně stručně charakterizovat.<sup>1</sup>

## A) SMLUVNÍ OCHRANA (PAMÁTNÝCH) STROMŮ PODLE § 39

Zákon o ochraně přírody upravuje v § 39 mimo jiné i smluvní ochranu stromů. Jedná se o alternativní možnost oproti klasicky využívanému zajištění zvláštní ochrany mimořádně významného stromu (stromů) formou vyhlášení takového stromu (stromů) za památný na základě správního rozhodnutí. Nezbytným předpokladem pro zřízení smluvní ochrany je *de iure* uzavření písemné smlouvy mezi vlastníkem či vlastníky dotčeného pozemku (pozemků) a příslušným orgánem ochrany přírody. Uvedená smlouva bezesporu naplňuje definici veřejnoprávní smlouvy, jedná se totiž o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu nahrazující individuální správní akt, kterým je rozhodnutí orgánu ochrany přírody vyhláshující strom za památný. Zákon o ochraně přírody následně dále stanoví, že takto zřízená ochrana je k pozemku vázána formou věcného břemene, které má zajistit v případě smluvního ujednání trvalost takto vzniklého stavu. Ochrana území je vedle omezení vyplývajících z věcného břemene, které dopadá pouze na vlastníka pozemku, zajištěna vůči všem dalším subjektům (resp. i samotnému vlastníkovi či vlastníkům) tím, že podle znění § 39 odst. 2 je „označený památný strom“ zakázáno poškozovat.<sup>2</sup> Jako problematické se ovšem může jevit, že z tohoto zákazu nelze s ohledem na znění zákona o ochraně přírody udělit výjimku.<sup>3</sup>

Jak již bylo uvedeno, tak subjektem smlouvy je na straně jedné orgán ochrany přírody (resp. stát zastoupený příslušným orgánem ochrany přírody) a na straně druhé vlastník či vlastníci pozemku (pozemků). Protože v případě zřízení ochrany památného stromu formou správního rozhodnutí by byla účastníkem řízení vedle vlastníka pozemku také obec, popř. spolek či spolky (viz § 70 a § 71 zákona o ochraně přírody),

<sup>1</sup> Z pramenů věnujících se problematice smluvních nástrojů v zákoně o ochraně přírody lze (abecedně) uvést: HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2010, č. 4, s. 13–14; KNOTEK, J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody. *Právní rozhledy*, 2005, č. 24, s. 906–911; KNOTEK, J.: K vybraným otázkám u ptačích oblastí. *České právo životního prostředí*, 2006, roč. VI, č. 1, s. 28–36; KNOTEK, J.: Dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody. In: JANČÁŘOVÁ, I. – SLOVÁČEK, J. (eds.): *Sborník z mezinárodní konference z oblasti práva životního prostředí Hnanice 2007*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315–321; KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva 2008* [online]. Sborník je dostupný na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>; KOMÍNKOVÁ, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2009, č. 1, s. 10–11; MACH, P.: *Právní aspekty institutu smluvní ochrany přírody*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, 2006 (dostupné na: <http://is.muni.cz/>); MIKO, L. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007.

<sup>2</sup> Podle § 10 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlásování, evidenci a označování chráněných území se k označení smluvně chráněných památných stromů používá tabulí s textem „smluvně chráněný památný strom“ nebo „smluvně chráněné památné stromy“.

<sup>3</sup> KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva 2008* [online]. Sborník je dostupný na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

tak podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy by měl být i souhlas těchto osob (viz § 161 odst. 1 správního řádu).<sup>4</sup> Právně problematickým se zde jeví především případný souhlas spolku či spolků, protože v jejich případě se (na rozdíl od obcí) jedná pouze o potencionální účastníky řízení.<sup>5</sup>

Podle znění § 45 odst. 2 zákona o ochraně přírody lze smluvní ochranu vyhlášenou podle § 39 zrušit na základě písemné dohody uzavřené mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody oprávněným k vyhlášení. V případě nesouhlasu vlastníka pozemku rozhoduje o zrušení orgán ochrany přírody, který je dohodu oprávněn uzavřít. Z výše uvedeného tak vyplývá, že smluvní ochranu je možné zrušit i jednostranně, bez dosažení dohody mezi oprávněným orgánem ochrany přírody a vlastníkem. S ohledem na to, že se jedná o rozhodování o právech a povinnostech, mělo by být v takovém případě rozhodnuto formou správního rozhodnutí. Jelikož se v dotčeném ustanovení nepočítá s ukončením dohody ze strany vlastníka pozemků, lze doporučit, aby smlouva uzavíraná podle § 39 obsahovala podrobnější ustanovení o ukončení smluvního vztahu.<sup>6</sup> Nezbytné je přitom počítat s dostatečně dlouhou výpovědní lhůtou umožňující případné zajištění nezbytné ochrany administrativněprávní formou.

Ve vztahu k obsahu smlouvy je třeba dodat, že základní obligatorní náležitosti stanoví přímo znění § 39 zákona o ochraně přírody. Jedná se o vymezení ochranných podmínek památného stromu a způsobu péče o strom. Následuje pak dovětek, že náležitosti obsahu smlouvy upraví Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem. Vydání tohoto prováděcího právního předpisu se ovšem ukázalo být s ohledem na existující problematické otázky a různé názorové pohledy na jejich řešení neprůchodné.<sup>7</sup> Ministerstvo životního prostředí proto přistoupilo pouze k vydání příslušného metodického pokynu pro uzavírání smluvní ochrany určeného orgánům ochrany přírody.<sup>8</sup> Podrobný rozbor obsahu metodického pokynu přesahuje možnosti tohoto příspěvku, lze proto jen uvést, že obsahem smlouvy by mělo být určité také řešení dalších otázek. V rámci obligatorního vymezení ochranných podmínek se pak musí jednat nejen o ochranné podmínky zahrnující ochranu integrity samotného stromu, ale i ochranné podmínky týkající se okolí stromu vycházející primárně ze zákonných omezení týkajících se činnosti v ochranném pásmu památných stromů.

V kontextu právní úpravy osvobození od daně z pozemků uvedené v § 4 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou výslovně uvedeny: „*pozemky území zvláště chráněných podle předpisů o ochraně přírody*

<sup>4</sup> BAHÝLOVÁ, L. – BĚLOHRADOVÁ, J. – KOCOUREK, T. – PRŮCHOVÁ, I.: *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 118. KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva 2008* [online]. Sborník je dostupný na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

<sup>5</sup> HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2010, č. 4, s. 13–14.

<sup>6</sup> Obdobně i MIKO, L. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 201.

<sup>7</sup> KOMÍNKOVÁ, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2009, č. 1, s. 10–11.

<sup>8</sup> METODICKÝ POKYN odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památném stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb. *Věstník MŽP*, 2008, ročník XVIII, částka 4, s. 76–79.

a krajiny s výjimkou národních parků a chráněných krajinných oblastí; v národních parcích a chráněných krajinných oblastech pozemky zařazené do jejich I. zóny“ lze dle mého názoru osvobodit od daně vztáhnout i na pozemek (pozemky) dotčený smluvní ochranou památných stromů, neboť se jedná o pozemek (pozemky) podléhající zvláštní ochraně.<sup>9</sup>

Je na místě také upozornit na skutečnost, že v zákoně o ochraně přírody a v prováděcím právním předpise (tj. vyhlášce č. 64/2011 Sb.) nalezneme různá označení tohoto smluvního nástroje jako např. „smluvně chráněný strom“ nebo „smluvně chráněný památný strom“, přičemž v kontextu § 45 odst. 2 zákona o ochraně přírody je možné tento smluvní nástroj zjevně podřadit i pod obecnější vymezení „smluvní zvláštní ochrana území“. Nejednoznačnost v označení tohoto smluvního nástroje a jeho případná podřazenost pod pojem „památný strom“ či „označené smluvně chráněné území“ je pak aktuální zvláště v rámci hledání odpovídajících sankčních ustanovení v části osmé zákona o ochraně přírody.

Jelikož se zajištění ochrany zpravidla dotkne pouze jediného pozemku (příp. jen několika málo pozemků), zdálo by se, že půjde v praxi o využívaný smluvní nástroj. Jak ovšem ukazuje realita, není tomu tak.

S ohledem na existující problematické záležitosti spojené s využitím smluvní ochrany památných stromů v praxi byl a zřejmě i nadále zůstane tento smluvní nástroj zřejmě jen nevyužívanou alternativou k tradiční administrativněprávní formě ochrany památných stromů. Osobně mi není znám ani jeden příklad využití tohoto smluvního nástroje v praxi. Vycházím přitom jak ze získaných informací od řady věcně příslušných orgánů ochrany přírody, tak i z aktuální evidence smluvně chráněných památných stromů vedené v souladu se zněním § 5 vyhlášky č. 64/2011 Sb. v Ústředním seznamu ochrany přírody.<sup>10</sup>

## B) SMLUVNÍ OCHRANA ÚZEMÍ PODLE § 39

Z § 39 zákona o ochraně přírody jednoznačně vyplývá, že nezbytným předpokladem pro zřízení smluvní ochrany území je písemná smlouva uzavřená mezi vlastníkem dotčeného pozemku (pozemků) a příslušným orgánem ochrany přírody (resp. státem). Uvedená smlouva bezesporu naplňuje definici veřejnoprávní smlouvy. Nejedná se ovšem o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu jako v předcházejícím případě. Nahrazovaným zřizovacím aktem totiž v tomto případě není individuální správní rozhodnutí, ale normativní správní akt. V tomto případě tak jde o veřejnoprávní smlouvu *sui generis*.<sup>11</sup> V ostatních záležitostech je pak již možné aplikovat na tento a předcházející smluvní nástroj shodné či obdobné závěry.

<sup>9</sup> V ustanovení § 3 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody se uvádí, že: „zvláště chráněná část přírody je velmi významná nebo jedinečná část živé či neživé přírody; může ji být část krajiny, geologický útvar, strom, živočich, rostlina a nerost, vyhlášený ke zvláštní ochraně státním orgánem podle části třetí nebo páté tohoto zákona“.

<sup>10</sup> Viz internetové stránky Ústředního seznamu ochrany přírody <http://drusop.nature.cz/> [cit. 1. 11. 2014].

<sup>11</sup> K tomu viz závěr č. 6 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005, Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu, kde se uvádí, že „Jedná se však o zvláštní smluvní typ správním řádem neupravený. Smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení“.



Zákon o ochraně přírody následně stanoví, že takto zřízená ochrana je k pozemku vázána formou věcného břemene, které má zajistit v případě smluvního ujednání trvalost vzniklého stavu. V praxi je přitom možné uvažovat, stejně jako u předcházejícího smluvního nástroje pouze o věcném břemenu *in personam*, které slouží k uspokojení zájmů individualizovaného subjektu, tj. v tomto případě státu.

Obligatorní náležitosti obsahu smlouvy stanoví přímo § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Podle tohoto ustanovení musí smlouva obsahovat zejména vymezení ochranných podmínek chráněného území a způsob péče o chráněné území. Takto vymezený ochranný režim smluvně chráněného území ovšem zavazuje pouze vlastníka či vlastníky dotčeného pozemku (pozemků) a nikoliv třetí osoby. Ochrana území je vedle omezení vyplývajících z věcného břemene, které dopadá pouze na vlastníka pozemku, zajištěna vůči všem dalším subjektům (resp. i vlastníkovi) až tím, že podle § 39 odst. 2 zákona o ochraně přírody je „označené smluvně chráněné území“ zakázáno poškozovat.<sup>12</sup> V rámci smluvně nastaveného ochranného režimu tak lze jen velmi omezeně (na rozdíl od vyhlášení zvláště chráněného území) řešit otázky týkající se činností a záměrů třetích osob (např. v souvislosti s výkonem mysliveckého či rybářského práva). Jako problematické se také může jevit, že z nastaveného ochranného režimu nelze udělovat žádné výjimky, což může způsobovat problémy především v případě nedostatečného či nevhodného podchycení aktivit vlastníka *pro futuro* ve vlastní smlouvě. Vydávání souhlasů a výjimek orgánem ochrany přírody v rámci existujících ochranných podmínek zvláště chráněných území zřizovaných normativními správními akty totiž představuje pro vlastníka (příp. i jiný subjekt) „jistotu“, že jeho konání je v souladu se zákonem o ochraně přírody (pokud samozřejmě dodrží podmínky stanovené ve správním rozhodnutí či závazném stanovisku). U smluvně chráněných území je tak možná pouze neformální konzultace a vydávání správních aktů ve smyslu části čtvrté správního řádu, nicméně v případě těchto správních aktů nelze stanovit k realizaci záměru nebo činnosti žádné závazné podmínky.

Další nedostatek smluvní ochrany je v tom, že za souhlas s uvedenou smlouvou (resp. vzniklá omezení z věcného břemene) není možné poskytnout vlastníkovi pozemku finanční kompenzaci odpovídající snížení hodnoty dotčeného pozemku či pozemků. Bez nabídky finanční kompenzace (příp. jiných výhod) lze přitom jen omezeně předpokládat u druhé strany zájem vést jednání a následně dát souhlas s uzavřením smlouvy. Určitou možnost poskytnout vlastníkovi pozemku finanční kompenzaci dávají v přesně definovaných případech § 58 a § 69 zákona o ochraně přírody. Tato ustanovení se ovšem zdaleka nevztahují na všechny možné případy. Absenci možnosti poskytnout vlastníkovi finanční kompenzaci za vznik věcného břemene proto stále považují za jeden z podstatných nedostatků tohoto ustanovení ve vztahu k jeho použití v praxi.<sup>13</sup> Na druhou stranu lze v kontextu právní úpravy osvobození od daně z pozemků uvedené v § 4 zákona č. 338/1992

---

*správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.*“ Dokument je dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitřní-ke-správnímu-radu.aspx> [cit. 1. 11. 2014].

<sup>12</sup> Podle § 10 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlásování, evidenci a označování chráněných území se k označení smluvně chráněného území používá tabulí s textem „smluvně chráněné území“.

<sup>13</sup> KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva 2008* [online]. Sborník je dostupný na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>; KNOTEK, J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody. *Právní rozhledy*, 2005, č. 24, s. 906–911.

Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou výslovně uvedeny: „*pozemky území zvláště chráněných podle předpisů o ochraně přírody a krajiny s výjimkou národních parků a chráněných krajinných oblastí; v národních parcích a chráněných krajinných oblastech pozemky zařazené do jejich I. zóny*“ vztáhnout osvobození od daně i na pozemek (pozemky) dotčené smluvní ochranou území.

Z pohledu využitelnosti smluvní ochrany území lze reálně uvažovat pouze o lokalitách nacházejících se na pozemcích ve vlastnictví minimálního počtu osob, nejlépe jednoho vlastníka. Větší počet vlastníků (či spoluvlastníků) pozemků totiž bude způsobovat podstatně větší komplikace a v řadě případů reálně i absolutní nemožnost uzavření takové dohody. S ohledem na nový občanský zákoník (tj. zákon č. 89/2012 Sb.) znamenající návrat ke staré římské zásadě *superficies solo cedit* se nyní zvyšuje v těch případech, kdy došlo u stejných vlastníků ke sloučení stavby s pozemkem, možnost uplatnění tohoto smluvního nástroje pro zajištění ochrany lokalit nacházejících se v budovách. V praxi se jedná o budovy, jejichž půdy slouží jako hnízdiště netopýrů (nejčastěji to jsou půdy hradů, zámků a kostelů, ale v některých místech i škol apod.).

Samostatnou otázkou je využití smluvní ochrany v případě pozemků ve vlastnictví státu. Podle § 14 odst. 4 vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění pozdějších předpisů, lze smlouvou sjednat plnění mající povahu věcného břemene (práva odpovídajícího věcnému břemenu), je-li to nezbytné pro zabezpečení výkonu působnosti nebo činnosti organizační složky nebo státní organizace a vyžaduje-li to veřejný zájem.<sup>14</sup> Plnění mající povahu věcného břemene lze sjednat i bez časového omezení, vždy však v takovém rozsahu, aby plnění organizační složce nebo státní organizaci hospodařící s dotčenou věcí nebránilo ve výkonu její působnosti nebo činnosti. Je ovšem nezbytné upozornit, že tato plnění nejsou považována za věcná břemena, a proto se do katastru nemovitostí nezapisují.<sup>15</sup> To potvrzuje i formulace v uzavřených smlouvách o chráněném území zveřejněných v Ústředním seznamu ochrany přírody.<sup>16</sup>

Nezbytné je u tohoto smluvního nástroje zdůraznit, že smluvně chráněné území je v současnosti oproti právní úpravě před novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. svobodným institutem zákona o ochraně přírody, který existuje samostatně vedle jednotlivých kategorií zvláště chráněných území. Nejedná se tedy již o pouhou alternativu ke zřizovacímu aktu v podobě právního předpisu, ale o samostatnou specifickou formu ochrany stojící vedle formy ochrany prostřednictvím maloplošné zvláště chráněných území.

S ohledem na výše uvedené závěry, fakta a úvahy týkající se smluvní ochrany, se stále domnívám, že pro značné množství nejasností a problémů spojených s jejím využitím v praxi, bude smluvní ochrana stejně jako v minulosti zřejmě i nadále jen omezeně využívanou alternativou k tradiční formě ochrany v podobě maloplošného zvláště chráněného území. K využití tohoto smluvního nástroje v praxi je pak ještě na místě uvést, že všechna stávající smluvně chráněná území evidovaná v Ústředním seznamu ochrany přírody byla zřízena k ochraně evropsky významných lokalit (viz následující smluvní nástroj).

<sup>14</sup> Pozn. Tato vyhláška, resp. uvedený paragraf, slouží k provedení § 19 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> BRADÁČ, A. a kol.: *Věcná břemena od A do Z*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 40.

<sup>16</sup> Viz <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/schru/index.php?frame> [cit. 1. 11. 2014].

### C) SMLUVNÍ OCHRANA EVROPSKY VÝZNAMNÝCH LOKALIT PODLE § 39 A § 45c

V první větě ustanovení § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody se uvádí, že: *„Pro evropsky významné lokality lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k jejich vyhlášení.“* Již tato věta přináší dle mého první nejasnost v tom, co vlastně zákonodárce míní oním tajuplným „prohlášením území za chráněné“. <sup>17</sup> Osobně se domnívám, že k tomuto „prohlášení“ nedochází samotnou smlouvou, ale mělo by se jednat o prohlášení v podobě deklaratorního správního rozhodnutí vydané a zveřejněné orgánem ochrany přírody po nabytí účinnosti smlouvy o věcném břemeni v souvislosti s označením smluvně chráněného území, nicméně je zřejmé, že se v tomto ohledu nabízí více možných výkladů a přístupů, přičemž aplikovatelný v praxi nemusí být jen jediný z nich. Teprve na okamžik označení se totiž (stejně jako u předcházejících smluvních nástrojů) váže veřejnoprávní ochrana uplatnitelná obecně vůči všem subjektům, <sup>18</sup> i proto by se mělo jednat o okamžik spojený s vydáním odpovídajícího správního aktu.

Zvláštní úpravu zřizování smluvní ochrany u evropsky významných lokalit obsahuje § 45c zákona o ochraně přírody. Podle jeho znění orgány ochrany přírody do 30 dnů ode dne vyhlášení nařízení vlády podle § 45c odst. 1 zákona o ochraně přírody ve Sbírce zákonů upozorní formou veřejné vyhlášky podle § 25 správního řádu vlastníky pozemků v evropsky významných lokalitách nebo jejich částech, jejichž ochranu je podle nařízení vlády podle § 45a odst. 2 zákona o ochraně přírody třeba zajistit vyhlášením zvláště chráněného území, že jejich ochrana na dotčeném pozemku v případě, že to § 39 připouští (viz výše), může být zajištěna smluvně. Pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení upozornění neučiní žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, nebo na základě tohoto úkonu nedojde ve lhůtě dvou let k uzavření smlouvy podle § 39, bude evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným zákonem o ochraně přírody pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie.

V ostatních záležitostech lze i pro smluvní ochranu evropsky významných lokalit vyjít ze závěrů uvedených u smluvní ochrany území podle § 39 zákona o ochraně přírody. Jako velmi důležité se nicméně i v tomto případě jeví vhodné vymezení podmínek pro provádění činností, které by mohly být považovány za poškozování takto chráněných evropsky významných lokalit, a ke kterým bude nárazově či pravidelně docházet. Orgán ochrany přírody přitom musí vždy vycházet z objektivních požadavků na odpovídající zabezpečení předmětu ochrany evropsky významné lokality. V rámci existujícího zákonného ochranného režimu evropsky významných lokalit se ovšem bez ohledu na právní formu ochrany (tj. základní ochrana / zvláště chráněné území / smluvní ochrana) vždy významně aplikuje

<sup>17</sup> Pomineme-li nevyužitelnost smluvní ochrany pro evropsky významné lokality namísto vyhlášení památného stromu a tudíž nadbytečnost zařazení této možnosti do ustanovení § 39.

<sup>18</sup> Viz § 39 odst. 2 poslední věta zákona o ochraně přírody.

znění § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody stanovující, že jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.

S ohledem na skutečnost, že se jedná o zajištění ochrany evropsky významných lokalit je zvláště důležité odpovídajícím způsobem upravit ustanovení o ukončení smluvního vztahu, včetně dostatečně dlouhé výpovědní lhůty umožňující realizaci nezbytného zajištění ochrany formou vyhlášení daného území v příslušné kategorii zvláště chráněného území.<sup>19</sup>

K využití tohoto smluvního nástroje v praxi lze uvést, že všechna stávající smluvně chráněná území (celkem 28) evidovaná v souladu se zněním § 5 vyhlášky č. 64/2011 Sb. v Ústředním seznamu ochrany přírody, byla zřízena k ochraně evropsky významných lokalit.<sup>20</sup>

#### D) SMLOUVY O ZPŮSOBU HOSPODAŘENÍ V PTAČÍCH OBLASTECH PODLE § 45e

Podle znění § 45e odst. 4 zákona o ochraně přírody lze o způsobu hospodaření v ptačích oblastech uzavřít smlouvu s vlastníkem nebo nájemcem pozemku.<sup>21</sup> Cílem uzavření smlouvy je ujednání o způsobu hospodaření, který bude v souladu s požadavky ochrany ptačí oblasti. Nicméně vedle vlastního ujednání o způsobu hospodaření v ptačí oblasti, může být jedním z podstatných účelů uzavření této smlouvy v určitých případech také nahrazení povinnosti získat souhlas orgánu ochrany přírody k činností prováděným v rámci takto dohodnutého způsobu hospodaření. V případech, kdy je účelem uzavření smlouvy o způsobu hospodaření nahrazení zmíněného souhlasu, jedná se dle mého bezpochyby opět o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu. Důvodem je právě skutečnost, že uzavřená smlouva nahrazuje vydání rozhodnutí příslušného správního orgánu, v tomto případě tedy rozhodnutí orgánu ochrany přírody o souhlasu k činnosti v ptačí oblasti.<sup>22</sup> Opět je na místě dodat, že podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je i v tomto případě souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení o vydání příslušného souhlasu k činnosti v ptačí oblasti.

I v případech, kdy není účelem uzavření smlouvy nahrazení vydání souhlasu k činnosti v ptačí oblasti podle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody, ale „jen“ dohoda o způsobu hospodaření, půjde nesporně o veřejnoprávní smlouvu.<sup>23</sup> V těchto případech

<sup>19</sup> Podle § 45c odst. 4 zákona o ochraně přírody: „*Výžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany evropsky významné lokality přísnější ochranu než podle odstavce 2, stanoví vláda nařízením u této evropsky významné lokality nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány ochrany přírody vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně.*“

<sup>20</sup> Viz internetové stránky Ústředního seznamu ochrany přírody <http://drusop.nature.cz/> [cit. 1. 11. 2014].

<sup>21</sup> V souvislosti s novým občanským zákoníkem (tj. zákonem č. 89/2012 Sb.) lze toto ustanovení zjevně vztáhnout i na pacht a na základě teleologického výkladu pak i na výpůjčku. Vhodnější formulace by tak byla zřejmě „uživatelé pozemku“.

<sup>22</sup> KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva 2008* [online]. Sborník je dostupný na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

<sup>23</sup> Obdobně i MIKO, L. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 212.

se ale nejedná o subordinační veřejnoprávní smlouvu uzavíranou správním orgánem místo vydání individuálního správního aktu. Není zde totiž co nahrazovat, protože se žádné správní řízení za účelem vydání správního rozhodnutí vůbec nevede, jelikož neexistuje žádný individuální právní akt, který by uvedená smlouva mohla nahradit.

Na jedné straně smlouvy vystupuje vlastník pozemku nebo jeho nájemce (resp. uživatel), na druhé straně příslušný orgán ochrany přírody. Jelikož smlouvou je dotčeno pouze právo věc užívat, které v případě nájmu náleží výlučně nájemci, může ji uzavřít vedle vlastníka i nájemce pozemku. Otázkou nicméně zůstává, zda po zániku nájemního vztahu zaniká i smlouva o hospodaření, anebo přechází na vlastníka, event. dalšího nájemce.<sup>24</sup> V každém případě se jedná o záležitost, která by měla být řešena v příslušné smlouvě.

Součástí smlouvy může být i dohoda o poskytnutí finančního příspěvku v souladu se zněním § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody (o charakteru a obsahu těchto dohod bude pojednáno níže v textu).

Pokud vlastníci nebo nájemci pozemků projeví písemně o uzavření takové smlouvy zájem, orgán ochrany přírody je s nimi povinen ve lhůtě 90 dnů zahájit o této smlouvě jednání. Orgán ochrany přírody smlouvu uzavře, pokud tato smlouva nebude v rozporu s právními předpisy Evropských společenství a zákonem o ochraně přírody. O případných sporech mezi orgánem ochrany přírody na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé, zejména z hlediska ochrany jejich práv ve vztahu k požadavkům právních předpisů Evropských společenství a ustanovení § 45e odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody, rozhodne soud.

#### E) DOHODY O ZPŮSOBU HOSPODAŘENÍ NA POZEMCÍCH S VÝSKYTEM KRITICKY NEBO SILNĚ OHROŽENÝCH DRUHŮ ROSTLIN PODLE § 49 odst. 4

V případě běžného obhospodařování pozemků s výskytem kriticky nebo silně ohrožených druhů rostlin mohou orgány ochrany přírody s vlastníkem nebo nájemcem (resp. uživatelem)<sup>25</sup> pozemku (pozemků) uzavřít dohodu o způsobu hospodaření. Za běžné obhospodařování přitom v souladu se zněním § 49 odst. 3 zákona o ochraně přírody nelze považovat zásahy, při kterých může dojít ke změně hydrologických půdních poměrů, půdního povrchu či chemických vlastností prostředí, kromě zásahů při obvyklém hospodaření v lesích podle platného lesního hospodářského plánu.

Jedná se opět o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu nahrazující výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Pokud vlastník nebo nájemce (resp. uživatel) pozemku projeví o uzavření dohody písemně zájem, orgán ochrany přírody je s ním povinen ve lhůtě 30 dnů zahájit o této dohodě jednání.

Orgán ochrany přírody při uzavírání dohody musí splnit následující podmínky: a) prověří, že neexistuje jiné uspokojivé řešení; b) je dán některý z důvodů uvedených v § 56

<sup>24</sup> BAHÝLOVÁ, L. – BĚLOHRADOVÁ, J. – KOCOUREK, T. – PRŮCHOVÁ, I.: *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 120.

<sup>25</sup> V souvislosti s novým občanským zákoníkem (tj. zákonem č. 89/2012 Sb.) lze toto ustanovení rovněž zjevně vztáhnout i na pacht a na základě teleologického výkladu pak i na výpůjčku. Vhodnější formulace by tak i v tomto případě byla zřejmě „uživatelé pozemku“.

odst. 1 nebo 2 zákona o ochraně přírody; c) navrhovaný způsob hospodaření neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu, který je na dané lokalitě předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, z hlediska ochrany; d) tyto skutečnosti musí být v dohodě výslovně uvedeny. V případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů ptáků pro obsah dohody platí obdobně § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody. Pro orgán ochrany přírody platí při uzavření dohody také informační povinnost stanovená v § 5b odst. 5 zákona o ochraně přírody.

Jelikož dohoda nahrazuje výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody, platí, že podmínkou její účinnosti je i v tomto případě souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení o vydání příslušné výjimky. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán v souladu se zněním § 168 správního řádu místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

## F) DOHODY NAHRAZUJÍCÍ VÝJIMKY ZE ZÁKAZŮ U ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ROSTLIN A ŽIVOČICHŮ PODLE § 56 odst. 5

K zajišťování stanovených činností mohou orgány ochrany přírody uzavírat dohody s fyzickými nebo právnickými osobami nahrazující výjimky ze zákazů u zvláště chráněných rostlin a živočichů. Jedná se v prvním případě o činnosti realizované v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť a v druhém případě o činnosti realizované pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin.

Stejně jako u předcházejícího smluvního nástroje se jedná o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu nahrazující výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných rostlin a živočichů. Považuji za vhodné, že užití tohoto smluvního nástroje nahrazujícího výjimku ze zákazů je *expressis verbis* omezeno jen na stanovené činnosti a nelze ho využít ve všech případech uvedených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody.

Tuto dohodu lze uzavřít s jakoukoliv fyzickou či právnickou osobou, tedy nikoliv jen (jako u předcházejícího smluvního nástroje) s vlastníky či nájemci (resp. uživateli) pozemku (pozemků). Musí být ovšem splněny následující podmínky: 1) neexistuje jiné uspokojivé řešení; 2) navrhovaná činnost neovlivní dosažení nebo udržení příznivého stavu druhu; 3) tyto odůvodněné skutečnosti musí být v dohodě přímo uvedeny. V případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů ptáků pro obsah dohody platí obdobně § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody. Pro orgán ochrany přírody platí při uzavření dohody také informační povinnost stanovená v § 5b odst. 5 zákona o ochraně přírody.

Stejně jako v předcházejícím případě samozřejmě také platí, že podmínkou účinnosti dohody je i v tomto případě souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení o vydání příslušné výjimky. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán v souladu se zněním § 168 správního řádu místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

## G) DOHODY K PROVÁDĚNÍ PÉČE O POZEMKY PODLE § 68 odst. 2 (A § 69)

Na základě znění § 68 odst. 2 zákona o ochraně přírody mohou k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody orgány ochrany přírody uzavírat s vlastníky či nájemci (resp. uživateli) pozemků písemné dohody.<sup>26</sup> Možnost uzavírat písemné dohody sice dává zákon o ochraně přírody vedle orgánů ochrany přírody i obcím, ty ji však z pochopitelných důvodů (tj. požadavek na finanční kompenzace) prakticky nevyužívají.<sup>27</sup> Téměř výhradně se tyto dohody uzavírají za účelem péče o pozemky nacházející se ve zvláště chráněných územích (a jejich ochranných pásmech) a v ptačích oblastech. K péči o pozemky mimo tato území se dohody v praxi téměř nevyužívají.

Primárním účelem těchto dohod je téměř ve všech případech poskytnutí finančního příspěvku pro vlastníka či nájemce pozemku podle § 69 zákona o ochraně přírody. V praxi se tak, až na výjimky, uzavírá zpravidla pouze jedna dohoda, která obsahově naplňuje obě dotčená ustanovení zákona o ochraně přírody.

Předmět písemné dohody jako nezbytný předpoklad pro poskytnutí finančního příspěvku vymezuje taxativním výčtem § 69 odst. 1 zákona o ochraně přírody. V podstatě jde pouze o dvě možnosti, buď se subjekt zaváže zdržet se určité činnosti, nebo naopak provést dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí. Jedná se tedy buď o jednání pasivní (*non facere*), nebo naopak aktivní (*facere*). Uzavřená písemná dohoda o provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody přitom musí konkrétně vymezit věcné a časové podmínky zajišťující zájmy ochrany přírody, které je povinen příjemce příspěvku dodržet.<sup>28</sup> V tomto ohledu je samozřejmě z pohledu orgánu ochrany přírody nezbytné věnovat formulaci smluvních podmínek maximální pozornost a pečli-

<sup>26</sup> V souvislosti s novým občanským zákoníkem (tj. zákonem č. 89/2012 Sb.) lze toto ustanovení zjevně vztáhnout i na pacht a na základě teleologického výkladu pak i na výpůjčku. Vhodnější formulace by tak byla zřejmě „uživatelem pozemku“.

<sup>27</sup> KNOTEK, J.: Dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody. In: JANČÁŘOVÁ, I. – SLOVÁČEK, J. (eds.): *Sborník z mezinárodní konference z oblasti práva životního prostředí Hnanice 2007*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315–321.

<sup>28</sup> Pozn. Osobně se nemožu ztotožnit s textem v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 8. července 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ve věci návrhu skupiny 25 senátorů na zrušení ustanovení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (nálezn byl vyhlášen pod č. 256/2010 Sb.), kde se uvádí, že: „nutnost zaplatit finanční příspěvek' neboli náhradu za omezení vlastnického práva je ale třeba vztáhnout i na případ, kdy sice není uzavřena písemná dohoda (předvidaná § 68 odst. 2), avšak současně vlastník (nájemce) pozemků provede opatření ve smyslu § 68 odst. 1“. V takovémto pojetí se totiž zcela jistě nemůže jednat o smluvní nástroj založený na dohodě dvou stran. Navíc se jedná podle výslovného znění zákona o smluvní nástroj, jehož využití je na rozhodnutí orgánu ochrany přírody, nikoliv vlastníka či nájemce (resp. uživatele) pozemku (!) – viz formulace „mohou“. Rovněž pak nebere v potaz problematické záležitosti spojené s praxí jako to, že se může jednat o zásahy, které nejdou nad rámec nezbytného výkonu vlastnického práva, resp. jsou nezbytné pro jeho řádný výkon s ohledem na charakter a využívání daného pozemku (tj. zejména u pozemků náležících do zemědělského půdního fondu či u pozemků určených k plnění funkce lesa). Dále pak ani skutečnost, že ne všichni vlastníci jsou schopni naplnit požadavky vyplývající s § 68 odst. 1 a § 69 odst. 1 zákona o ochraně přírody, byt' o tom mohou být sami třeba i přesvědčeni. Zkušenosti z praxe orgánů ochrany přírody v tomto hovoří samy za sebe a staré známé pořekadlo „co je psáno, to je dáno“ platí bezesporu bez výjimky i tady. Z těchto důvodů proto dle mého nemůže být v souladu s účelem zákona o ochraně přírody zmiňovaná absence písemné dohody mezi vlastníkem či nájemcem pozemku (pozemků) a orgánem ochrany přírody jakožto obligatorního předpokladu pro poskytnutí příspěvku podle § 69 odst. 1 zákona o ochraně přírody.

vost. Jedná se zpravidla o provedení zásahu či zásahů, které primárně neslouží potřebám vlastníka či nájemce, ale jsou naopak něčím navíc. Možnost poskytování finančního příspěvku dále upravuje prováděcí vyhláška k zákonu o ochraně přírody, která stanovuje bližší podmínky pro poskytování tohoto finančního příspěvku.<sup>29</sup>

Dohody patří mezi veřejnoprávní smlouvy, které nejsou typově ve správním řádu upraveny, jedná se tedy o veřejnoprávní dohody *sui generis*.<sup>30</sup> Využívání těchto dohod v praxi orgánů ochrany přírody je dle mých poznatků velmi rozdílné. Pokud ovšem mohu soudit, tak v posledních letech má zvyšující se tendenci. Důvodem může být jak získávání pozemků v přírodně cenných lokalitách do vlastnictví či nájmu (resp. užívání) subjektů zaměřujících se na realizaci péče o tyto lokality, tak i komplikace spojené se zadáváním standardních veřejných zakázek a následným uzavíráním smluv o dílo na straně orgánů ochrany přírody. Těmto komplikacím se lze totiž uzavřením dohody podle § 68 odst. 2 (a § 69) zákona o ochraně přírody zcela vyhnout. To platí samozřejmě za předpokladu existence způsobilého subjektu, s nímž může příslušný orgán ochrany přírody takovou dohodu bez obav uzavřít.

## ZÁVĚR

Závěry, které lze z výše uvedeného textu věnovaného smluvním nástrojům upraveným zákonem o ochraně přírody vyvodit, lze i s ohledem na právní úpravu veřejnoprávních smluv ve správním řádu charakterizovat v níže uvedených bodech:<sup>31</sup>

- jedná se o veřejnoprávní smlouvy, protože zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva,
- jako veřejnoprávní smlouvy nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem, tj. ve veřejnoprávních smlouvách nelze stanovit méně přísné podmínky, než jak je stanoví příslušné právní předpisy,
- ve veřejnoprávních smlouvách lze sjednat povinnosti přesahující rozsah povinností vyplývajících přímo z právních předpisů,
- uzavření veřejnoprávní smlouvy, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a orgán ochrany přírody musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy,
- veřejnoprávní smlouvy se vždy posuzují podle svého skutečného obsahu.

Pro úplnost lze doplnit, že zákon o ochraně přírody používá termín „dohoda“ ještě v několika dalších ustanoveních, jako např. v § 59 či § 90 odst. 3. Nicméně nejedná se o klasické smluvní nástroje jako ve výše uvedených případech.

<sup>29</sup> Podmínky poskytování finančního příspěvku a náležitosti dohody upravuje § 19 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> KNOTEK, J.: Dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody. In: JANČÁŘOVÁ, I. – SLOVÁČEK, J. (eds.): *Sborník z mezinárodní konference z oblasti práva životního prostředí Hnanice 2007*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315–321.

<sup>31</sup> Obdobně HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2010, č. 4, s. 13–14.



Ve vztahu k využití smluvních nástrojů v praxi orgánů ochrany přírody lze odkázat na Tabulku: Smluvní nástroje podle zákona o ochraně přírody v současnosti / za rok 2009 (viz níže). Z rozeslaného dotazníku a získaných odpovědí v roce 2010 vyplynulo zjištění, že naprostá většina orgánů ochrany přírody smluvní nástroje v praxi buď nevyužívá vůbec anebo v naprosto minimální míře. Na druhou stranu zbývající menšina orgánů ochrany přírody využívá alespoň některé smluvní nástroje relativně běžně. Není přitom velkým překvapením, že v praxi jsou nejpoužívanějším smluvním nástrojem dohody podle § 68 odst. 2 a § 69 zákona o ochraně přírody, což je dáno zejména jejich účelovým zaměřením. V tomto ohledu proto nebude mezi rokem 2009 a současností žádný velký rozdíl.

Přes řadu problémů a komplikací spojených s právní úpravou i použitím smluvních nástrojů v praxi lze předpokládat, že celkově bude role smluvních nástrojů v ochraně přírody a krajiny růst i nadále.

*Tabulka: Smluvní nástroje podle zákona o ochraně přírody v současnosti / za rok 2009*

<b>SMLUVNÍ NÁSTROJE (aktuální údaje z ÚSOP / údaje za rok 2009)</b>	<b>§ zákona č. 114/1992 Sb.</b>	<b>POČET SMLUV (DOHOD)</b>	<b>CELKOVÁ SUMA (Kč)</b>
Smluvní ochrana – stromy (údaje z ÚSOP k 1. 11. 2014)	§ 39	0	/
Smluvní ochrana – území (údaje z ÚSOP k 1. 11. 2014)	§ 39	28	/
Smlouvy o způsobu hospodaření v ptačích oblastech	§ 45e odst. 4	0	0
Dohody o způsobu hospodaření na pozemcích s výskytem kriticky nebo silně ohrožených druhů rostlin	§ 49 odst. 4	2	/
Dohody nahrazující výjimky ze zákazů u zvláště chráněných rostlin a živočichů	§ 56 odst. 5	0	/
Dohody k provádění péče o pozemky mimo ZCHÚ	§ 68 odst. 2 první věta	6	35 000
Dohody o způsobu hospodaření v ZCHÚ	§ 68 odst. 2 druhá věta	471	10 941 649
Dohody o finančním příspěvku	§ 69	470	10 976 649

*Pozn.* Údaje byly získány na základě dotazníku rozeslaného v roce 2010 na Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí.



## OCHRANA BOBRA EVROPSKÉHO V ČESKÉM PRÁVU

MILAN DAMOHORSKÝ, PETR ŠEDINA

**Abstract:** **Legal Protection of Eurasian Beaver in the Czech Law**

In this article, the authors would like to present legal protection of Eurasian beaver (*Castor fiber*), in the Czech Republic. The Eurasian beaver is a species of beaver which was once widespread in whole Europe and it is native species in Czech Republic. It was hunted to near-extinction for both its fur and castoreum, and by 1800 the population of beavers in Czech Republic was hunted down. After that beavers were re-introduced, but because of damages caused by them, they were again eliminated. Approximately since 1980 beaver is appearing through much of its former range in Czech Republic, due to natural migration and also repeated re-introductions. A major role in the return of beaver was played by the legal protection of beavers which is provided at national level as well as at the international level (Berne Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) or by the EU law (Habitats Directive). Main source of legal protection of beavers in the Czech Republic is Act no. 114/1992 Coll., on nature and landscape protection. They rank among the endangered species and as such they are protected in all its developmental stages and handling of beavers is limited by strict prohibition as a ban of catching, keeping in captivity, killing etc. However, in specified cases a competent nature protection authority may grant an exemption. Beavers are also protected under the Act on game keeping under which beavers cannot be hunted. This, however, may also be subject to exceptions. Important economic tool of protection of beavers is the possibility to provide compensation for damages caused by them. The compensation is provided under the conditions laid down by Act no. 115/2000 Coll. on compensation of damages caused by selected specially protected animals. The compensation may only be provided for damages to forest vegetation or unharvested field crops. The main purpose of the act is to mitigate conflict between interest of nature protection and interests of farming entities, practice, however, revealed number of shortcomings of the act which are closely mentioned in this article. The return of beaver into the Czech landscape brings wide range of conflict situations including life-threatening situations. On the other hand beavers also represent significant natural factor and they are native species in the Czech Republic. Therefore it is important to ensure their protection. That is also the aim of Program of care of beaver in the Czech Republic which is also described in the article.

**Key words:** Eurasian beaver, legal protection, compensation for damages, return of beaver into the landscape, game keeping

**Klíčová slova:** bobr evropský, právní ochrana, náhrada škody, návrat bobra do krajiny, myslivost

## ÚVOD

Ve svém příspěvku bychom chtěli komplexně popsat právní úpravu bobra evropského tak, jak je v současnosti platná na území České republiky. Zabýváme se postupně jak věcnými souvislostmi, tak i právní úpravou mezinárodněprávní, unijní a konečně zejména českou. Opomenuty nejsou ani některé praktické souvislosti. Vzhledem k paralelnímu obdobnému příspěvku na téma ochrany bobra v Polsku od prof. Dr. Wojciecha Radeckého může mít naše pojednání i určitou komparační dimenzi.

## VĚCNÉ A HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Bobr evropský (*Castor fiber*) je největším evropským hlodavcem, který se na území České republiky vyskytoval jako původní druh. Veřejnosti se ho často v minulosti ale i současnosti pletla a stále ještě plete např. s vydrou říční, nutrií, či ondatrou, tedy obdobnými savci, kteří jsou také na vodu silně vázáni. V průběhu 17. století docházelo ke zvýšenému lovu bobrů, a to z několika důvodů. Jednalo se především o bobrem způsobované škody v rámci tehdy se rozvíjejícího rybníkářství a zároveň byl bobr také ceněným úlovkem. Druhý aspekt snižování bobří populace se však ukázal být zároveň výhodou, jelikož v době kdy už byl výskyt bobra poměrně vzácný, byly z pragmatického důvodu, aby bylo možno bobra nadále lovit, v roce 1706 vydány králem Bedřichem I. dva dekrety na ochranu bobra. Přesto však došlo v rozmezí následujících několika let k úplnému vyhubení bobrů na území dnešní České republiky. Následně pak v roce 1773 byl v jižních Čechách založen první umělý chov bobrů, tzv. „bobrovna“, který byl úspěšný a díky tomu docházelo v rozmezí let 1804 až 1809 k vypouštění bobrů zpět do volné přírody. Jednalo se tak zřejmě o první cílevědomou reintrodukcí savčího druhu v Evropě. V důsledku toho se populace bobra začala znovu rozšiřovat hlavně na panství Schwarzenbergů v oblasti dnešní Národní přírodní rezervace Stará řeka. Rozšíření bobrů postupovalo do takové míry, že jejich pobytové stopy byly zaznamenány dokonce i v Praze. Takto rozsáhlý návrat bobra s sebou však přinesl znovu také škody, které tento druh způsobuje a například rozsáhlé narušování hrází toků u Třeboně a z toho vyplývající obavy, že by se při povodňových průtocích hráze prolomily a vody ohrozily zdraví obyvatel a majetek. Proto začali být bobří přibližně po 30 letech výskytu ve volné přírodě opětovně pronásledováni. V roce 1833 byl vydán příkaz bobry znovu cíleně střílet, což vedlo k intenzivnímu lovu a opakovanému vyhubení bobra na našem území v roce 1876. Následně až na přelomu 60. a 70. let 20. století začalo docházet k opětovnému návratu bobrů do české přírody. Jednalo se především o přirozenou migraci z Rakouska a Polska a dalších evropských míst výskytu, což způsobilo, že přibližně od roku 1977 začalo být pozorováno trvalé osídlení bobrem evropským. Následovalo pak cílené vysazení 19 jedinců do Chráněné krajinné oblasti Litovelské Pomoraví v letech 1991 až 1996 (odchycených z populace v Suwalském krajinném parku na severovýchodě Polska) a populace bobra na našem území se začaly úspěšně rozšiřovat.

V současné době je bobr evropský v České republice rozšířen v pěti více či méně izolovaných oblastech, a to v severních Čechách, západních Čechách, v povodí řeky Moravy, v oblasti Orlických hor a ve Slezsku. Početnost bobrů kvůli absenci přirozených nepřátel a navrácené legislativní ochraně stále narůstá a celková populace ke konci roku 2013 byla odhadována na 3500 jedinců.

## PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY BOBRA

Na opětovné rozšíření bobra na území České republiky má nezanedbatelný vliv jeho právní ochrana a míra její přísnosti a intenzity. Z hlediska mezinárodní úpravy se jedná především o ochranu bobra v Úmluvě o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva), v jejím rámci je bobr evropský uveden v Příloze III jako chráněný druh živočicha. Zároveň v souvislosti s unijním právem je bobr evropský uveden ve Směrnici Rady Evropy 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v Příloze II, což jsou druhy živočichů a rostlin v zájmu Společenství, jejichž ochrana vyžaduje vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, a zároveň v Příloze IV, což jsou druhy živočichů a rostlin v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu dle čl. 12 Směrnice. Na základě této směrnice bylo nařízením vlády č. 132/2005 Sb., vyhlášeno sedm evropsky významných lokalit<sup>1</sup> v rámci soustavy Natura 2000, ve kterých je předmětem ochrany bobr evropský. Nepřímo lze dovést ochranu bobra také na základě Ramsarské úmluvy o mokřadech majících mezinárodní význam především pro ochranu biotopů vodního ptactva. Zajištěním ochrany mokřadních ekosystémů dochází k ochraně přirozeného biotopu výskytu i bobra evropského. V celosvětovém červeném seznamu IUCN je bobr evropský veden ve skupině jako druh málo dotčený (*least concern*).

Z hlediska právní úpravy ochrany bobra evropského v rámci vnitrostátní ochrany je primárním předpisem zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Bobr evropský je s ohledem na evropskou legislativu a požadavek přísné ochrany dle čl. 12 Směrnice 92/43/EHS zařazen mezi zvláště chráněné druhy živočichů podle § 48 ZOPK. Prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádí zákon o ochraně přírody a krajiny, jej řadí do kategorie „silně ohrožené“ druhy podle § 48 odst. 2 písm. b) ZOPK. Základní podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů jsou stanoveny v § 50 a bobr jako zvláště chráněný živočich je chráněn ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jím užívaná přirozená i umělá sídla a biotop podle § 50 odst. 1 ZOPK. Dále je zakázáno škodlivě zasahovat do jeho přirozeného vývoje, zejména chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat vývojová stádia nebo užívaná sídla. Je též zakázáno bobra držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny, a to podle § 50 odst. 2 ZOPK. Jako zvláště chráněný živočich je chráněn i mrtvý jedinec tohoto druhu (kadaver), jeho část nebo výrobek z něho, u něhož je patrné z průvodního dokumentu,

<sup>1</sup> Kateřinský a Nivní potok, Labské údolí, Strážnická Morava, Niva Dyje, Soutok-Podluží, Litovelské Pomoraví, Chropýňský luh

obalu, značky, etikety nebo z jiných okolností, že je vyroben z části takového živočicha, a to podle § 48 odst. 4 ZOPK.<sup>2</sup>

Z uvedených zákazů lze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povolit výjimku podle § 56 ZOPK. V případě bobra evropského, jako živočicha, který je předmětem ochrany podle ujednáního práva, je povolení výjimky možné v pouze v případě splnění podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení a zároveň povolovaná činnost nesmí ovlivnit dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany podle § 3 odst. 1 písm. t ZOPK a pouze z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK. Výjimku lze za splnění výše uvedených podmínek povolit například v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, lesích, vodách a ostatních typech majetku, v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, či pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely. Rozhodnutí o výjimce vydává příslušný orgán ochrany přírody formou správního rozhodnutí.<sup>3</sup> V současné době je vydáno několik výjimek na rušení bobra v přirozeném vývoji a k bourání hrází na různých místech České republiky. K výraznějšímu zásahu došlo v rámci výjimky vydané rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, jako správního orgánu v přenesené působnosti, pro obec Březolupy. Jedná se o výjimku ze základních podmínek ochrany podle § 50 odst. 2 ZOPK na lokalitě Hlubocký potok a rybník Hlubočky k úplné eliminaci bobra evropského v této lokalitě. Eliminace má probíhat formou lovu nebo odchyty a následného utracení, a to v období mimo zimování a rozmnožování bobrů. Veřejným zájmem je v tomto případě zejména ochrana majetku před povodněmi. K dnešnímu dni došlo k usmrcení celkem pěti jedinců bobra evropského. Podle § 56 odst. 4 ZOPK může orgán ochrany přírody povolit výjimku, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, při splnění výše uvedených podmínek též opatřením obecné povahy (§ 171 správního řádu). K tomuto řešení přistoupily kraje Jihomoravský, Olomoucký a Zlínský, a to v souvislosti s výjimkou ze zákazu rušit jej a ničit jeho sídla. Jednotlivá opatření obecné povahy mají specifikováno, v jakém období a kde lze výjimku uplatňovat, jaké jsou oprávněné osoby a povinnosti ohledně oznamování provedených zásahů. Obdobné opatření obecné povahy se připravuje i pro Plzeňský kraj.

Nad povolováním odstřelu či odchyty bobra na lokalitách, kde působí větší škody, však zůstává otazník zejména z věcného hlediska. Vzhledem k tomu, že je bobr savcem velmi teritoriálním a poměrně agresivním, žijícím ve větších rodinách, je současně nejlepší prevencí před osídlením vhodné lokality, resp. příslušného biotopu jinými bobry. Pokud tedy dochází k jeho eliminaci v dané lokalitě a nikoliv ke zničení celé lokality jako celku, což je zpravidla dle předpisů na ochranu přírody, o rybářství či o vodách nemožné (např. výskyt jiných ohrožených druhů živočichů a rostlin), lze v kratší či delší době očekávat její opětovné obsazení jedinci z jiných (migrujících) populací. Z této úvahy opětovně vycházela také rozkladová komise ministra životního prostředí České

<sup>2</sup> DAMOHORSKÝ, M. – DROBNÍK, J. – SMOLEK, M. – SOBOTKA, M. – STEJSKAL, V.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010

<sup>3</sup> STEJSKAL, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006.

republiky při svých věcných úvahách při návrzích rozhodování o udílených výjimkách, týkajících se právě bobra evropského.

V rámci českého právního řádu je bobra evropský podle ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zařazen mezi zvěř, kterou nelze dle mezinárodních úmluv nebo národní legislativy lovit. Lov je možný pouze v případě, že byla povolena výjimka dle § 56 ZOPK a následně musí být orgánem státní správy myslivosti vydáno povolení podle § 39 nebo § 40 zákona o myslivosti. Důvodem může být buď potřeba snížení stavu zvěře z důvodu vzniku škod, nebo lov za účelem výzkumu, přičemž i odchyt živých jedinců (např. pro vědecké účely) je dle zákona o myslivosti způsobem lovu. Vzhledem k zařazení bobra mezi zvěř se uplatňují i další ustanovení zákona o myslivosti, kdy se jedná zejména o obecné povinnosti a omezení stanovená k ochraně zvěře v § 8 a 9 zákona o myslivosti. Také platí omezení výkonu některých činností nebo jejich vazba na souhlas orgánu státní správy myslivosti či držitele honitby. Pokud jde o uhynulé jedince bobra evropského, jejichž nálezy mohou být významným zdrojem informací jak o rozšíření druhu, tak o struktuře a zdraví jeho populace, stanoví zákon o myslivosti obecně v rámci definice práva myslivosti v § 2 písm. h) právo přivlastňovat si i uhynulou zvěř. V případě uhynulých jedinců bobra evropského, který je zařazen do kategorie zvláště chráněných živočichů a zároveň je zvěří podle zákona o myslivosti, platí zákonem na ochranu přírody a krajiny stanovená ochrana i uhynulých jedinců podle § 48 odst. 4 a § 50 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

Nepřímou ochranu bobroví poskytuje do jisté míry i zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, jelikož díky jejich vazbě na vodní prostředí je nutné bobry chápat jako součást vodních a na vodu vázaných ekosystémů, jejichž ochrana je jedním z účelů vodního zákona dle § 1 odst. 1. Změny způsobené činností bobra v souvislosti s korytem vodního toku lze chápat jako působení přírodního faktoru na přirozené koryto vodního toku podle § 44 zákona o vodách, zároveň podle § 46 odst. 1 by se neměl měnit směr, sklon a profil vodního toku, což znamená, že bobří stavby a další ovlivnění vodního toku by měly být respektovány. Samozřejmě se situace změní ve chvíli, kdy by činnost bobra způsobovala možnost vzniku škody na majetku, zdraví či jiném chráněném zájmu. V takovém případě se může již jednat o závažnou závalu na vodním toku způsobenou přírodními vlivy. Vliv bobří činnosti se tak musí posoudit a vyhodnotit z hlediska možnosti vzniku hrozících škod. Zároveň může dojít ke střetu dopadů bobřích aktivit a požadavků na zajištění funkcí vodního díla, kdy je nutné přijmout taková opatření, aby byla zajištěna bezpečná funkce vodního díla. V případech, kdy nelze ona opatření provést bez zásahu do základních podmínek ochrany bobra, jako zvláště chráněného druhu, je nezbytné předchozí povolení výjimky dle § 56 ZOPK. Vodoprávní úřad je v takovém řízení dotčeným orgánem a měl by se vyjádřit především k závažnosti škody či míře rizika jejího vzniku.

V souvislosti s právní ochranou bobra evropského je velice důležitým ekonomickým prostředkem a nástrojem ochrany možnost poskytování náhrady za jím způsobenou škodu. Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, uvádí bobra evropského v § 3 jako jednoho z několika vybraných druhů, u kterých může být uplatněna náhrada škody. Podle § 5 se nahrazuje jen škoda prokazatelně způsobená na území České republiky vybraným živočichem, jsou-li splněny

podmínky stanovené zákonem, a to jen v případech, že vybraný živočich byl v době, kdy ke škodě došlo, živočichem zvláště chráněným podle zákona č. 114/1992 Sb., což bobr splňuje. Náhrada bobrem způsobené škody může být podle § 4 uplatněna pouze na škody vzniklé poškozením trvalého lesního porostu nebo při škodě vzniklé na nesklizených polních plodinách. Náhradu jiných typů škod, které připadají u bobra v úvahu, zákon č. 115/2000 Sb. prakticky neumožňuje. K provedení tohoto zákona byla Ministerstvem životního prostředí České republiky vydána vyhláška č. 360/2000 Sb., o stanovení způsobu výpočtu výše náhrady škody způsobené vybranými zvláště chráněnými živočichy, podle které se vypočítává výše vyplacené náhrady. Jak vyplývá z důvodové zprávy, hlavním účelem zákona č. 115/2000 Sb. je zmírnit konflikt mezi ochranou přírody a hospodařícími subjekty.<sup>4</sup> Náhradu škod způsobených bobrem evropským je z tohoto hlediska možné považovat za relativně funkční v rozsahu situací, které zákon č. 115/2000 Sb. umožňuje řešit. Za dobu platnosti zákona se však ukázaly jeho mnohé nedostatky. Nárok na náhradu škody je vyloučen v několika případech, například pokud by škodu způsobil vybraný živočich chovaný v zajetí člověka nebo který z takového zajetí uprchl. V takovém případě by byl za škodu odpovědný vlastník či chovatel. Škoda by nebyla nahrazena, ani pokud by byla způsobena fyzické osobě v rámci jejich pracovněprávních vztahů jako pracovní úraz, nebo pokud by škoda vznikla lovcem při lovu vybraného živočicha. Dále je třeba uvést, že škody vzniklé na rybníčních nebo povodňových hrázích nelze na základě zákona č. 115/2000 Sb. vůbec hradit stejně, jako řadu dalších typů škod, které nesouvisí se zemědělským a lesnickým hospodařením. Vzhledem k tomu, že lze nahradit pouze skutečně vzniklou škodu, a to tedy škodu na lesních porostech nebo nesklizených polních plodinách, není možné požadovat náhradu nákladů vzniklých při řešení nebo v souvislosti s takovou škodní událostí, což je často předmětem sporů. Důkazní břemeno prokázání, že škoda skutečně vznikla, že ji způsobil bobr evropský a její skutečné výše, nese vždy poškozený. Náhrada škody je poskytována ze státního rozpočtu a vyplácí ji Ministerstvo financí České republiky. Celková výše vyplacených náhrad od doby účinnosti zákona do roku 2013 je 62 480 227 Kč, přičemž stále probíhá soudní spor s Lesy ČR o náhradu způsobené škody, a to v požadované výši 10 000 000 Kč. Z důvodové zprávy k zákonu č. 115/2000 Sb. je patrné, že odhadovaná výše částky vyplacené v režimu poskytnutí náhrady za způsobenou škodu byla 500 000 Kč, přičemž odhadovaná populace bobra na našem území byla v té době 300 jedinců. V souvislosti s růstem populace bobra se zvyšují i částky vyplacené za jím způsobené škody, a to v řádu milionů. V roce 2004 byly vyplaceny přibližně 2 miliony Kč, v roce 2005 již 4 miliony Kč, v letech 2006 až 2010 se vyplacená částka pohybovala v rozmezí 5 až 7 milionů Kč a v roce 2011 přesáhla již hranici 10 milionů Kč. Výše vyplacených náhrad se liší i podle kraje, ve kterém je uplatňována. Dotčené jsou takové kraje, kde se populace bobra více rozšířila a výše vyplacených náhrad také závisí na skutečnosti, jak vysoké škody může bobr v daném regionu svou činností napáchat. V roce 2013 byly vyplaceny přibližně 4 miliony Kč v Jiho-moravském kraji, 300 tisíc Kč v kraji Olomouckém, 100 tisíc Kč v krajích Zlínském

<sup>4</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, Poslanecká sněmovna (volební období 1998 až 2002). Tisk č. 445 [online], dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=445&ct1=0>.



a Plzeňském a desítky tisíc korun ve zbylých třech krajích, ve kterých se bobr vyskytuje, což jsou Moravskoslezský, Ústecký a Pardubický.

Náhradu za ztížení zemědělského nebo lesnického hospodaření ve smyslu § 58 zákona č. 114/1992 Sb. nelze podle dosavadního výkladu<sup>5</sup> uplatňovat v případech, kdy jde o škodu způsobenou zvláště chráněným živočichem, resp. škodu vzniklou aktivním působením živočicha. Náhradu újmy lze uplatňovat pouze tehdy, je-li vlastník či nájemce pozemku omezen na zemědělském či lesnickém hospodaření tím, že respektuje ustanovení zákona či prováděcího právního předpisu nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě. V této souvislosti je tedy možné uplatnit požadavek v oblasti zvýšených nákladů nebo naopak snížených výnosů na dlouhodobě zamokřených pozemcích v těch případech, kdy je nezbytné zachování bobřích hrází působících zvýšení hladiny a nebyla by povolena výjimka k jejich odstranění či v dalších podobných případech.

Návrat bobra do současné české, moravské a slezské krajiny přináší evidentně celou řadu konfliktních situací, které znamenají ekonomické škody různého rozsahu nebo dokonce mohou zprostředkovaně představovat i ohrožení lidských životů. Na druhé straně byl bobr evropský vždy významným přirozeným přírodním činitelem a jedná se o původní druh, který byl na našem území v dřívějších dobách vyhuben.

Svou aktivní činností pozitivně ovlivňuje kvalitu vody, výrazně přeměňuje prostředí vodních toků, vodních ploch a jejich přílehlého okolí a na většině lokalit, které jsou ovlivněny aktivitou bobrů, vzrůstá ekologická hodnota a druhová rozmanitost území. Aby bobr zůstal trvalou součástí naší přírody, byla připravena koncepce managementu populace bobra evropského pod názvem „Program péče o bobra evropského v České republice“.<sup>6</sup> Hlavní záměr tohoto Programu péče je zajistit existenci životaschopné populace bobra evropského na území České republiky a současně co nejúčinněji zmírnit socioekonomický dopad aktivit bobra za současného dodržení požadavku přísné ochrany tohoto druhu stanoveného legislativou. Program péče zpracovala Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky ve spolupráci s různými odborníky. Ministerstvo životního prostředí přijalo tuto koncepci dne 3. října 2013. Program péče byl schválen na období 10 až 15 let, nemá specifickou zákonnou úpravu jako záchranné programy, a tak se jedná obecně o resortní dokument na pomezí metodiky a koncepce.

Koncepce Programu péče je založena na tzv. zonaci diferencované ochrany, která spočívá ve vymezení tří zón na území České republiky. V těchto zónách se rozlišuje míra zájmu na ochraně druhu, a to jak na základě koncentrace rizika vzniku závažných škod, tak na míře udržitelnosti populace bobra evropského. Dlouhodobá existence bobra na území ČR by měla být zajištěna především na základě ochrany populací v územích zóny A, která tvoří celorepublikovou síť území, jež jsou schopna zajistit životaschopnou, na imigraci nezávislou populaci. Zóna A je převážně tvořena evropsky významnými lokalitami, ve kterých je bobr evropský předmětem ochrany. Oblast B je koncipována jako oblasti, které nejsou primárně určeny pro rozvoj a ochranu populace. Při nakládání s bobrem v této oblasti bude postupováno tak, aby nedocházelo k zamezení

<sup>5</sup> Sdělení č. 4/2006 sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí. *Věstník MŽP* 5/2006.

<sup>6</sup> Program péče o bobra evropského v České republice [online], dostupné z <http://www.zachranneprogramy.cz/index.php?docId=6811&parentId=6806&spec=zivocichove>.

lidské činnosti v krajině z důvodu aktivity bobrů. Zóna B však musí současně umožňovat migrační propojení oblastí zóny A. Zóna C, byla vymezena jako oblast, ve které bude výskyt bobra evropského s ohledem na rizika škod celorepublikové závažnosti aktivně eliminován. Jako nejrizikovější byla vyhodnocena oblast jihočeských rybníčních soustav, ve které se nachází více než 3 tisíce rybníků a vodních nádrží o celkové plošné výměře téměř 20 tisíc ha. Přičemž u velké části z nich jde o historické stavby s nedostatečnou odolností proti narušení aktivitami bobra evropského. Pro účinné zamezení vzniku závažných škod v této oblasti je nejvhodnější zajistit eliminaci vzniku trvalého osídlení bobrem na ploše celé dotčené oblasti.

## ZÁVĚR

Platná česká právní úprava v mezinárodním a unijním právním kontextu poskytuje při svém striktním a důsledném dodržování bobrovi evropskému dostatečnou ochranu, aby se stal již trvalou součástí české přírody. Doufáme, že za přispění ekonomických nástrojů (kompenzací), které vhodně doplňují nástroje administrativní, sankční i územní ochrany, dojde k určité rozumné stabilizaci a dostatečnému dodržování podmínek ochrany zejména ze strany vodohospodářů, energetiků, zemědělců, rybářů, myslivců a dalších profesí využívajících naši krajinu.

Bobrovi evropskému zřejmě zatím v nejbližších letech nehrozí jeho vyloučení z kategorie zvláště chráněných druhů živočichů, jak se v roce 2013 stalo v případě kormorána.<sup>7</sup> Může být naopak důkazem rozumného přístupu veřejnosti ke druhové ochraně. Pozitivní roli snad sehrává i skutečnost, že je kmenovým zvířetem skautů a zálesáků (viz např. dílo J. Foglara) či je vnímán jako charismatické a milé zvíře zejména z amerických kreslených filmů pro děti. V tomto směru má jistě před vlkem („komplex Červené Karkulky“) komparativní výhodu. Nedávno zdokumentovaná malá smečka vlka v nově rozšířené Chráněné krajinné oblasti Kokořínsko – Máchův kraj, to bude mít ve srovnání s bobrem na území České republiky jistě daleko těžší.

Autoři tohoto příspěvku jsou pak plni očekávání, zda se vyplní předpověď nestora české ochrany přírody Vojena Ložka staršího, když tento tvrdí, že jakmile bobr překoná plavební stupeň Střekov v Ústí nad Labem, budeme ho mít poměrně brzy též v Praze v luhu Trojské kotliny. Bylo by jistě krásné, kdyby vedle např. Vídne (bobří stopy v podobě okusů si sám ověřil M. Damohorský před několika lety na dunajských ostrovech uprostřed rakouské metropole) měla výskyt bobra i „stověžatá matka na Vltavě“. Konečně doufáme, že ochraně bobra více přispěje jak každodenní výchovná a osvětová práce, tak i vyhodnocování a vysvětlování pravidel jeho ochrany, než trička a spodní prádlo s bobrem, které kterýsi z někdejších ministrů životního prostředí hodlal nechat vyrobit a distribuovat za státní peníze.

---

<sup>7</sup> ŠEDINA, Petr: Vyřazení kormorána velkého ze seznamu chráněných druhů. *Ochrana přírody* 3/2013.

## DRUHOVÁ OCHRANA BOBRA EVROPSKÉHO PODLE POLSKÉHO PRÁVA OCHRANY PŘÍRODY

WOJCIECH RADECKI

### **Abstract: Protection of Eurasian Beaver in the Polish Nature Protection Law**

In this article, the authors would like to present legal protection of Eurasian beaver (*Castor fiber*), in the Polish Republic. The Eurasian beaver is a species of beaver which was once widespread in whole Europe and it is native species in Polish Republic. This article focused on the history of development of the protection and hunting of the beaver on the territory of Poland. In the second part of this article author describe the legal tools of beaver protection, especially compensation for damages caused by them and beaver protection through the criminal law.

**Key words:** Eurasian beaver, legal protection, historical development of species-based protection, criminal law, compensation for damages

**Klíčová slova:** bobr evropský, právní ochrana, historický vývoj druhové ochrany, trestní právo, náhrada škody

### MÍSTO DRUHOVÉ OCHRANY V POLSKÉM PRÁVU OCHRANY PŘÍRODY

V polské právní literatuře se rozlišují následující právní formy ochrany přírody:

1) územní ochrana zahrnující:

- a) tradiční chráněná území, známá v zákonech o ochraně přírody: v prvním<sup>1</sup> z 10. března 1934 a druhém<sup>2</sup> ze 7. dubna 1949,
  - národní parky,
  - přírodní rezervace,
- b) novější chráněná území zavedená třetím zákonem o ochraně přírody<sup>3</sup> z 16. října 1991:
  - krajinné parky,
  - území chráněného krajinného rázu,

<sup>1</sup> Ustawa z 10.3.1934 o ochronie przyrody (DzU č. 31, poz. 274).

<sup>2</sup> Ustawa z 7.4.1949 o ochronie przyrody (DzU č. 25, poz. 180).

<sup>3</sup> Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (DzU č. 114, poz. 492, korigovaný text DzU 2001 č. 99, poz. 1079).

- c) evropská chráněná území v soustavě Natura 2000 zavedená čtvrtým platným zákonem o ochraně přírody<sup>4</sup> z 16. dubna 2004,
  - území zvláštní ochrany ptáků,
  - zvláštní území ochrany stanovišť,
  - území evropského významu,
- 2) zvláštní ochrana zahrnující objekty:
  - a) tradiční formy známé v prvním a druhém zákoně o ochraně přírody – přírodní památky,
  - b) novější formy zavedené třetím zákonem o ochraně přírody:
    - dokumentační geologická místa,
    - ekologické užitky,
    - přírodně-krajinné soubory,
- 3) druhová ochrana rostlin, živočichů a hub, známá ve všech zákonech o ochraně přírody, přičemž první a druhý nezahrnoval ochranu hub, třetí připojil ochranu hub k ochraně rostlin, čtvrtý osamostatnil druhovou ochranu hub a postavil ji vedle druhové ochrany rostlin a druhové ochrany živočichů.

Tato klasifikace, mající zřejmou normativní podstatu v platném zákoně o ochraně přírody, není úplně nejpřesnější, protože:

- za prvé, přinejmenším ekologické užitky a přírodně-krajinné soubory jsou také územními formami, avšak zákonodárce je zařadil do zvláštní části jako objekty, nikoli jako území,
- za druhé, území Natura 2000 jsou považované za samostatné právní formy ochrany přírody, ale dost často se překrývají zcela nebo zčásti s formami územní nebo zvláštní ochrany přírody,
- za třetí, v chráněných územích a objektech jsou chráněny také druhy, ale některé formy územní a zvláštní ochrany přírody jsou zřejmě směřovány přímo na ochranu druhů.

Druhová ochrana byla a je jednou z forem právní ochrany přírody ve všech čtyřech polských zákonech o ochraně přírody.

Základ druhové ochrany přírody vyjadřuje čl. 46 platného zákona o ochraně přírody takovým způsobem, že:

- druhová ochrana zahrnuje exempláře druhů a stanovišť rostlin, živočichů a hub,
- druhová ochrana má jako účel zajištění příslušného stavu ochrany druhů volně žijících na území státu a jiných členských států Evropské unie, endemických, ohrožených, ohrožených vyhubením a také zahrnutých do ochrany na základě ustanovení mezinárodních smluv, kterých je Polská republika stranou. Jedná se o udržení druhové a genetické rozmanitosti rostlin, živočichů a hub, jejich stanovišť a útočišť,
- za účelem ochrany útočišť a stanovišť rostlin, živočichů a hub druhově chráněných nebo míst rozmnožování a přirozeného výskytu mohou být vymezena ochranná pásma.

<sup>4</sup> Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (DzU č. 92, poz. 880, korigovaný text DzU 2013 poz. 627).

Živočišem, který již téměř tisíc let spadá do ochrany na polském území, je bobr evropský.

## BOBR PODLE MEZINÁRODNÍHO A UNIJNÍHO PRÁVA

Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť,<sup>5</sup> podepsaná 19. září 1979 v Bernu, uvádí v příloze III. mezi chráněnými druhy i bobra. Podle čl. 7 konvence je každá strana povinna použít vhodné a nutné zákonodárné a správní prostředky za účelem zajištění ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze III. Veškeré využívání divoké fauny uvedené v příloze III. musí být upraveno předpisy tak, aby populace daných druhů nebyly ohroženy.

Pokud jde o unijní právo, směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin zařazuje bobra do přílohy IV. mezi druhy živočichů v evropském zájmu, vyžadujících přísnou ochranu.

## OCHRANA BOBRŮ V DÁVNÉM POLSKU

První formou právní ochrany zvířat byl knížecí regál lovu. Informace jednoho z autorů, že od časů krále Boleslava Chrabrého (léta panování 992–1025) byl lov bobrů výlučným právem koruny nebo privilegovaných osob a také, že byly chráněny bobří hráze,<sup>6</sup> byla zopakována i jinými vědci. Z toho vyvozený závěr o již velmi rané ochraně bobrů je důvěryhodný, protože lov bobrů (živočichů výjimečně vzácných z důvodu jejich kůží a magických vlastností tzv. bobřího stroje) stál mimo rozdělení na *venatio magna*<sup>7</sup> a *venatio parva*<sup>8</sup> a vždy byl považován jako samostatný. Lov bobrů prováděli úmyslně za tím účelem zřízení bobrovníci (*castorarii*) v čele s bobrovým pánem (*magister castorariorum*).<sup>9</sup>

Podle současných historiků, kteří však shledávají existenci bobřího regálu až v pozdější době, teprve ve 12. století, byly pro piastovské monarchie bobří hráze, vedle těžby stříbra, nejdůležitějším pramenem příjmu státní pokladny. Oproti rudnému bohatství bylo možné je najít téměř na celém území státu. Pochopitelná je snaha státu o intenzivnější využívání bobřího bohatství, a to přes organizaci služeb bobrovníků, zapojení místního obyvatelstva do povinností střežit bobří hráze a také zvýšením odpovědnosti za jejich bezpečnost. To bylo zajištěno fungováním principů daného regálu, vylučujícího veškerou konkurenci.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Konwencja z 19. 9. 1979 o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk, ratifikovaná Polskem 12. 7. 1995 (DzU 1996 č. 58, poz. 263).

<sup>6</sup> GOTTWALD, K. Z.: Najstarsze ustawy ochronne w dawnej Polsce (Nejstarší ochranné zákony v historickém Polsku). *Ochrona Przyrody*, 1922, roč. 2, s. 17.

<sup>7</sup> Lov velkých zvířat (tuňi, zubří, medvědi, losy, jeleni apod.), který byl předmětem regálu.

<sup>8</sup> Lov menších zvířat (srnci, zajáci, veverky apod., také ptáci), který byl volný.

<sup>9</sup> BADENI, S. H.: O łowiectwie polskim w czasach piastowskich (K polskému lovu za Piastovců). *Przewodnik Naukowy i Literacki*, 1896, roč. XXIV, s. 55.

<sup>10</sup> SAMSONOWICZ, A.: *Łowiectwo w Polsce Piastów i Jagiellonów* (Myslivost v Polsku za Piastovců a Jagiellonců). Wrocław: Ossolineum, 1991, s. 170.

Z časů o něco pozdějších, až z 13. století, pochází informace o tzv. bobřím, pojmenovaným také jako bobří jatou, což znamenalo povinnost obyvatelstva střežit bobří hráze. Nesplnění povinnosti a následně opuštění bobřů jejich dosavadních stanovišť bylo trestáno.<sup>11</sup>

Jestli mluvíme o řešení v rámci polského práva, není možné nechat stranou právo platné v Litvě, ve státu sloučeném s Polskem zpočátku jako personální unie a od roku 1569 jako reálná unie. Velkoknížectví litevské se snažilo udržet politicko-právní samostatnost, což tvořilo lepší podmínky ke kodifikaci práva než v Polsku. V 16. století vznikly tři následující kodifikace v podobě litevských statutů: první (1529), druhý (1566) a třetí (1588). V prvním statutu<sup>12</sup> můžeme nalézt už dosti rozsáhlá ochranná ustanovení. Hlava devátá byla pojmenovaná „O lovu, o pralesech, o stromech sloužících brtnictví, o jezerech, o senoseči, o bobřích hrázích, o chmelnicích, o sokolích hnízdech“. Jedním z velice zajímavých článků hlavy 9 prvního statutu byl článek o bobrech. Měl svou vlastní historii, jelikož již v statutu krále Kazimíra Jagellonského z roku 1492 se objevilo rozdělování lovu bobřů na statcích panovníka a šlechty. V místech spojení těchto statků mohli lovit bobrovníci jak velkého knížete, tak i šlechty, ale bylo zakázáno použít sítě, jiné nástroje a psi, jejichž použití bylo možné jen na pozemcích ve výhradním vlastnictví panovníka nebo ve výhradním vlastnictví šlechty.<sup>13</sup> Článek 9 hlavy deváté prvního statutu stanovil, že pokud se knížecí, panské nebo velkostatkářské bobří hráze nacházely ve správě druhého souseda, pak ten kdo měl bobří hráze na svých pozemcích, nemohl povolit svým lidem ani nemohl sám orat pole ve vzdálenosti hodu holí pro popohánění volů od bobřích hrází. Na stejnou vzdálenost nemohl kosit louky a prořezávat vrbové křoví. Pokud by bobří opustili své stanoviště a přesunuli se na jiné, tak i v novém místě platil zákaz orat pole, kosit louky a prořezávat vrbové křoví na vzdálenost hodu holí pro popohánění volů od bobřích hrází. Porušení takového zákazu a způsobení, že bobří opustili své stanoviště, bylo sankcionováno pokutou, a také byl vlastník pozemku povinen zajistit bobřům klid na novém stanovišti, a to znovu dodržováním zákazu orat pole, kosit louky a prořezávat vrbové křoví ve zmíněné vzdálenosti hodu holí. Byly také zavedené pokuty za zabití nebo odchyt bobra.

V těchto ustanoveních lze najít – vedle ochrany cizího práva lovu – také ochranu bobřů jako vzácného druhu zvěře. Je nutné podotknout, že ustanovení se neomezovalo na jednoduché formy ochrany přírodních zdrojů (zákaz protiprávního zabití a odchytu), ale šlo dále, a to směrem – podle dnešní terminologie – k ochraně biotopu bobra. Zákaz orat pole, kosit louky a prořezávat vrbové křoví v určité vzdálenosti od bobřích hrází sloužil k ochraně klidné existence bobřů v jejich hrázích. Tato ustanovení byla opakovaně rozšířena a zlepšena v následujících statutech.

<sup>11</sup> BADENI, S. H.: *O łowiectwie polskim...*, s. 552.

<sup>12</sup> Text: JABLONSKIS, K. I. (ed.): *Statut Wielikiego Kniażstwa Litowskogo 1529 goda* (Statut Velkoknížectví litevského z roku 1529). Minsk, 1960.

<sup>13</sup> Zbiór praw litewskich od roku 1389 do roku 1529 tudzież rozprawy sejmowe o tychże prawach od roku 1544 do roku 1563, w opracowaniu A. T. Działyńskiego – DZIAŁYŃSKI, A. T. (ed.): *Sbírka litevských předpisů od roku 1389 do roku 1529 a také sněmovní debaty o těchto předpisech od roku 1544 do roku 1563*. Poznaň, 1841, s. 57.

## PROGRAM AKTIVNÍ OCHRANY BOBRŮ

U původně v polských zemích hojně rozšířeného bobra došlo koncem 19. století k téměř úplnému vyhubení. Lov bobrů poskytoval lidem mnoho vzácných produktů: maso, kůže, léčebné výrobky. Po získání polské samostatnosti zavedl právní ochranu bobra ministr náboženství a veřejné osvěty, a to nařízením z 15. září 1919 o ochraně některých přírodních památek.<sup>14</sup> Významně to však nepomohlo a na základě prvního polského zákona o ochraně přírody z roku 1934 nebyly vydány prováděcí předpisy na ochranu bobra.

Po druhé světové válce se bobři vyskytovali jen na jednom stanovišti, a to v Suvalské oblasti (severo-východní část Polska). V padesátých letech 20. století se začali objevovat na nových stanovištích díky bobrům migrujícím z území tehdejšího Sovětského svazu. V roce 1969 bylo v Polsku asi 70 stanovišť, ve kterých se vyskytovalo asi 300 bobrů. Program aktivní ochrany bobra byl zpracován v roce 1974, předpokládal přestěhování bobrů ve skupinách 4–6 jedinců podél osy řeky Visly, dále pak v severovýchodním Polsku a také ve Velkopolsku. Program přinesl pozitivní účinky a četnost bobrů se zvyšovala, byla odhadována: asi 1000 v roce 1977, asi 1800 v roce 1982, asi 7400 v roce 1994, přes 15 000 v roce 1997 a dále podle statistických dat více méně: 24 000 v roce 2004, 43 500 v roce 2005, 69 000 v roce 2010 a 89 000 v roce 2012.<sup>15</sup> Jak je možné vidět, od začátku 70. let 20. století se do dneška počet bobrů zvýšil téměř 300krát. Bobr není ohroženým druhem, ale udržování jeho druhové ochrany vyplývá mj. z mezinárodních povinností našeho státu.

V nařízeních vydávaných na základě zákonů o ochraně přírody z let 1949, 1991 a 2004 o druhové ochraně zvířat byl bobr důsledně uváděn:

- 1) Nařízení ministra lesnictví ze 4. listopadu 1952<sup>16</sup> – pozice 125. Bobr evropský (*Castor fiber*).
- 2) Nařízení ministra lesnictví a dřevařského průmyslu z 30. prosince 1983<sup>17</sup> – pozice 61. Bobr (*Castor*) – všechny druhy.
- 3) Nařízení ministra ochrany životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví z 6. ledna 1995<sup>18</sup> – pozice 107. Bobr evropský (*Castor fiber*).
- 4) Nařízení ministra životního prostředí z 26. září 2001<sup>19</sup> – seznam zvířat chráněných částečně – Bobr evropský (*Castor fiber*).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 15. 9. 1919 o ochronie niektórych zabytków przyrody (*Monitor Polski*, č. 208 z 16. 9. 1919).

<sup>15</sup> ZAWADZKA, D.: Bóbr – wodny inżynier (Bobr – vodní inženýr). *Przyroda Polska*, 2014, č. 4, s. 21.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Leśnictwa z 4. 11. 1952 w sprawie wprowadzenia gatunkowej ochrony zwierząt (DzU č. 45, poz. 307).

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 30. 12. 1983 w sprawie wprowadzenia gatunkowej ochrony zwierząt (DzU 1984 č. 2, poz. 11).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 6. 1. 1995 w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU č. 13, poz. 61).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 26. 9. 2001 w sprawie określenia listy gatunków zwierząt rodzimych dziko występujących objętych ochroną gatunkową ścisłą i częściową oraz zakazów dla danych gatunków i odstępstw od tych zakazów (DzU č. 130, poz. 1456).

- 5) Nařízení ministra životního prostředí z 28. září 2004<sup>20</sup> – pozice 18. na seznamu zvířat chráněných částečně – Bobr evropský (*Castor fiber*).
- 6) Nařízení ministra životního prostředí z 12. října 2011<sup>21</sup> – pozice 18. na seznamu zvířat chráněných částečně – Bobr evropský (*Castor fiber*).

Teprve od roku 2001 se v prováděcích předpisech objevil rozdíl mezi úplnou a částečnou ochranou druhů zvířat, ale zákazy týkající se chráněných druhů jsou stejné, praktický význam rozdílů se omezuje na odkaz na odlišné orgány ochrany přírody, které vydávají povolení výjimek ze zákazů: při úplné ochraně – ústřední orgán, při částečné ochraně – regionální orgán.

## PRÁVNÍ NÁSTROJE DRUHOVÉ OCHRANY ZVÍŘAT

Budu je prezentovat na základě platných předpisů: zákon o ochraně přírody z roku 2004 a prováděcí nařízení z roku 2011.

Zákon v čl. 49 zavazuje ministra životního prostředí, aby po shodě s ministrem zemědělství určil nařízením:

- 1) druhy:
  - a) zvířat podléhajících přísné ochraně, se specifikováním druhů vyžadujících aktivní ochranu,
  - b) zvířat podléhajících částečné ochraně,
  - c) zvířat podléhajících částečné ochraně, které mohou být získávány, a způsoby získávání,
  - d) zvířat vyžadujících stanovení zón ochrany stanovišť, míst rozmnožování nebo přirozeného výskytu,
- 2) zákazy příslušné pro jednotlivé druhy nebo skupiny druhů zvířat vybrané ze zákazů uvedených v čl. 52 odst. 1 a 1a, a také výjimky vybrané z výjimek uvedených v čl. 52 odst. 2,
- 3) způsoby ochrany druhů, včetně velikost zón ochrany.

Ustanovení čl. 52 odst. 1 uvádí 16 zákazů, které mohou být stanovené v souvislosti s chráněnými druhy volně žijících živočichů, mj. zákazy úmyslného zabíjení, zraňování nebo zachycování, úmyslného ničení mladých jedinců nebo jiných fází vývoje, zákazy chovu, sběru, získávání, držení jedinců příslušného druhu, ničení stanovišť nebo útočišť, ničení, odstraňování nebo poškozování mj. hrází, vývozu nebo dovozu jedinců druhu, úmyslného plašení nebo vyrušování. Ustanovení čl. 52 odst. 1a uvádí 8 zákazů, které mohou být stanovené v souvislosti s jedinci chráněných druhů, ale nikoliv volně žijících. Následující odst. 2 v čl. 52 stanoví, že vůči jedincům chráněných druhů je možné povolit – pokud chybí alternativní řešení a pokud to nebude škodlivé pro udržení v řádném stavu ochrany volně žijících populací živočichů chráněných druhů – výjimky (celkem osm) ze zákazů uvedených v odst. 1 a 1a. Mezi nimi je

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 28. 9. 2004 w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (DzU č. 220, poz. 2237).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12. 10. 2011 w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU č. 237, poz. 1419).



nejpodstatnější výjimka týkající se předcházení významným škodám na zemědělství, volně žijících zvířatech, lesích, rybách, vodách nebo na jiném majetku.

Prováděcí nařízení z roku 2011 v § 7 uvádí všechny zákazy podle čl. 52 ust. 1 zákona vůči živočichům chráněným přísně nebo částečně, tedy i bobrům. Následující § 8 a 9 uvádí výjimky ze zakazů a ustanovení § 10 uvádí způsoby ochrany druhů.

Otázku výjimek od požadavků druhové ochrany bobrů upravuje mnohokrát novelizovaný čl. 56 zákona o ochraně přírody a nový čl. 56a tohoto zákona zavedený novelou z 13. července 2012.<sup>22</sup> Zásada je taková, že vůči bobrovi jako částečně chráněnému druhu, může regionální ředitel ochrany životního prostředí správním rozhodnutím vydaným na základě čl. 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody povolit činnosti zakázané podle čl. 52 odst. 1, pokud jsou splněny následující podmínky:

- chybí alternativní řešení,
- nemá negativní vliv na udržení volně žijících populací bobrů v příslušném stavu ochrany,
- existuje důvod určený v čl. 56 odst. 4, přičemž vůči bobrům má podstatný význam čl. 56 odst. 4 bod 2 uvádějící nutnost omezit vážné škody způsobené na užitkových rostlinách, živém inventáři, lesích, rybách, vodách nebo jiném majetku.

Odlíšné řešení zavedl nový čl. 56a zákona o ochraně přírody. Nejde o správní rozhodnutí, ale o normativní akt – nařízení, které má povahu aktu místního práva. Může jej vydat regionální ředitel ochrany životního prostředí na určené období, které nebude delší než 5 let, a povolit tak činnosti zakázané podle čl. 52 odst. 1 za následujících podmínek:

- chybí alternativní řešení,
- nemá negativní vliv na udržení volně žijících populací bobrů v příslušném stavu ochrany,
- nutnost omezit vážné škody na užitkových rostlinách, živém inventáři, lesích, rybách, vodách nebo jiném majetku.

Podmínky jsou stejné, ale rozdíl spočívá v tom, že:

- na základě čl. 56 regionální ředitel vydává správní rozhodnutí mající ve skutečnosti individuální povahu,
- na základě čl. 56a regionální ředitel vydává normativní akt (nařízení) platný na území jeho působnosti, to znamená vévodství.

V souladu s požadavky mezinárodního a unijního práva polský zákonodárce zavedl přísnou kontrolu využití výjimek jak individuálních, tak obecných.

Obě úpravy jsou spojené s otázkou škod, za které odpovídá stát v režimu občanského práva.

## ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU BOBRY

Úpravy týkající se odpovědnosti státu za škody, které působí chránění živočichové, se objevily teprve ve třetím polském zákoně o ochraně přírody z roku 1991. Podle čl. 52 tohoto zákona stát odpovídal za škody, které způsobili zubři, medvědi a bobři.

<sup>22</sup> Ustawa z 13. 7. 2012 o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 985).

Zákon nestanovil, o jaké škody jde, což umožnilo vykládat, že se jednalo o veškeré škody. Obsah odpovědnosti byl omezen na skutečné škody, nenahrazoval se ušlý zisk. Zákodárce zmocnil vládu, aby nařízením určila jiné druhy chráněných živočichů působících škody, za které stát nese odpovědnost. Toto zmocnění vláda použila pouze v případě vlka.

Tento právní stav se podstatně změnil, když vstoupil v účinnost platný zákon o ochraně přírody z roku 2004. Podle čl. 126 odst. 1 platného zákona stát nese odpovědnost za škody, které působí:

- 1) zubři – na zemědělství nebo v lesním hospodářství,
- 2) vlci – na hospodářských zvířatech,
- 3) ryši – na hospodářských zvířatech,
- 4) medvědi – na včelínech, hospodářských zvířatech a zemědělství,
- 5) bobři – na zemědělském, lesním nebo rybářském hospodářství.

Obdobně předchozímu stavu majetková odpovědnost státu nezahrnuje ušlý zisk. Rozdíl ve vztahu k bobrům spočívá však v tom, že v období platnosti zákona o ochraně přírody z roku 1991 stát nesl odpovědnost za veškeré škody, které působili bobři, zatímco na základě platného zákona pouze za škody na zemědělském, lesním nebo rybářském hospodářství.

Toto omezení bylo řešeno v rámci jednoho soudního sporu, který postoupil až k Ústavnímu tribunálu, ve věci o náhradu škody způsobené bobry na rekreačním pozemku, který není zemědělským, lesním ani rybářským hospodářství. Ústavní tribunál nálezem z 3. července 2013 konstatoval, že čl. 126 odst. 1 bod 5 zákona o ochraně přírody v části, ve které omezuje odpovědnost státu za škody způsobené bobry výhradně na škody na zemědělském, lesním a rybářském hospodářství je v rozporu s čl. 32 odst. 1 a čl. 64 odst. 2 Ústavy polské republiky.<sup>23</sup> Ústavní tribunál spatřil rozpor takového omezení se dvěma ústavními zásadami:

- zásadou rovnosti vyjádřenou v čl. 32 odst. 1 Ústavy, podle kterého jsou všichni vůči právu rovni; všichni mají právo na rovné zacházení,
- zásadou rovné ochrany vlastnictví vyjádřenou v čl. 64 odst. 2 Ústavy, podle kterého vlastnictví, jiná majetková práva a právo dědictví podléhají rovnému zacházení a pro všechny stejné právní ochraně.

Během řízení před Ústavním Tribunálem ministr životního prostředí předložil zprávu, ve které uvedl, že ročně se ohlašuje asi 4000 škod způsobených bobry a peněžité částky náhrad činily: v roce 2009 – 5,9 mil. zlotých (asi 1,4 mil. euro), v roce 2010 – 7,7 mil. zlotých (asi 1,8 mil. euro), v roce 2011 – 10,5 mil. zlotých (asi 2,5 mil. euro), v roce 2012 – 10,9 mil. zlotých (asi 2,6 mil. euro). Počet škod způsobených bobry, které nejsou zahrnuté do odpovědnosti státu podle zákona o ochraně přírody, činí 30 až 40 případů ročně, a ještě 20 až 30 telefonických dotazů na možnost získat náhradu škod jiných než zemědělských, lesních a rybářských. Podle názoru ministra životního prostředí nejčastější a zároveň největší konflikty vyvstávají ve spojitosti s aktivitami bobrů v rámci zemědělství, lesnictví a rybářství, ale je oprávněné zahrnout odpovědnost státu za škody způsobené na majetku každé podoby. Stejně stanovisko vyjádřili také Maršálek sněmu a Generální prokurátor.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3. 7. 2013 – P 49/11 (DzU poz. 842).

V této situaci Ústavní tribunál konstatoval, že vedení zemědělského, lesního a rybářského hospodářství není dostatečným předpokladem pro omezení odpovědnosti státu za škody způsobené bobry pouze v takových hospodářstvích. Jak uvedly noviny, už se začala připravovat novelizace zákona o ochraně přírody, která směřuje k odstranění omezené odpovědnosti za škody způsobené živočichy pěti uvedených druhů.

## TRESTNÍ ODPOVĚDNOST ZA PORUŠOVÁNÍ PŘEDPISŮ O DRUHOVĚ OCHRANĚ

Podle polské koncepce trestního práva zahrnuje pojem trestní odpovědnosti jak odpovědnost za trestné činy, tak odpovědnost za přestupky. Podle zákonů o ochraně přírody z let 1934 a 1949 bylo úmyslné porušení zákazů uvedených za účelem ochrany druhů pouze přestupkem, za jehož spáchání bylo možné uložit:

- podle čl. 23 zákona z roku 1934 – vazbu až na 6 týdnů a pokutu až do výše 3000 zlotých (v oné době částka obrovská),
- podle čl. 28 zákona z roku 1949 – vazbu až na 3 měsíce nebo pokutu až do výše 4500 zlotých (v oné době částka průměrná) a od 1. ledna 1972 pokutu až do výše 5000 zlotých.

Tyto dva zákony nestanovily odpovědnost za trestné činy.

Tento právní stav se podstatně změnil, když vstoupil v účinnost třetí zákon o ochraně přírody z roku 1991. Zákon sice udržel jako podstatnou odpovědnost za přestupky (ne jen úmyslné, ale také nedbalostní) spočívající v porušení zákazů nebo omezení zavedených za účelem ochrany druhů, za které čl. 58 vymezil vazbu až na 3 měsíce nebo pokutu, ale vedle ní se objevila odpovědnost za trestný čin podle čl. 55 odst. 2, který spáchal ten, kdo získával, poškozoval nebo ničil rostliny nebo zabíjel živočichy druhově chráněné a působil tím významnou škodu. Podmínkou odpovědnosti byl úmysl a sankce byla: odnětí svobody až na 2 roky, omezení svobody nebo peněžitý trest.

Tento právní stav se ještě změnil 1. září 1998, když vstoupil v účinnost platný trestní zákoník z 6. června 1997, a potom čtvrtý zákon o ochraně přírody z roku 2004 a jeho novelizace. Platný právní stav je následující:

- 1) kdo bez povolení nebo v rozporu s jeho podmínkami poruší (úmyslně nebo nedbalostně) zákazy vztahující se na rostliny, živočichy nebo houby druhově chráněné – spáchá tak přestupek podle čl. 131 bodu 14 zákona o ochraně přírody; sankce: vazba (na 5 až 30 dní) nebo pokuta ve výši od 20 až do 5000 zlotých (tedy maximálně přibližně 1200 euro); je možné uložit pokutu až do výše 500 zlotých (asi 120 euro) v blokovém řízení orgánem zplnomocněným k vedení takového řízení,
- 2) kdo ničí nebo poškozují rostliny nebo živočichy druhově chráněné a způsobí tak významnou škodu, nespáchá už přestupek, ale trestný čin:
  - a) v případě úmyslu – podle čl. 181 § 3 trestního zákoníku; sankce: peněžitý trest (v soustavě denních částek – maximum 1 080 000 zlotých, tj. asi 260 000 euro), omezení svobody nebo odnětí svobody až na 2 roky,
  - b) v případě nedbalosti – podle čl. 181 § 5 trestního zákoníku; sankce: peněžitý trest (ve stejné výši) nebo omezení svobody.

Znaky, které rozlišují odpovědnost za trestné činy a přestupky na úseku druhové ochrany jsou:

- způsob jednání; zatímco pro odpovědnost za přestupek stačí jakékoli porušení zákazu, pro odpovědnost za trestný čin zákonodárce vyžaduje ničení nebo poškození, což ve vztahu k druhově chráněným živočichům znamená zabití nebo zraňování a při nejmenším vážné následky na zdraví,
- následek; zatímco odpovědnost za přestupek nezávisí na následku, podmínkou odpovědnosti za trestný čin je způsobení významné škody.

Klíčové pojetí „významná škoda“ je v právní vědě vykládáno shodně jako škoda na přírodě, nikoli jako majetková škoda. Je třeba uznat, že protiprávní zabití bobra vždy způsobí významnou škodu a splňuje tak znak skutkové podstaty trestného činu<sup>24</sup> z toho jednoduchého důvodu, že bobr je savcem a každé zabití zvěře (seznam zvěře obsahuje pouze savce a ptáky) je trestným činem podle čl. 53 mysliveckého práva z 13. října 1995.<sup>25</sup> Bylo by zřejmě absurdní, aby zabití zvěře bylo vždy trestným činem, ale zabití druhově chráněného živočicha pouze přestupkem.

## ZÁVĚR

Právní ochrana bobrů na polském území sahá hluboko do středověku, přičemž na začátku se nejednalo o druhovou ochranu v dnešním slova smyslu, ale spíše o mysliveckou ochranu zajišťovanou v rámci loveckého regálu, který příslušel pouze panovníkovi a jeho lidem. Navzdory snahám z konce 19. století byl bobr na polských zemích téměř zcela vyhuben. K obnově populace bobra bylo přistoupeno po druhé světové válce, a to důsledným zařazováním bobra do seznamů chráněných druhů živočichů v nařízeních z let 1952, 1983, 1995, 2001, 2004 a 2011, přičemž ochrana šla dále, než vyžaduje mezinárodní a následně i unijní právo. Program aktivní ochrany bobra vedl k významnému zvýšení populace těchto živočichů, v souvislosti s tím se objevily problémy spojené se způsobenými škodami a značným zatížením státu povinnostmi nahrazovat takové škody. Tyto problémy se polský zákonodárce snaží řešit zejména zplnomocněním orgánů veřejné správy na poli ochrany přírody ke stanovení aktů místního práva zavádějících výjimky ze zákonné právní úpravy druhové ochrany bobrů. Ochrana bobrů je posílena tím, že pokud nejsou splněny podmínky opravňující udělení výjimky, každé protiprávní zabití bobra je stíháno jako trestný čin.

---

<sup>24</sup> RADECKI, W.: *Przestępstwa przeciwo środowisku* (Trestné činy proti životnímu prostředí). In: FILAR, M. (ed.): *Kodeks karny. Komentarz* (Trestní zákoník. Komentář). Varšava: LexisNexis, 2012, s. 904.

<sup>25</sup> Ustawa z 13. 10. 1995 Prawo łowieckie (DzU 2013 poz. 1226).

## ODPOVĚDNOST, PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ VE VZTAHU K OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

PETRA HUMLÍČKOVÁ

**Abstract: Liability, Preventive and Corrective Measures in Relation to Nature and Landscape Protection**

The environmental damage harms or threatens the two groups of interests – public and private. Both types of interests are often damaged by one event. The tort law and public liability including their financial security are therefore functionally interconnected systems, which sometimes overlap. They do not contradict but usefully complement each other. Public liability for harm to the environment as such is in the Czech Republic regulated by a large number of different laws that can be divided into a cross-sectional and specialized. The public interest is in the practice protected by wide scope of specialized laws, e.g. under the Act on Nature and Landscape Protection. The liability regime is very brief, refers to cases of accidents and breach of law. The liability is always objective, usually without defence. The liable parties must carry three basic obligations: inform and perform preventive (general and special) and corrective measures. Corrective measures are not regulated in more detail, which is one of major deficiencies. *De lege ferenda*, there is no need to adopt new legal regulations. The public liability should further adjusted corrective measures and entitlements of the public concerned.

**Key words:** liability, mitigation and compensation measures, nature and landscape conservation

**Klíčová slova:** odpovědnost, nápravná a kompenzační opatření, ochrana přírody a krajiny

### PŘEHLED REŽIMŮ ODPOVĚDNOSTI

Právní odpovědnost je pouze jedním z **nástrojů ochrany životního prostředí**. Z celého systému nástrojů se používá jako poslední, pokud ostatní nástroje regulace selhaly a došlo k ohrožení či poškození životního prostředí. Úprava odpovědnosti proto nemůže fungovat samostatně a účinně chránit životní prostředí, vždy musí navazovat na efektivní prevenci a regulaci. Na druhou stranu právní odpovědnost ovlivňuje správné fungování regulace, prostřednictvím některých svých funkcí motivuje provozovatele k dodržování regulace a přijímání preventivních opatření. Právní regulace a odpovědnost jsou tak vzájemně úzce se ovlivňující nástroje. Vždy je nezbytné rozlišovat: činnosti, které nebudou vůbec regulovány; činnosti, které budou regulovány a případně i zpoplatněny, ale nebude se na ně vztahovat odpovědnost; a činnosti, na

kteře se odpovědnost bude vztahovat. V pŕipadě správně nastavených poplatků je nadbytečné či dokonce kontraproduktivní využívat odpovědnost pro zpoplatněnou činnost. Odpovědnost je proto často upravena až pro významnou nebo závažnou ztrátu, pŕipadně vliv nad tolerovanou míru. Správně rozlišení těchto skupin a účinně upravená právní regulace i odpovědnost patří, podle mého názoru, k zásadním problémům v současné ochraně životního prostředí.

Ztrátou na životním prostředí jsou poškozeny či ohroženy dvě skupiny různých zájmů. Veřejný zájem na příznivém stavu životního prostředí a na jeho ochraně je porušen vznikem **ekologické újmy**<sup>1</sup> jako imateriální ztráty na životním prostředí jako takovém (pŕikladem může být poškození stanoviště mořských savců). Ztrátou na životním prostředí jsou však často poškozeny i soukromé, individuální zájmy (vlastnické právo, život a zdraví, právo na příznivé životní prostředí). Jedná se o **škodu s environmentální dimenzí**,<sup>2</sup> tj. civilní škodu na majetku či zdraví způsobenou prostřednictvím životního prostředí. Ochrana pŕírodních zdrojů a jejich funkcí není primárním účelem této odpovědnosti, jejich poškození, oslabení či ztráta se vyskytuje jako pŕičína nebo následek klasické škody na majetku. Hlavní smyslem odpovědnosti je tak kompenzace tradiční škody, ochrana porušených individuálních práv. Pozitivním vedlejším účinkem je i současné odčinění ztrát na životním prostředí.

Poškozeným zájmům odpovídá i jejich ochrana, která se postupně vyvíjela od civilní, pŕes administrativní odpovědnost k finančnímu zajištění odpovědnosti. **Mimosmluvní soukromoprávní odpovědnost** (*tort law*) chrání soukromé zájmy, kdy se každý může domáhat náhrady škody, kterou mu způsobila třetí osoba. Veřejné zájmy jsou chráněny **veřejnoprávní, administrativní odpovědností**, kdy orgán veřejné správy ukládá odpovědnému subjektu odčinění ztrát návratem do původního stavu prostřednictvím provedení nápravných opatření. Ztráty na životním prostředí z jedné události často poškozují obě skupiny zájmů, je proto nezbytné využívat oba typy právní odpovědnosti ve vzájemné provázanosti, která řeší jejich nedostatky. Civilní odpovědnost totiž sama o sobě nezaručuje ochranu veřejného zájmu na příznivém životním prostředí (a naopak). Pŕikladem může být znečištění *in situ*, pŕi kterém je materiální škoda způsobena pouze na majetku odpovědného subjektu. Pŕi použití soukromoprávní mimosmluvní odpovědnosti by bylo odčinění ztrát zcela na jeho volné úvaze. Účinné odčinění ztráty tak zajistí až veřejnoprávní odpovědnost – uložením nápravného opatření. Systémy odpovědnosti jsou pak doplněny **finančním zajištěním**. Finanční zajištění snižuje riziko potencionálně odpovědným subjektům (pojištění) nebo poskytuje plnou kompenzaci ztráty i v pŕípadech rozsáhlých ztrát, insolventního nebo neznámého odpovědného subjektu vytvářením kompenzačních či veřejných garančních fondů. Na finanční zajištění, civilní a veřejnoprávní odpovědnost je tedy nezbytné nahlížet jako na funkčně propojené systémy, které se někdy

<sup>1</sup> Viz DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 1999.

<sup>2</sup> Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona – PEKÁREK, Milan – PRŮCHOVÁ, Ivana – BAHÝLOVÁ, Lenka – VOMÁČKA, Vojtěch: *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Spisy Právnícké fakulty MU č. 461 (řada teoretická).

překrývají, ale nejsou ve vzájemném rozporu, naopak měly by se vzájemně účelně doplňovat.

Režimy odpovědnosti jsou pak upraveny na mezinárodní, unijní i vnitrostátní úrovni. V **mezinárodním právu** existuje větší množství úmluv, které upravují odpovědnost za škody způsobné ionizujícím zářením, přepravou ropy nebo nebezpečných látek po moři i zemi. V praxi je však využívána pouze Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním doplněná Úmluvou o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním.<sup>3</sup> Zbylé úmluvy jsou pak neúčinné, protože je neratifikoval dostatečný počet států nebo prakticky nepoužívané (odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení).

Základem **unijní úpravy** je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.<sup>4</sup> Cílem směrnice je rámcová, horizontální úprava prevence a nápravy újmy na životním prostředí. Směrnice implementuje princip „znečišťovatel platí“ a princip prevence.<sup>5</sup> V souladu s principy subsidiarity a proporcionality, směrnice definuje pouze pravidla pro dosažení určených cílů, institucionální a procedurální detaily (jakým způsobem má být dosaženo požadovaných výsledků) jsou ponechány na úvaze členských států. Směrnice je založena na článku 175 Smlouvy o Evropských společenstvích, jednotlivé členské státy tedy mají možnost přijmout přísnější úpravu (například rozšíření působnosti režimu směrnice nebo objektivní odpovědnosti). Směrnice byla do českého práva transponována zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě. Zákon ještě nebyl v české praxi využit<sup>6</sup> a obdobně problematická je i aplikace směrnice v ostatních členských státech.<sup>7</sup> Dále se proto budu věnovat odpovědnosti upravené ve zvláštním složkovém předpise – zákoně o ochraně přírody a krajiny.

## ODPOVĚDNOST V ZÁKONĚ O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

**Preventivní opatření** jsou v oblasti ochrany životního prostředí upraveny v několika předpisech a několika způsoby. Jedná se jednak o kategorii **všeo-  
becných** preventivních opatření, které je provozovatel povinný přijímat již v době, kdy žádná ztráta bezprostředně nehrozí, např. opatření vzešlá z posuzování vlivů na životní prostředí nebo stanovení v integrovaném povolení nebo povinnost počínat si tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin, živočichů nebo ničení jejich biotopů (§ 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). **Speciální** preventivní opatření

<sup>3</sup> Viz HUMLÍČKOVÁ, P.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In: *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Univerzita Karlova v Praze, 2012.

<sup>4</sup> Viz STEJSKAL, V. – VÍCHA, O.: *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.

<sup>5</sup> Viz VÍCHA, O.: *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. Linde, 2014.

<sup>6</sup> Viz statistika České inspekce životního prostředí zde: <http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Evidence-pripadu-ekologicke-ujmy>.

<sup>7</sup> Více viz: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

jsou přijímána již k odvrácení bezprostřední hrozby vzniku újmy. Zvláštním typem je i pravomoc příslušných správních orgánů omezit nebo zastavit provoz. Tato pravomoc je upravena ve většině složkových předpisů včetně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

**Nápravná opatření** jsou v zásadě nástrojem správního dozoru. Povinnost přijmout nápravné opatření může být založena již *ex lege* ze zákona nebo *ex actu* ze správního aktu. Většinou jsou ale ukládána v rámci rozhodnutí o správním deliktu, které vedle klasické finanční sankce (pokuty) upravuje i nápravná opatření. Přestože povinný subjekt vnímá pokutu i nápravné opatření jako sankci, protože obě zasahují do jeho majetkové sféry, je nezbytné mezi nimi rozlišovat. Z pohledu životního prostředí sankce nemá žádný přímý vliv na nápravu ztráty, zatímco u nápravných opatření je tato náprava hlavním cílem, proto se dále věnuji pouze rozboru nápravných opatření s cílem napravit ztráty na životní prostředí.

Nejširším režim nápravného opatření dle zákona o ochraně přírody a krajiny je povinnost přijmout **nápravná opatření** uložená každému, kdo svým protiprávním jednáním poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny (tedy i chráněné druhy nebo stanoviště) (§ 86 ZOPK). Nápravné opatření se provede návratem do původního stavu, ale pouze pokud je to možné a účelné. V opačném případě lze povinnému uložit přiměřená náhradní opatření, jejich účelem je alespoň částečná kompenzace újmy. Zákon o ochraně přírody a krajiny nepředpokládá možnost finanční náhrady. Povinnost provést nápravné opatření vzniká přímo *ex lege*, příslušný orgán státní správy rozhoduje pouze o možnosti a účelnosti provedení a konkrétním vymezení nápravných opatření. Příslušným orgánem je obecní úřad obcí s rozšířenou působností, krajský úřad a Česká inspekce životního prostředí. Nápravná opatření mohou být ukládána samostatným rozhodnutím nebo v rámci jiného (např. rozhodnutí o správním deliktu). Speciální kategorií nápravných opatření jsou **opatření k odstranění zjištěných závad**, které jsou ukládány krajským úřadem, správou CHKO nebo Ministerstvem životního prostředí v rámci státního dozoru v ochraně přírody. Opatření k odstranění zjištěných závad jsou ukládána na základě zjištění porušení rozhodnutí a závazných stanovisek či neplnění povinností vyplývajících z předpisů na ochranu přírody a krajiny. Opatření k odstranění zjištěných závad je tedy možné uložit pouze podřízeným subjektům. Ve srovnání s nápravnými opatřeními se postihuje protiprávní jednání, ze kterého nemusela zatím vůbec vzniknout ekologická újma, patří tedy mezi ně i preventivní opatření.

Při ochraně životního prostředí navíc **nejsou nápravná opatření spojována pouze s porušením povinnosti**, běžně jsou právě za účelem minimalizace ztrát a jejich nápravy ukládána i při povolovaných činnostech, již v průběhu jejich povolování. Nejznámějším a nejčastěji v praxi využívaným jsou kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy způsobené povoleným kácením dřevin (dle ustanovení § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dalším příkladem mohou být kompenzační opatření k činností, které budou mít negativní vliv na oblasti Natura 2000 (dle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny). Nejedná se sice o aplikaci systémů odpovědnosti, ale jsou s nimi spojena nápravná opatření. Důkazem, že nápravná opatření při porušení předpisů i kompenzační opatření při plánovaných činnostech spadají do stejné katego-



rie, je i metodika hodnocení ztrát vyvinutá skupinou REMEDE.<sup>8</sup> Dále se proto věnují i některým z těchto opatření.

V české praxi nejčastěji ukládaným kompenzačním opatřením je **kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy způsobené povoleným kácením**.<sup>9</sup> Vzhledem k tomu, že nebyl vydán předpokládaný speciální zákon, nelze ukládat odvody za kácení, ale pouze náhradní výsadbu. Výsadbou se kompenzuje legálně vzniklá újma (na rozdíl od ukládání tzv. nápravných opatření podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Náhradní výsadba se ukládá zároveň s rozhodnutím o povolení kácení, její součástí by mělo být i uložení povinnosti péče o dřeviny. Zákon o ochraně přírody nechává v ustanovení § 9 odst. 1 na úvaze úřadu, jestli vůbec kompenzace stanoví. Pokud ale vezmeme v úvahu zásady činnosti správních orgánů a povinnosti přímo orgánů ochrany přírody (především střežit veřejný zájem na ochraně životního prostředí), je nutné stanovit náhradní výsadbu téměř vždy. Pokud se úřad rozhodne uložit jen minimální kompenzaci (nebo výsadbu na jiném místě, než se kácí, nebo bez povinnosti péče o vysazené dřeviny), musí o to pečlivěji a zcela exaktně svoji úvahu vysvětlit a v rozhodnutí popsat důvody, které jej k němu vedly. Zákon o ochraně přírody a krajiny, respektive úřady ho aplikující, by se mohl inspirovat principy zákona o předcházení ekologické újmy a její nápravě ohledně ukládání náhradní výsadby na jiné lokalitě. Především ve velkých městech neustále ubývá zeleně ve středu měst, v případech, kdy nebude možné uložit náhradní výsadbu ve stejné lokalitě a bude plánovaná v periferních oblastech, je nezbytné výrazně zvýšit náhradní výsadbu. Výsadba by navíc neměla probíhat na místech již plánovaných parků, ale skutečně nad rámec plánované zeleně. Nepřiměřená náhradní výsadba může být zákonnou vadou rozhodnutí a může vést k jeho zrušení. Konkrétní rozhodnutí o kácení dřevin musí proto v části týkající se uložení náhradní výsadby obsahovat určení počtu vysazovaných geograficky původních a stanovištně vhodných druhů stromů, stanovení jejich vzrůstu a počtu let zapěstování, termín plnění výsadby, dobu případné následné péče, požadavek výměny uhynulých sazenic, případného technického zabezpečení dřeviny a podmínek pro zalévání. Nejčastějších pochybení při ukládání náhradní výsadby jsou: náhradní výsadba neodpovídá svým rozsahem ekologické újmy, rozhodnutí neobsahuje přesné uvedení počtu, druhu a kvality sazenic určených pro náhradní výsadbu a je tudíž nevynutitelné, v rozhodnutí je opomíjena výsadba keřů nebo není uložena adekvátní náhradní péče.<sup>10</sup>

Náhradní výsadba by měla být úměrná vzniklé újmě. Metodiku „Ohodnocování dřevin rostoucích mimo les“<sup>11</sup> zpracovala Agentura ochrany přírody a krajiny, která ji i několikrát aktualizovala. Metodika je založena na přepočtu objemu koruny káceného stromu na objem korun stromů v náhradní výsadbě. Žadatel o kácení by měl napříště utratit za sazenice náhradní výsadby tolik peněz, aby se objem korun stromů po pěti letech od výsadby přibližně rovnal objemu korun stromů původních. Zároveň bude

<sup>8</sup> Viz OZDEMNIROGLU, E. – KRISTRÖM, B. – COLE, S. – RIERA, P. – BORREGO, D. A.: *Environmental Liability Directive nad the use of economics in compensation, offsets and habitat banking*.

<sup>9</sup> K rozdílu v režimu kácení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 53/2011 – 109.

<sup>10</sup> Viz Když se kácí, je třeba i sázet, <http://www.stromy.arnika.org/nahradni-vysadby>.

<sup>11</sup> Veřejně dostupná zde: <http://www.ochranaprirody.cz/res/data/151/019785.pdf>.

žadatel oprávněn si od stanovené ceny odečíst nezbytné náklady spojené s nařízenou následnou péčí.

Dalším typem jsou kompenzační opatření ukládané v případě negativního vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti **Natura 2000** (§ 45i zákona o ochraně přírody a krajiny). Jedním z předpokladů schválení koncepce je uložení a zajištění kompenzačních opatření. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě – tak, aby byl zachován nebo zlepšen předmět ochrany. Kompenzační opatření stanoví orgán ochrany přírody. Rozmanitost ukládaných opatření dokládá i další, souběžně ukládaná kategorie prevenčních opatření, kdy investor při realizaci záměru (typicky výstavbě) musí přijmout další opatření k minimalizaci vlivu na lokality Natura 2000, které se ale mezi kompenzační opatření nezahrnují.<sup>12</sup> Obdobně jako výše platí, že i při ukládání kompenzačních opatření v případě negativního vlivu na lokality Natura 2000 se lze a bylo by to i vhodné inspirovat kritérii pro nápravná opatření podle zákona o předcházení ekologické újmy a její nápravě. Tato kompenzační opatření nebyla ještě v České republice použita.

Při **výstavbě** ale i jiných činnostech má investor povinnost na vlastní náklady provést biologický průzkum (§ 67 zákona o ochraně přírody a krajiny). Na jeho základě nebo na základě zákona potom musí přijmout přiměřená náhradní opatření k ochraně přírody, např. vybudování technických zábran nebo přemístění živočichů. O rozsahu a nezbytnosti opatření rozhoduje orgán ochrany přírody.

Přesné rozlišení sankce, nápravného a preventivního opatření ale může být v konkrétním případě obtížné. Příkladem může být zákaz činnosti, který právní teoretici běžně řadí mezi nápravná opatření.<sup>13</sup> Jiní autoři<sup>14</sup> řadí zákazy činnosti mezi preventivní opatření. Hlavním účelem je zabránit budoucím ztrátám nebo zhoršování ztrát již existujících, v tomto případě by se dalo uvažovat i o zařazení mezi bezprostřední nápravná opatření. Tento názor potvrzuje i zákon o životním prostředí: „*Příslušné orgány ... jsou oprávněny v případech, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k poškození již došlo, rozhodnout o zastavení nebo omezení činnosti ... na dobu nejdéle 30 dnů (předběžné opatření).*“ Obdobný názor zastává i Nejvyšší správní soud: „*Pozastavení výkonu činnosti představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem ... uložené opatření nemá sankční charakter, a pro jeho výrok tudíž neplatí požadavky uplatňované ve vztahu k výrokům rozhodnutí v oblasti správního trestání. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za pochybení správního orgánu, že výrok napadeného rozhodnutí neuvádí konkrétní skutečnosti, kterými měl stěžovatel porušit zákonné povinnosti.*“<sup>15</sup>

<sup>12</sup> K rozdílu mezi kompenzačními a mitigačními opatřeními srovnej rozsudek SD EU C-521/12 T.C. Briels and Others, v Minister van Infrastructuur en Milieu.

<sup>13</sup> Viz JANČÁŘOVÁ, I.: Opatření k nápravě v právu životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2010, č. 16, s. 575; HENDRYCH, D.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck.

<sup>14</sup> Viz BAHÝŤOVÁ, L.: *Nápravná opatření v právu životního prostředí, Cofola 2010: The Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

<sup>15</sup> Viz rozsudek č.j. 4 Ads 21/2008-215. Případ se vztahoval na pozastavení výkonu činnosti podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

V zákonu o ochraně přírody a krajiny je upravena pravomoc orgánu ochrany přírody **zakázat nebo stanovit podmínky** pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu přírody (§ 66 zákona o ochraně přírody a krajiny). Tuto pravomoc má Česká inspekce životního prostředí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy CHKO a NP a za určitých podmínek i strážce přírody (§ 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ve srovnání s ukládání preventivních opatření podle zákona o předcházení ekologické újme a její nápravě může být toto opatření uloženo každému (i fyzickým nepodnikajícím osobám), rozhodnou hranicí je pouze nedovolená změna přírody, což je hranice mnohem nižší než stanovená pro ekologickou újmu ve smyslu zákona o ekologické újme. Zakázat či omezit lze jakoukoliv i povolenou činnost (povolání není zrušeno, pouze vznikne zákonná překážka k jeho realizaci). Nejvyšší správní soud k zakázané činnosti opakovaně judikoval, že: „*Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) rozhodnutím podle § 66 uvedeného zákona omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí nebo postupů jiných správních orgánů, včetně jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.*“<sup>16</sup> Tuto judikaturu lze vztáhnout i na novelou doplněný § 66 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého „*ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí*“. Platné pravomocné rozhodnutí je v souladu s ustálenou judikaturou nezbytné vykládat jako rozhodnutí České inspekce životního prostředí v konkrétní věci.

## ZÁVĚR

Právní úprava odpovědnosti, preventivních a nápravných opatření komplexně pokrývá celý rozsah ztrát na životním prostředí i v oblasti ochrany přírody a krajiny. De lege ferenda tedy není zapotřebí odpovědnost dále rozšiřovat, ale pouze zvyšovat účinnost již existující úpravy. Nelze naformulovat jednoduché všeobecně platné doporučení, lze ale určit jednotlivé klíčové oblasti. Obecně platí zásadní význam funkční provázanosti mezi regulací a všemi systémy odpovědnosti – civilní, veřejnoprávní i jejich finančním zajištěním.

Česká republika nevyužila příležitosti ke sjednocení úpravy odpovědnosti při v oblasti životního prostředí při transpozici směrnice, přesto by bylo vhodné zatím velmi strohé režimy odpovědnosti podle jednotlivých složkových předpisů blíže rozpracovat a vzájemně harmonizovat. Významný je tento problém u ukládání nápravných opatření, kdy v České republice chybí jejich bližší rozpracování. Nejsou určena kritéria pro posuzování stavu, do kterého se má poškozené životní prostředí navracet (původní stav, obdobný stav, možnost obdobně využívat, nejvyšší možný dosažitelný stav). Chybí

<sup>16</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 53/2011 – 109.

i bližší úprava pro náhradní nápravná opatření (doplňková i vyrovnávací). Řešen není ani rozdíl mezi nápravnými opatřeními ukládanými jako podmínkou povolení činnosti a nápravnými opatřeními za protiprávní jednání.

Česká republika také zásadně zaostává, protože neumožňuje žádnému typu veřejnosti (ekologické nevládní organizace, dotčená veřejnost) účinně požadovat nápravu vzniklé ekologické újmy, protože veřejnost nemá právo účastnit se sankčních řízení, v jejichž rámci jsou ukládána nápravná opatření. Po podání podnětu k zahájení takového řízení se veřejnost dozví pouze stručné informace o tom, zda bylo řízení zahájeno. Nemá však právo se zahájení řízení domáhat (např. prostředky proti nečinnosti), ani se v něm vznášet své připomínky či žádat soudní přezkum. Přitom důsledné rozlišování mezi sankčním řízením, které nemá přímý vliv na ochranu životního prostředí, a řízením o uložení nápravných opatřeních, jejichž hlavním cílem je ochrana životního prostředí, by vedlo k častějšímu používání režimu odpovědnosti, bohatší relevantní judikatuře a lepší ochraně životního prostředí.

NĚKOLIK POZNÁMEK  
K UST. § 66 ZÁK. Č. 114/1992 SB.  
O OCHRANĚ PŘÍRODY  
(VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ)

MILAN PEKÁREK

**Abstract:** **Some Sentences to the § 66 of the Act No. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and Landscape, as Amended**

In this paper the author considers the amended version of the article 66 of the Act No. 114/1992 Coll., on Protection of Nature and Landscape. This provision was till the amendment No. 350/2012 Coll., to the Building Act on Spatial Planning and Construction Order which also affected a number of other laws, one of the most important and most powerful preventive protection tools.; and not only preventive. This provision allowed preventing damage to nature even after the date, when an activity is already underway, and even if it is the competent authority duly authorized. It partly reflects the fact that the environment and nature, as its integral part, is one of the fundamental values that must be protected above all, on the same level and with the same force as life itself.

The amendment deprecates this protection to nature in future in cases where nature affecting activity takes place on the basis of the issued valid decision. It completely ignores not only the above-mentioned principle of environmental protection as the highest value, but does not even respect the fact that you can never foresee all the consequences in permitting of certain activities.

**Key words:** principles of environmental law, objective liability, ecological harm, protection of nature and landscape, preventive protection

**Klíčová slova:** principy práva životního prostředí, objektivní odpovědnost, ekologická újma, ochrana přírody a krajiny, preventivní ochrana

Úvodem jednu poznámku nejobecnější. Jak již z označení zákona je zřejmé, jde o zákon zaměřený do jedné z oblastí společenských vztahů, o nichž se od sedmdesátých let minulého století sice poměrně hodně mluvilo a psalo, dokonce i v oficiálních státních a stranických dokumentech a stále častěji byla i obsahem výsledků tehdejší legislativy, ale jednak ne vždy byly přijaté zákony důsledně uplatňovány v praxi, jednak stále byla řada částí životního prostředí, které požadavkům moderní právní úpravy a především aktuálnímu stavu životního prostředí v tehdejších Československu neodpovídaly. Mezi tyto části patřila i ochrana přírody a její právní úprava. To bylo také hlavním důvodem, proč jedna z prvních z rozsáhlých legislativních změn provedených v prvních letech po tzv. „sametové revoluci“ byla zaměřena právě na ochranu přírody a krajiny, která svou podobu našla ve zmíněném zákoně.

Jeho návrh a dokonce i jeho zákonodárcem schválená podoba nesly všechny známky v té době stále ještě trvajících porevolučního nadšení a očekávání. Při pohledu zpět si stále více uvědomujeme, že dnes, kdy se řada zájmových skupin a s pomocí různých tzv. „lobbistů“ a často i politiků snaží prosazovat své zájmy, a to i zájmy otevřeně životnímu prostředí nepřátelské, by v takové podobě, v jaké byl tento zákon přijat, přijat zcela určitě nebyl.<sup>1</sup>

Jedním z ustanovení náležejících, když ne k nejsilnějším, tak jistě k silným prostředkům ochrany přírody je od počátku účinnosti tohoto zákona ust. § 66. Z hlediska systematiky uvedeného zákona je zařazeno do jeho části šesté hlavy první zakotvující „některá omezení vlastnických práv“. Jeho obsahem je oprávnění orgánu ochrany přírody stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

Uvedené ustanovení vychází nejen principů práva životního prostředí, ale má svou oporu i v ústavním pořádku České republiky. Pokud jde o toto zakotvení, mám na mysli nejen článek 11 odst. 3, podle kterého vlastnictví jednak zavazuje, výslovně pak jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, a s ním souznící odst. 3 článku 35 téže Listiny, podle něhož při výkonu svých práv, a tedy i práva vlastnického, třeba i v podobě podnikání, nikdo nesmí nejen poškodit, ale i jen ohrozit přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Již v jiných souvislostech a publikacích jsem v minulosti několikrát zdůrazňoval zcela na jedné straně zásadní, na straně druhé téměř zcela opomíjený význam tohoto ustanovení nejen v aplikační právní praxi, ale i v legislativě. Uvedené ústavní vymezení vztahu výkonu všech základních práv na straně jedné a výkonu práva na příznivé životní prostředí a spolu s ním i povinnosti chránit životní prostředí (pochopitelně tedy i přírody, která je jeho významnou součástí) na straně druhé zjevně a jednoznačně vyznívá ve prospěch práva na příznivé životní prostředí a tedy i ochrany životního prostředí. Ochráně těchto hodnot se podle cit. ustanovení musí výkon všech ostatních práv podřídit. To platí nejen pro orgány aplikující právní normy, ale základní předpoklady pro to, aby aplikační praxe takto mohla fungovat, musí vytvořit již zákonodárce v jím vydávaných zákonech.

Tyto závěry podporují i principy ochrany životního prostředí, resp. práva životního prostředí. Takovým principem je na prvním místě princip „ochrany životního prostředí jako nejvyšší hodnoty“, a to nejen majetkové (jde o veřejný statek patřící všem – viz příslušné nálezy ÚS ČR), ale i hodnoty v podobě existenciální podmínky života na planetě Zemi. Ruku v ruce s ním následuje princip „nejvyšší ochrany“, včetně ochrany poskytované životnímu prostředí právem, a to i právními normami nejvyšší právní síly. Jako další můžeme uvést princip „trvale udržitelného rozvoje“ koordinující nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky ekonomického a sociálního rozvoje v měřících místních, regionálních i měřítku celostátním, princip „odpovědnosti státu“ za

<sup>1</sup> Z tohoto důvodu zřejmě od přílišné legislativní aktivity v oblasti ochrany přírody mj. odrazuje Ministerstvo životního prostředí i obava, že v případě jím zpracovaného a předloženého zákona nebo jeho změny by do něho v průběhu legislativního procesu byly protlačeny takové změny, že výsledek by byl pro přírodu horší než zákon současný.

ochranu přírodních zdrojů a tedy i životního prostředí opírající se o čl. 7 Ústavy (tento článek lze také bez problému přiřadit k výše uvedeným ústavním základům, o něž se opírá i předmětné ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., když jeho zakotvení je jedním z kroků státu ve směru plnění povinnosti, kterou mu Ústava v cit. článku ukládá). Zmínit lze i princip „odpovědnosti původce“, jestliže uložená opatření budou důsledkem zjištění, že určitá činnost původce (resp. její negativní důsledky pro životní prostředí) překračuje zákony připuštěnou míru.

V těchto souvislostech nelze nepřipomenout princip „prevence“ vyjadřující samu podstatu práva. Jeho účelem je stanovením pravidel chování – právních norem – v mezilidských vztazích předejít vzniku konfliktních situací mezi jejich subjekty; a když už k těmto konfliktům dojde, pak pravidel jejich řešení. Bohužel současný (nový) občanský zákoník sice rozšířil počet ustanovení o odpovědnosti za způsobené újmy, a to nejen za újmu na majetku (majetkovou), ale i za újmu nemajetkovou, ale již neobsahuje ustanovení o tzv. generální prevenci, které by ukládalo každému povinnost chovat se tak, aby újma jinému nevznikla – ust. § 415 předchozího OZ. Uvedenou povinnost měl každý právní subjekt (právní osoba) přímo ze zákona. Každý proto byl povinen počínat si za daných okolností tak, aby jinému svým jednáním škodu nejen na majetku, ale i na přírodě a životním prostředí nezpůsobil. Uvedenými okolnostmi se rozuměla i situace, kdy určitý subjekt své jednání zakládal na povolení příslušného orgánu. Citované ustanovení bylo totiž interpretováno obecně tak, že povolení k určité činnosti (určitému jednání) nebylo současně povolením k působení škody (újmy) subjektu jinému. V souvislosti s životním prostředím pak, vzhledem k výše uvedenému i ústavnímu zakotvení ochrany životního prostředí, se toto omezení vztahovalo přinejmenším na případy, kdy by působená újma překračovala míru připuštěnou zákonem. Nový občanský zákoník obsahuje první zmínku o životním prostředí až v § 81, což je úvodní ustanovení oddílu 6, druhého dílu, Hlavy II., navíc skrytou v ustanovení pojednávající o ochraně osobnosti člověka. V jeho odst. 2 se říká, že ochrana osobnosti se vztahuje mj. i na zdraví člověka a jeho právo žít v příznivém životním prostředí. V části IV. hlavě III. pojednávající o závazcích z deliktů najdeme ustanovení o povinnosti k náhradě újmy (majetkové i nemajetkové). Najdeme zde v § 2900 a násl. i ustanovení o prevenci, ale i jednotlivé druhy tzv. zvláštní odpovědnosti za tyto újmy. Mnohé z nich lze vztáhnout i na ochranu životního prostředí, resp. některých jeho částí – např. § 2924 škoda způsobená provozní činností, § 2925 škoda způsobená provozem zvláště nebezpečným, § 2926 škoda na nemovitě věci, § 2927 a násl. – škoda z provozu dopravních prostředků, a další. Přesto lze souhlasit s názorem, že nový občanský zákoník formálně rezignoval na všeobecnou preventivní povinnost a nesnaží se řešit nebo usměrňovat situace, kdy jednáním osoby soukromého práva dojde ke vzniku environmentální újmy (újmy na životním prostředí) či její hrozby.<sup>2</sup> Tím větší a významnější úlohu v této situaci přebírá právo veřejné.

Závěrem výčtu principů, které souvisí s předmětným ustanovením, zbývá se zmínit ještě o principu „předběžné opatrnosti“, který je do jisté míry modifikací principu

<sup>2</sup> Podrobněji viz PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝLOVÁ, L.: *K prevenci environmentálních újem, odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference. Brno, září 2012.* Masarykova univerzita Brno, 2012, s. 33.

prevence. Najdeme jej vyjádřený v textu ust. § 13 zák. č. 17/1992 Sb., který říká, že lze-li ke všem okolnostem případu předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí pochybnost o tom, zda k němu dojde, být důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

Vraťme se však k předmětnému ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. Jak z výše uvedeného evidentně vyplývá, odpovídá toto ustanovení jak ústavnímu zakotvení právního režimu ochrany životního prostředí a tedy i přírody, která je jeho nedílnou součástí, tak principům této speciální úpravy. Je také jedním z konkrétních právních prostředků, jejichž prostřednictvím stát plní svou povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství uloženou mu shora zmíněným čl. 7 Ústavy.

Oprávnění stanovovat fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla mít nepříznivé důsledky pro přírodu, případně tuto činnost dokonce i zakázat, není v našem právu ojedinělé. Spíš naopak, je časté. Proto také orgány ochrany přírody v nejrůznějších řízeních vedených jinými orgány, které v nich rozhodují o povolení činností fyzických i právnických osob, vystupují jako tzv. dotčené orgány. Jejich právní postavení a poslání vymezuje dokonce samotný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve svých ustanoveních § 136 a násl., a také v § 149 v souvislosti s problematikou rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. Stručně řečeno slovy § 136 odst. 1 správního řádu, jsou to správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí příslušného orgánu. Tyto dotčené orgány musí být do řízení, v nichž se rozhoduje o povolení činností, které by samy o sobě nebo jejich výsledky mohly poškodit, v oblasti životního prostředí často i jen ohrozit (tedy se jich nepříznivě dotknout), veřejné zájmy, které těmto orgánům do ochrany svěčily zákony. Správní řád v cit. ustanovení, pokud jde o vymezení okruhu těchto orgánů, odkazuje, a to dokonce na prvním místě, na možnost jejich určení ve zvláštních zákonech.

Takovým je ve vztahu ke správnímu řádu právě i zákon o ochraně přírody. Ten pak obsahuje vymezení orgánů ochrany přírody jako dotčených orgánů v ust. § 65, tedy v ustanovení bezprostředně § 66 předcházejícímu. Již tím zákon naznačuje úzkou souvislost těchto ustanovení. Z ust. § 65 pak vyplývá, že orgán státní správy, který vede řízení podle zvláštního předpisu (např. zák. o vodách, zákon o lesích, stavební zákon apod.), v němž má být vydáno správní rozhodnutí, jímž, resp. činnostmi jím povolenými mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, pokud není v příslušném zákoně stanoven jiný postup. Zejména zvláštní zákony pak dovolují, aby dotčený orgán na dohodu přistoupil, případně dal kladné své závazné stanovisko jen podmíněně, tj. ve vazbě na podmínky, které stanoví. Ty pak orgán vydávající své rozhodnutí, chce-li žádosti o jeho vydání vyhovět, musí do výroku svého rozhodnutí převzít.

Z textu § 65 je zřejmé, že zákonodárce zde reaguje na situaci, kdy se o povolení činnosti, která by mohla negativně ovlivnit životní prostředí (přírodu), teprve rozhoduje. Naproti tomu z ustanovení § 66 nic takového nejenže neplyne, ale není v něm ani naznačováno. Říká se v něm, že orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit změnu přírody (jejích částí). Z uvedené formulace je zřejmé, že v tomto ustanovení jde o přímé



stanovení těchto podmínek orgánem ochrany přírody, a nikoli prostřednictvím orgánu povolujícího svým rozhodnutím fyzickým nebo právnickým osobám činnost, která je schopna takové důsledky pro přírodu vyvolat, nebo už vyvolala. Pokud by se i toto ustanovení mělo vztahovat pouze na situaci, kdy se činnost teprve povoluje a spolu s tím jsou případně stanovovány i podmínky jejího provozování, pak by toto ustanovení jen jinými slovy opakovalo předchozí ustanovení, tj. § 65 a tedy by bylo zbytečné. Kromě toho z textu tohoto paragrafu vyplývá, že tyto podmínky stanoví orgán ochrany přírody. Potvrzuje to i závěr tohoto ustanovení (dnes odst. 1), v němž je orgán ochrany přírody zmocněn dokonce takovou činnost zakázat. Nikoli zakázat prostřednictvím jiného správního orgánu (např. toho, který je povoluje nebo již povolil), ale svým vlastním rozhodnutím.

Odmítnout lze i námitku, že v úvahu by vlastní rozhodnutí ukládající podmínky určité činnosti nebo ji zakazující, vše s ohledem na její vliv na přírodu, přicházelo v úvahu pouze v případech, kdy subjekt k výkonu určité činnosti povolení nepotřebuje, anebo sice potřebuje, ale nepožádal o ně, resp. je nemá, ačkoli by je mít měl. V prvním z obou uvedených případů souhlasím s tím, že by se na tyto případy uvedené ustanovení vztahovalo. To však není důvod k závěru, že jen na tyto situace a ne tam, kde zákon povolení vyžaduje. V případě druhém, kdy je činnost prováděna bez povinného povolení, rovněž. Kromě toho, že by mohl zasáhnout i správní orgán, do jehož působnosti je svěřeno vydávání povolení k výkonu určitých činností, dovoluje i řada skutkových podstat přestupků nebo jiných správních deliktů opravňujících orgány, jimž je svěřena ochrana částí životního prostředí a s nimi spojených sankcí i nápravných opatření. Najdeme jich řadu i v zákoně o ochraně přírody a krajiny (viz § 86 a násl.).

Důvodová zpráva k ustanovení § 66 (v jeho původní podobě) je velmi stručná. Vlastně se ho týká jediná věta, v níž se říká, že „Pokud jde o zastavení nedovolené činnosti namířené proti zájmům ochrany přírody a krajiny, vytvoří ustanovení § 66 dostatečnou záruku účinného rozhodování v těchto případech.“ Věta nepřilíší informativní pokud jde o záměry zákonodárce, ba dokonce matoucí, když hovoří o „nedovolených činnostech“. Ve skutečnosti text uvedeného ustanovení hovoří o „nedovolených změnách“. Pokud jde o činnosti, které mohou tyto změny způsobit, zákonný text z hlediska povolenosti nebo nepovolenosti provozovaných činností nerozlišuje.

Již v roce 1999 výkladová komise ministra životního prostředí přijala a ve Věstníku MŽP č. 6/1999 publikovala výklad § 66 zák. č. 114/1992 Sb., podle něhož rozhodnutím vydaným podle uvedeného ustanovení bylo možno omezit, případně i zakázat i činnost povolenou za předpokladu, že orgán ochrany přírody toto ustanovení aplikující ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit tímto zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody.

Tento výklad podpořila i judikatura. Např. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku č.j. 7 A 28/2000 – 47 z 23. 7. 2003 vydaném v případě, v němž šlo o nepříznivé účinky zadržování a odběru vody pro provoz malé vodní elektrárny, jejíž výstavba i provoz byly povoleny, se mj. říká: „Zadržování a odběr vody pro provoz malé vodní elektrárny by mohl teoreticky způsobit nedovolenou změnu, a využití postupu podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., tak nebylo ve vztahu k dané činnosti vyloučeno. Přitom se nemusí jednat o hrozbu fakticky naplněnou, tedy nemusí být zjištěno, že změny již

skutečně nastaly; zákon možností daného postupu sleduje předcházení negativním důsledkům, postačí tedy možnost ohrožení.

Takovou možnost ohrožení lze spatřovat i v živelném dlouhodobém odběru vody z vodního toku, tedy v odběru, u něhož nebyl příslušným orgánem posouzen jeho přípustný rozsah z hlediska vlivu na dané přírodní podmínky. Přitom ani skutečnost, že by se jednalo o odběr povolený, by z hlediska využití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody nebyla rozhodující, neboť takové povolení vychází z určitých standardních podmínek. Mohou však nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti podle § 66 zákona o ochraně přírody tedy je hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať povolené, či nikoli. Jde-li o činnost nepovolenou, je ohrožení přírody reálné, neboť nejsou stanoveny ani respektovány žádné meze.“

Ve stejném duchu se nesou i další judikáty tohoto soudu – rozsudek 9 As 8/2008 – 80 z 29. 10. 2008, kterým tento soud vztáhl platnost výše uvedených úvah i na činnost nařízenou jiným orgánem, když konstatoval, že „Nejen povolená, ale i nařízená činnost totiž může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody.“ Nebo rozsudek NSS 5 As 53/2011 – 109, v němž možnost uplatnění tohoto ustanovení vztáhl dokonce i na případy, kdy se jedná o činnost povolenou, případně jinak aprobovanou jiným orgánem ochrany přírody.

Na častou argumentaci, že možnost zasáhnout ze strany orgánů ochrany přírody způsobem popsaným v ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny i v případech, kdy činnost byla v příslušném řízení povolena, je oslabením, ne-li popřením, požadavku právní jistoty, odpověděl i Ústavní soud, když vymezil ve svém Usnesení z 28. 5. 2002 sp. zn. II. ÚS 142/02 vztah pravomocných povolovacích rozhodnutí a rozhodnutí orgánů ochrany přírody podle § 66 tak, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody rozhodnutí o povolení činnosti neruší, ale vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.<sup>3</sup>

Tento stav právní úpravy a převažující právní názory včetně těch vyjádřených v judikatuře trval až do novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Ta, podobně jako mnohé další zákony nebo jejich novely, nebyla ušetřena jednoho z nejrozšířenějších nešvarů české legislativy a v rámci tzv. „přílepků“ připojila k dosavadnímu textu § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny další text, zatímco jeho dosavadní text zůstal beze změny a byl označen jako odst. 1 cit. paragrafu, text přidaný byl označen jako odst. 2. Tento nový text vylučuje použití odstavce 1 v případech, kdy se činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu přírody, opírá o „platné pravomocné rozhodnutí“.

Signifikatní pro dokreslení situace, v níž uvedené ustanovení bylo do zákona vloženo, může být, vedle již zmíněné skutečnosti, že bylo jedním z tzv. přílepků zákona, novely, která jako celek byla zaměřena jiným směrem, může být i to, že uvedený odstavec byl přijat jako poslanecký pozměňovací návrh, za který se rozhodně postavilo Ministerstvo pro místní rozvoj jako předkladatel novely stavebního zákona. A to především tím, že ve zdůvodnění svého stanoviska se opět vrátilo k teorii práva životního prostředí

<sup>3</sup> Se všemi těmito rozhodnutími pracují JELÍNKOVÁ, J. a MLČOCH, S. ve svém článku Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, publikovaném v časopise *Správní právo* č. 3/2013. Publikováno i v ASPI UX297.

a především judikaturou překonaného názoru, že ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve své dosavadní podobě umožňují zakázat i činnost povolenou a je proto v hrubém rozporu s principem právní jistoty. Vysoké ztráty, které v některých takových případech vznikají, jdou k tíži žadatele, jenž je přitom v dobré víře (situaci) nezavinil.<sup>4</sup>

Uvedené argumenty jsou vesměs liché, a to jak po věcné, tak po právní stránce. Stranou ponechávám především samu formulaci textu uvedeného ustanovení, v němž jsou případy, na které se uvedené omezení působnosti § 66 zákona vztahují, označeny jako případy „již vydaného platného pravomocného rozhodnutí“. Ponechávám ji stranou již proto, že k tomuto „legislativnímu amatérismu“ se již vyjádřili dostatečně kolegové v článku zmíněném v odkazu pod čarou č. 3.

Zato nemohu nevyjádřit své přesvědčení vyplývající jak z uvedeného problematického ustanovení (odst. 2 § 66), tak především z okolností provázajících jeho vložení do zákona (schválení formou přílepku k velké novele stavebního zákona, poslanceká iniciativa, zaštitění návrhu Ministerstvem pro místní rozvoj, pod které stavebnictví spadá), že jsme byli opět svědky jevu, který v našich zemích za posledních více jak dvacet let již zdomácněl a bývá oficiálně označován jako lobbismus, zatímco v období předtím byl běžně označován výrazem jiným, s nímž však tehdy trestní zákoník spojoval zcela jiné následky, než je tomu dnes.

Především však neobstojí uvedená argumentace z důvodů právních. Tak argument, že ztráty, které v důsledku omezení nebo dokonce zákazu předtím povolené činnosti postihnou subjekty, kterým byla tato činnost povolena, je v rozporu s tím, že situaci, která vyvolala potřebu tuto činnost omezit nebo dokonce zakázat, tyto subjekty nevyvolaly. Ale to přece není pravda. Ustanovení § 66 (dnes jeho odst. 1) je aplikován právě proto, že zhoršení nebo poškození přírody je přímým důsledkem této činnosti. Jinými slovy řečeno, mezi touto činností, třeba i povolenou, a uvedenými negativními stavy přírody je, resp. vždy musí být, příčinná souvislost. A jestliže je, pak je splněn jeden ze základních předpokladů vzniku právní odpovědnosti za následky jednání, byť povoleného. Otázka, zda uvedený stav provozovatelé této činnosti, třeba i povolené, zavinili, není v tomto případě podstatná. V českém právu je forma tzv. objektivní právní odpovědnosti (odpovědnost za následek) za způsobené újmy používána velmi často. Objektivní odpovědnosti je nazývána právě proto, že zavinění není jedním z předpokladů jejího vzniku. Této formě právní odpovědnosti, byť jako odpovědnostní vztah v § 66 odst. 1 výslovně označen není, svou podstatou plně odpovídá. Jeho podstatou není nic jiného, než odpovědnost za nepříznivé následky určité, třeba i povolené činnosti. Od klasického odpovědnostního vztahu se liší jen tím, že namísto sankcí v podobě pokut nebo jiných obdobných sankcí následují ze strany příslušného orgánu ochrany přírody tzv. ochranná opatření. V této souvislosti si dovoluji připomenout, že v řadě zvláštních předpisů v oblasti práva životního prostředí se setkáváme s podobnými řešeními, zejména ve vztahu k činnostem označovaných jako provozní – a tedy nepochybně i povoleným. Dokonce s objektivní odpovědností za škody způsobené provozní činností počítá i nový občanský zákoník.

<sup>4</sup> Viz JELÍNKOVÁ, J. – MLČOCH, S., článek cit. v odkazu č. 3, s. 157–158.

Stejně tak neobstojí argument, že aplikací § 66 v jeho původní podobě dochází k rozporu s principem právní jistoty. Poněkud podivné chápání tohoto principu! V čem mají, podle zastánců tohoto názoru, mít právní jistotu? V tom, že díky získanému povolení smí nejen provozovat určitou činnost, ale spolu s ní, resp. jejím prostřednictvím, i poškozovat a ničit přírodu, a tedy i životní prostředí všem ostatním? Žádné povolení k jakékoli lidské činnosti, včetně činnosti podnikatelské, není povolením k ničení, poškozování ale i jen ohrožování přírody, přírodních zdrojů a životního prostředí nad míru stanovenou zákony. A ochrana přírody je obsahem především zmíněného zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i řady zákonů dalších, včetně např. zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě v platném znění. Výčet těchto zákonů by byl dlouhý a všechny nějakým způsobem určují meze negativního působení člověka na životní prostředí včetně přírody. Tím chci jen naznačit, že i přes omezení působnosti ust. § 66 odst. 1 odstavcem 2 téhož paragrafu pro činnosti povolené pořad ještě zbývá dost zákonných ustanovení, na jejichž základě lze i povolené činnosti, pokud budou přírodu poškozovat nebo ničit, omezit nebo dokonce i zakázat, případně jim ještě předtím uložit provedení opatření, jak tyto následky odstranit nebo alespoň zmírnit.

Především však odst. 2 § 66 zákona č. 114/1992 Sb., je popřením všech právních principů, které jsem uvedl v úvodní části tohoto svého příspěvku a jejichž platnost v těchto souvislostech potvrzovala i dosavadní judikatura. Životní prostředí, jehož příroda je nedílnou a velmi významnou součástí, je jednou z nejvyšších hodnot, které je člověk povinen chránit, a to nejen pro sebe, ale i pro budoucí generace a pro všechno živé na této planetě. Je hodnotou rovnou takové hodnotě, jakou představuje sám život, jehož je nezastupitelným předpokladem. A nemůže být ohroženo jen proto, aby se dostalo vyšší ochrany hodnotám a zájmům této hodnotové úrovně ani zdaleka nedosahujícím, jakkoli se v tu chvíli mohou zdát důležité, zejména když se jedná o okamžité příp. krátkodobé zájmy jen určité skupiny podnikatelů.

Navíc diskutované ustanovení je v rozporu se zdravým rozumem. I když pomínu případy, bohužel dnes poměrně časté, kdy správní orgán, ať již z důvodu své podjatosti anebo nedostatečnosti své odborné erudice nerespektuje zákon, jeho principy a cíle, které zákon sleduje, včetně souvislosti se zákony dalšími, je skutečností, že v řízeních, v nichž se rozhoduje o umístění nebo povolení činnosti se vždy nepodaří, a to z důvodů i objektivních, zjistit všechny možné negativní důsledky navrhovaného řešení pro životní prostředí, nebo jejich rozsah a intenzitu, nebo naopak zjistit skutečný stav životního prostředí (jeho jednotlivých částí i celku v určitém území) a jeho možné proměny. Je to důsledek objektivně existujících takových skutečností, jakou je např. povaha životního prostředí jako velmi složitého systému, jehož prvky a zejména vazby mezi nimi často ani neznáme nebo známe nedostatečně, nebo skutečností, že mnohé negativní vlivy určité činnosti se na životním prostředí nemusí projevit okamžitě a bezprostředně, ale až po určité době a na části životního prostředí, kde to se tento vliv dosud nepředpokládal. Životní prostředí samo (i jeho části) se v čase proměňuje. Po nějakém čase od zahájení určité činnosti v něm stav životního prostředí může proto být jiný než v době, kdy probíhalo řízení o povolení činnosti, a proto se k tomuto stavu v tomto řízení nepřihlíželo, a mnohdy ani přihlížet nemohlo. Také zaváděné techniky a technologie, zejména pokud jsou relativně nové, mohou vyjevit své negativní důsledky až později. To všechno,

a ještě řadu dalších objektivních důvodů by bylo možné uvést pro to, aby i po zahájení činností, včetně činností povolovaných existovala právní možnost nového přezkoumání a vyhodnocení vlivů i povolených činností na životní prostředí, v tomto případě na přírodu.

Konečně je to povinnost i samotných provozovatelů těchto činností. Je zakotvena již v § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle uvedeného ustanovení je každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky. V druhém odstavci se pak obrací speciálně k podnikatelským subjektům a ukládá jim navíc i povinnost v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštními předpisy poskytovat informace o svém působení na životní prostředí. A konečně v § 30 tentýž zákon dokonce výslovně opravňuje příslušné státní orgány pro životní prostředí, a tedy i orgány ochrany přírody, v případech, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k poškození již došlo, rozhodnout o dočasném zastavení nebo omezení činnosti, která může toto poškození způsobit nebo již způsobila, nejdéle na dobu 30 dnů (předběžné opatření) a současně navrhnout opatření k nápravě věcně příslušným orgánům státní správy. Na tato ustanovení ještě v tomto zákoně pak navazují ustanovení zakotvující institut odpovědnosti za ekologickou újmu, dnes navíc podrobně upravený, byť s řadou nedostatků, ve zvláštním již shora zmíněném zákoně.

Jsem přesvědčen o tom, že jedině správná interpretace odst. 2 § 66 zákona č. 144/1992 Sb., aby vůbec mohla v našem právním systému obstát, resp. aby neodporovala všem principům práva životního prostředí a současně i ústavnímu pořádku této země, je interpretace, která bude za povolenou činnost, jejíž důsledky nebudou podléhat přezkoumání a případnému rozhodnutí podle odst. 1 § 66 cit. zákona, považovat takovou činnost, jejíž škodlivé následky – především jejich druh, rozsah a intenzita – budou jednoznačně v původním povolovacím rozhodnutí vymezeny. A to ještě za předpokladu, že v období mezi vydáním povolovacího rozhodnutí a projevením se škodlivých důsledků povolené činnosti se nezměnil skutkový stav – ani na straně provozovatele, ani na straně ohroženého životního prostředí.



## PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY HISTORICKÉ KULTURNÍ KRAJINY V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH NA ÚSEKU PAMÁTKOVÉ PÉČE\*

ONDŘEJ VÍCHA

### **Abstract:** Legal Instruments Protecting Cultural Landscape with Historical Values

The purpose of this paper is to describe and analyze the various legal instruments protecting cultural landscape with an emphasis on areas with cultural and historical values, which are regulated by law in the field of state conservation in the Czech Republic. National law of the Czech Republic, although fragmented into several sections of the public administration (in particular the nature and landscape protection, heritage preservation, urban planning, land consolidation) offers a range of legal instruments to protect landscape, however, often it is only to protect the most valuable segments and elements. The most important legal instrument in the field of state conservation, which takes into account the protection of the landscape around the state and allows the implementation of the European Landscape Convention, is the concept of landscape conservation zones according to § 6 of the Act No. 20/1987 Coll., on the State Conservation, as amended.

**Key words:** landscape, nature and landscape protection, cultural heritage, state conservation, landscape conservation areas, ministry of culture

**Klíčová slova:** krajina, ochrana přírody a krajiny, kulturní dědictví, státní památková péče, krajinné památkové zóny, ministerstvo kultury

### ÚVOD

Historická krajina, součást kulturní krajiny, tj. krajiny přetvořené činností člověka, jakožto krajina reflektující a uchováující prvky a struktury s kulturně historickými hodnotami vzniklými během staletého procesu jejího osidlování a kultivace, je všeobecně považována za nedílnou součást kulturního dědictví. Tato krajina, která nás obklopuje, sehrává významnou roli při vytváření životního prostředí, kultury a života společnosti. Pojem krajiny patří mezi ty odborné názvy, které definuje každý vědní obor jinak na základě vlastních metod bádání. Pro účely tohoto příspěvku lze vyjít z publikace J. Kolečky,<sup>1</sup> který krajinu popisuje jako vícevrstevnou mozaiku tvořenou několika vývojovými strukturami:

\* Příspěvek byl zpracován v rámci projektu „*Metody a nástroje krajinářské architektury pro rozvoj území*“ (č. DF11P01OVV019) financovaného z Programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) (2011–2017).

<sup>1</sup> KOLEJKA, J.: *Nauka o krajině: geografický pohled a východiska*. Praha: Academia, 2013, s. 55–58.

- Přírodní (neboli primární) strukturou, která vznikla působením přírodních procesů a skládá se ze systému vzájemně propojených složek (vody, ovzduší, horniny a zeminy, reliéfu, energie, půdy a bioty).
- Ekonomickou (sekundární) strukturou, která představuje antropogenní nadstavbu nad primární strukturou a je tvořená mozaikou forem využití ploch. Její podstatu dokládají prostorově uspořádané plochy lesa, orné půdy, luk a pastvin, zástavby různého určení, trvalých kultur a mnoha dalších forem využití ploch v diferencované kvalitě (jedním z ukazatelů může být stupeň ekologické stability).
- Humánní (neboli terciární, popř. sociální) strukturou, která je reprezentovaná různými společenskými a individuálními zájmy lokalizovanými v prostoru, ale také demografickými a sociálními parametry území. Zájmy lze diferencovat od ochranných opatření až po legislativní, technologická či vlastnická omezení, která jsou fixována tradicí, či je přinesla politická reprezentace různého stupně. Každá krajina je sociální, neboť je člověkem vnímána a vytvářena na základě sociálního a kulturního pozadí.
- Duchovní (neboli kvartérní, popř. spirituální) strukturu, pod níž lze chápat symbolický prostorový vzor, který je emocionálně vyjádřen termínem *genius loci* krajiny. Vytvořil se na základě tradice, do níž byly zakomponovány imaginární i skutečné události (např. pohádky, pověsti, pobyt výrazných osobností, hudba vztažená k určité krajině, bojiště).

Mezi závažné problémy současné společnosti patří proměny struktury a funkce krajiny, a to převážně v sousedství větších měst a obcí. Proměny krajiny souvisejí zejména se záboru zemědělské a lesní půdy, rozšiřující se výstavbou nových sídelních útvarů v okolí stávajících měst a obcí, výstavbou průmyslových či skladovacích areálů nebo s těžební činností. Tento proces bývá označován jako tzv. „suburbanizace“, resp. jako tzv. „sídelní kaše“ (*urban sprawl*),<sup>2</sup> která je z pohledu ekonomického, sociálního i environmentálního jejím nejvíce nežádoucím druhem. Další proměny krajiny souvisejí s její fragmentací v důsledku budování nové dopravní, energetické či jiné infrastruktury. Tyto procesy a činnosti zásadním způsobem ovlivňují nejen stav životního prostředí, jeho složek a krajiny jako takové, ale mohou souviset i se zachováním kulturního dědictví.

Ochrana krajiny je mezioborovou problematikou, dotýká se celé řady oblastí veřejné správy, proto i v podmínkách Evropské unie je úzce propojena zejména s ochranou půdy<sup>3</sup> a jejím zakrýváním,<sup>4</sup> ochranou lesa, vytvářením soustavy chráněných přírodních území NATURA 2000, podporou tzv. zelené infrastruktury<sup>5</sup> nebo s pravidly

<sup>2</sup> K těmto procesům bliže srov. např. SÝKORA, L.: *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku, o.p.s., 2002, nebo HNILIČKA, P.: *Sídelní kaše. Otázky k suburbanizaci a výstavbě kolonií rodinných domů*. Brno: ERA, 2005.

<sup>3</sup> Bliže srov. VÍCHA, O.: Nejnovější přístupy EU k právní ochraně půdy. *Ekologie a právo*, 2007, roč. 3, č. 5, s. 2–6.

<sup>4</sup> *Pokyny týkající se osvědčených postupů pro omezení zakrývání půdy, zmírnění jeho důsledků a jeho kompenzaci*. Pracovní dokument útvarů Evropské komise ze dne 15. 5. 2012, SWD(2012)101final/2, dostupný na: [http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing\\_guidelines.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm).

<sup>5</sup> Sdělení Evropské komise: *Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy*, KOM (2013), 249 final, 6. 5. 2013.



Společné zemědělské politiky (SZP) a politiky v oblasti rozvoje venkova. Současné se v členských státech EU začíná prosazovat integrovaný přístup k evropskému kulturnímu dědictví.<sup>6</sup>

Krajina jako součást přírodního a kulturního dědictví, jejíž ochrana je zakotvena ve vnitrostátním právu České republiky i v pramenech mezinárodního práva, doznává díky výše uvedeným negativním procesům zásadních změn a potencionálně je jimi ohrožena celá řada nenahraditelných funkcí ekosystémů, které krajina poskytuje (např. stanoviště rostlin a živočichů a s tím související biodiverzita, produkce potravin nebo obnovitelných přírodních zdrojů, funkce rekreační, retenční či estetická).

Dosud poměrně opomíjenou součástí historické kulturní krajiny jsou drobné stavby v krajině, které často spoluurčují charakter krajiny a její ráz. Nejčastěji se v krajině vykytují drobné sakrální památky (např. kapličky, boží muka, poutní zastavení, kříže v polích, sochy světců), ale najdeme zde i smírčí kříže, kamenné stély, hraniční kameny, mezníky, staré ukazatele cest nebo další drobné technické artefakty. Tyto drobné historické památky jsou zdánlivě nenápadným, přitom však zcela svěbytným projevem vývoje evropské kultury, typickým pro středoevropský region jako symbol identity místa a kraje.

Právní nástroje ochrany kulturní krajiny se začaly vytvářet a využívat nejdříve v rámci ochrany kulturních památek a právních předpisů na úseku památkové péče. Ochrana památek, zpočátku děl uměleckých (lidmi vytvořených) a postupně též děl přírodních, předcházela historicky ochraně přírody, která byla ve svých počátcích motivována estetickými a psychologickými přínosy krajiny.<sup>7</sup> V německy mluvících zemích byly právní nástroje ochrany krajiny součástí ochrany tzv. domoviny (*Heimatschutz*), jejímž obsahem byla nejen ochrana přírody a krajiny a jejího rázu, ale i ochrana krajinného rázu měst a obcí.<sup>8</sup> Ve Švýcarsku přetrval tento koncept dodnes, a to v podobě spolkového zákona o ochraně přírody a domoviny (*Natur- und Heimatschutzgesetz*) z roku 1966, jehož účelem je šetřit a chránit domovský krajinný ráz a krajinné prvky, historická místa, jakož i přírodní a kulturní památky země a podporovat jejich zachování a péči o ně.<sup>9</sup> V českých zemích (v rámci tehdejší Rakouské monarchie<sup>10</sup>) se na podobě říšského památkového zákona začalo pracovat koncem 90. let 19. století.<sup>11</sup> V ostatních středoevropských zemích, včetně České republiky, byly v oblastech ochrany přírody a památkové péče přijaty samostatné právní předpisy upravující rozdílné právní

<sup>6</sup> Sdělení Komise: *Na cestě k integrovanému přístupu ke kulturnímu dědictví pro Evropu*, KOM (2014), 477 final, 22. 7. 2014.

<sup>7</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 541.

<sup>8</sup> Blíže srov. STEJSKAL, V.: *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 45.

<sup>9</sup> STEJSKAL, V., op. cit. 9, s. 66.

<sup>10</sup> Pouze však pro Předlitavsko, neboť uherský památkový zákon byl přijat již v roce 1881.

<sup>11</sup> Dlouholetý prezident Ústřední komise pro zachování památek baron von Helfert předložil v letech 1898 až 1908 tři návrhy říšského zákona na ochranu uměleckých a historických památek. V těchto návrzích byl zájem ochrany památek prohlášen za veřejný zájem. Návrhy spojovaly ochranu památek kulturních (historických) s ochranou památek přírodních, zejména pokud šlo o památné stromy, zříceniny hradů a archeologická naleziště. Tyto návrhy však vzbudily velký odpor jak z důvodů centralizačních, tak především z obavy z přílišného zasahování do soukromého vlastnictví. Blíže srov. NEJEDLÝ, V.: *Počátky státní organizované ochrany památek v Rakouské monarchii a dnešek*. *Zprávy památkové péče*, 1993, roč. 53, č. 4, s. 151–156.

nástroje i organizaci státní správy. Právní nástroje ochrany krajiny jsou proto obsaženy jak v právních předpisech z oblasti ochrany přírody, tak také v právních předpisech z oblasti památkové péče.

## MEZINÁRODNÍ SMLOUVY NA OCHRANU KULTURNÍ KRAJINY

Na mezinárodní úrovni bylo přijato několik mezinárodních úmluv, které přímo či nepřímo upravují nástroje ochrany historické kulturní krajiny v mezinárodním právu. Mezinárodní smlouvy, popř. nezávazná doporučení, rezoluce či charty byly v oblasti ochrany kulturního dědictví přijaty v rámci dvou mezinárodních vládních organizací, kterými jsou Organizace OSN pro výzkum, vědu a kulturu (UNESCO) a Rada Evropy. Kromě těchto pramenů s ochranou historické kulturní krajiny souvisejí i další mezinárodní smlouvy z oblasti ochrany životního prostředí, regionálního a územního plánování, místní samosprávy nebo příhraniční spolupráce.<sup>12</sup>

Pro úplnost je třeba dodat, že mezinárodní smlouvy v oblasti ochrany kulturního dědictví doplňuje celá řada nezávazných aktů (*soft law*) mezinárodních organizací povahy vládní (UNESCO,<sup>13</sup> Rada Evropy<sup>14</sup>) či nevládní (zejména Mezinárodní rady pro památky a sídla ICOMOS<sup>15</sup>), které bývají označovány jako *rezoluce, deklarace, doporučení,*

<sup>12</sup> Např. Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bern, 1979), Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (Ramsar, 1971), Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus, 1998), Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (Madrid, 1980) a její doplňující protokoly nebo Evropská charta místní samosprávy (Štrasburk, 1985).

<sup>13</sup> Mezi doporučení přijatá v rámci organizace UNESCO, která se týkají ochrany historické kulturní krajiny, patří např. Doporučení o použitých principech při archeologických vykopávkách (New Delhi, 1956), Doporučení o ochraně krásy a charakteru krajiny a míst (Paříž, 1962), Doporučení o ochraně kulturních statků ohrožených veřejnými nebo soukromými pracemi (Paříž, 1968), Doporučení o ochraně kulturního a přírodního dědictví na úrovni národního plánu (Paříž, 1972), Doporučení o ochraně historických nebo tradičních souborů a jejich úloze v současném životě (Nairobi, 1976) nebo Doporučení o historické městské krajině (Paříž, 2011).

<sup>14</sup> Např. Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1752/2006 o ochraně a využívání krajinného potenciálu v Evropě nebo Doporučení Rady ministrů Rady Evropy, mezi které patří např. Doporučení R (95) 9 o integrovaném zachování kulturních krajinných oblastí v rámci krajinných politik, Doporučení R (94) 6 pro udržitelný rozvoj a využívání venkova, se zvláštním zaměřením na ochranu přírody a krajiny, Doporučení R (89) 6 o ochraně a zlepšení venkovského architektonického dědictví, doporučení R (86) 11 o městském otevřeném prostoru.

<sup>15</sup> Např. Charta o zachování a restaurování sídel (Benátky, 1964), Charta o historických zahradách (Firence, 1982), Charta pro záchranu historických měst (Washington, 1987), Charta o řízení archeologického dědictví (Lausanne, 1990), Dokument o autenticitě (Nara, 1994), Charta o lidovém stavebním dědictví (Mexiko, 1999), Zásady pro analyzování, ochranu a stavební obnovu architektonických památek (Zimbabwe, 2003), Charta o kulturních trasách (Quebeck, 2008), Charta o interpretaci a prezentaci míst kulturního dědictví (Quebeck, 2008), Principy konzervace míst, struktur, oblastí a krajiny industriálního dědictví (Dublin, 2011) nebo Principy zabezpečení a správy historických měst, obcí a městských oblastí (Valletta, 2011). Blíže srov. např. VOŠAHLÍK, A.: *Mezinárodní dokumenty ICOMOS o ochraně kulturního dědictví*. Praha: Český národní komitét ICOMOS, 2001, nebo POLÁKOVÁ, J. (ed.): *Mezinárodní dokumenty o ochraně kulturního dědictví*. Svazek I. Praha: Národní památkový ústav, 2007.

*memoranda nebo charty*. Předmětem některých z nich je také problematika ochrany historické kulturní krajiny.

Jednou z nejvýznamnějších mezinárodních smluv týkajících se ochrany historické kulturní krajiny je **Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** (*Convention concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage*),<sup>16</sup> která byla sjednána v rámci organizace UNESCO v roce 1972. Tato úmluva vytváří účinný systém kolektivní ochrany kulturního a přírodního dědictví výjimečné univerzální hodnoty. Za *kulturní dědictví* přitom považuje nejen *památníky* (architektonická díla, díla monumentálního sochařství a malířství, prvky či struktury archeologické povahy, nápisy, jeskynní obydlí a kombinace prvků, jež mají výjimečnou světovou hodnotu z hlediska dějin, umění či vědy), ale též *skupiny budov* (skupiny oddělených či spojených budov, které mají z důvodu své architektury, stejnorodosti či umístění v krajině výjimečnou světovou hodnotu z hlediska dějin, umění či vědy). Z hlediska ochrany historické kulturní krajiny jsou nejvýznamnější součástí kulturního dědictví chráněného na základě této úmluvy *lokality*, tedy výtvořiny člověka či kombinovaná díla přírody a člověka a oblasti zahrnující místa archeologických nálezů, mající výjimečnou světovou hodnotu z dějinného, estetického, etnologického či antropologického hlediska.<sup>17</sup>

Pojem „kulturní krajina“ je blíže vymezen v **Operačních směrnících pro provádění Úmluvy o ochraně světového kulturního dědictví** (*Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*).<sup>18</sup> Kulturní krajiny jsou kulturní statky a představují „kombinovaná díla přírody a člověka“, jak jsou uvedena v článku 1 Úmluvy. Dokládají vývoj společnosti a lidských sídel v průběhu staletí, pod vlivem hmotných požadavků a/nebo výhod, které představuje jejich přírodní prostředí a postupně se vyvíjející vnější nebo vnitřní společenské, hospodářské a kulturní síly.<sup>19</sup> Operační směrnice dále ve své příloze III<sup>20</sup> rozčleňují kulturní krajiny do tří hlavních kategorií. Nejsnáze lze identifikovat krajinu, která je zřetelně a záměrně **navržená a vytvořená člověkem**; do této kategorie lze zahrnout krajiny zahrad a parků vytvořené z estetických důvodů, které jsou často (ale ne pokaždé) spojeny s náboženskými stavbami nebo jinými stavebními soubory. Druhou kategorií je **organicky vyvinutá krajina** (*organically evolved landscape*). Je výsledkem požadavků postavených na sociálním, ekonomickém, administrativním a/nebo náboženském základě, která dosáhla své současné podoby ve spojení se svým přírodním prostředím a v reakci na něj. Tyto krajiny odrážejí evolutivní proces jak svou formou, tak svými skladebnými prvky. Dělí se na dvě subkategorie. *Reliktní (fosilní či zkamenělá) krajina* je krajinou, v níž byl vývojový proces už v určitém okamžiku v minulosti ukončen, a to buď nečekaně prudkou změnou nebo postupně

<sup>16</sup> Úmluva vstoupila v platnost pro ČSFR dnem 15. února 1991 a její text byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 159/1991 Sb. Česká republika převzala všechny své závazky vyplývající z této úmluvy ke dni 1. ledna 1993.

<sup>17</sup> Čl. 1 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

<sup>18</sup> Aktuální znění operačních směrnic je dostupné na <http://whc.unesco.org/en/guidelines>.

<sup>19</sup> Bod 47 operačních směrnic pro provádění Úmluvy o ochraně světového kulturního dědictví (*Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*).

<sup>20</sup> Tento text byl připraven expertní skupinou pro kulturní krajiny (La Petite Pierre, Francie, 24.–26. října 1992) (viz dokument WHC-92/CONF.202/10/Add). Text byl následně schválen pro zařazení do směrnice pro provádění úmluvy ze strany Výboru pro světové dědictví na svém 16. zasedání (Santa Fe, 1992) (viz dokument WHC-92/ CONF.002/12).

během určitého časového úseku. Její hlavní hmotné rysy přesto zůstávají dobře zřetelné. *Pokračující (živá) krajina* je taková, která si zachovává aktivní roli v současné společnosti, úzce spojené s tradičním způsobem života, a ve které vývojový proces stále probíhá. Současně vykazuje zřetelné hmotné projevy svého postupného vývoje. Poslední kategorií kulturní krajiny je **asociativní kulturní krajina**. Zápis takových krajín na Seznam světového dědictví UNESCO lze odůvodnit propojením náboženských, uměleckých a kulturních asociací daného přírodního prvku spíše než vlastními hmotnými projevy, které mohou být nevýznamné nebo se dokonce nemusí vyskytovat vůbec.

Základní povinností smluvních států Úmluvy je „zabezpečit označení, ochranu, zachování, prezentování kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se na jeho území a předání jej budoucím generacím. Za tímto účelem učiní vše při maximálním využití svých vlastních zdrojů, a tam, kde je to vhodné, spolu s mezinárodní pomocí a spoluprací, zejména finanční, uměleckou, vědeckou a technickou, jakou bude moci obdržet.“<sup>21</sup> Za účelem zajištění účinných a aktuálních opatření na ochranu, zachování a prezentování kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se na území smluvního státu by měl každý smluvní stát přijmout potřebná legislativní, administrativní, vědecká, technická a finanční opatření, která spočívají např. v přijetí všeobecné politiky zaměřené na posílení úlohy kulturního a přírodního dědictví v životě společnosti a začlenění ochrany tohoto dědictví do komplexních plánovacích programů nebo v přijetí odpovídajících právních, vědeckých, technických, administrativních a finančních opatření potřebných pro označení, ochranu, zachování, prezentování a obnovu tohoto dědictví.<sup>22</sup> K právním nástrojům ochrany historické kulturní krajiny zapsané na Seznam světového dědictví UNESCO patří zejména vytyčení hranice účinné ochrany (*delineation of boundaries*), zřízení ochranného pásma (*buffer zone*) nebo plán pro nakládání se statkem zapsaným na seznamu světového dědictví UNESCO (*management plan*).<sup>23</sup> Dalšími nástroji, které souvisejí s implementací této úmluvy, jsou např. označování zapsaných statků znakem světového dědictví, průběžné sledování zachovalosti zapsaných statků nebo předkládání pravidelných zpráv o provádění úmluvy.

Další mezinárodní úmluvy týkající se ochrany historické kulturní krajiny byly přijaty již v rámci Rady Evropy.<sup>24</sup> Jedná se zejména o Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy (Granada, 1985), Evropskou úmluvu o ochraně archeologického dědictví – revidovaná (Valletta, 1992),<sup>25</sup> Evropskou úmluvu o krajině (Florence, 2000) a Rámcovou úmluvu o hodnotě kulturního dědictví pro společnost (Faro, 2005). S výjimkou posledně jmenované mezinárodní smlouvy je Česká republika smluvní stranou všech těchto smluv.

Ochrana historické kulturní krajiny úzce souvisí s ochranou architektonického dědictví, jež tvoří nezřídka významné krajinné dominanty či formuje krajinnou charakteristiku určité oblasti. **Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy** (*Conven-*

<sup>21</sup> Čl. 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

<sup>22</sup> Čl. 5 písm. a) a d) Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.

<sup>23</sup> KUČOVÁ, V.: Památky světového dědictví a jejich management plan. *Zprávy památkové péče*, 2004, roč. 64, č. 5, s. 422–425.

<sup>24</sup> Srov. ZÁSTĚROVÁ, J.: Ochrana životního prostředí v činnosti Rady Evropy. *České právo životního prostředí*, 2001, roč. I, č. 1, s. 45–51.

<sup>25</sup> Publikována pod č. 99/2000 Sb. m. s.

tion for the Protection of the Architectural Heritage of Europe),<sup>26</sup> která byla přijata ve španělské Granadě v roce 1985, se vztahuje na architektonické dědictví Evropy, jež je tvořeno památkami (budovy a konstrukce včetně jejich vestavěného zařízení a výbavy) a architektonickými soubory (homogenní skupiny městských a venkovských budov, dostatečně spojené a topograficky vymezitelné). Z hlediska ochrany historické kulturní krajiny je důležité, že se tato úmluva vztahuje také na místa, což jsou kombinovaná díla člověka a přírody v podobě částečně zastavěných a dostatečně charakteristických a topograficky vymezitelných oblastí. Pro všechny tyto kategorie architektonického dědictví musí platit, že jsou pokládány za pozoruhodné z hlediska historického, archeologického, uměleckého, vědeckého, společenského nebo technického.<sup>27</sup> Pro účely ochrany historické kulturní krajiny je tedy nutno upozornit na ochranu uvedených architektonických souborů a míst, které jsou často charakteristickými dominantami krajiny a charakterizují celé oblasti.

Smluvní strany se zavazují vytvořit seznamy architektonického dědictví, které umožní jejich přesnou identifikaci,<sup>28</sup> přijmout zákonná opatření na ochranu architektonického dědictví, ze kterých budou vyplývat patřičné procesy dohledu a autorizace s cílem předejít znetvoření, chátrání nebo demolici chráněných statků, včetně uzákonění možnosti orgánů veřejné správy požadovat po majiteli chráněného statku, aby provedl práci, která zabezpečí stav tohoto statku, či uzákonění možnosti provést toto opatření orgány veřejné správy, pokud tak neučiní majitel statku.<sup>29</sup> Z hlediska ochrany historické kulturní krajiny má velký význam zakotvení zásady zachování památek *in situ*. V podstatě je zakázáno přemístění celku nebo části jakékoli chráněné památky, pokud to nezbytně nevyžaduje samotná fyzická záchrana přemísťované památky.<sup>30</sup> Naprosto klíčovým je pak závazek smluvních stran prosazovat opatření k obecnému zlepšení kvality prostředí v okolí památek, uvnitř architektonických souborů a v prostoru míst (tedy v historické kulturní krajině).<sup>31</sup>

Architektonické dědictví by mělo zůstat trvalou součástí krajiny, a proto se smluvní strany zavazují, že přijmou integrovanou politiku konzervace, která předpokládá spolupráci orgánů památkové péče a územního plánování jednotlivých států. V ní má být ochrana architektonického dědictví pojmána jako základní cíl plánování územního rozvoje města a venkova a tento požadavek má být zajištěn ve všech fázích přípravy, schvalování a realizace plánů výstavby. Zároveň má být z konzervace, propagace a zhodnocování architektonického dědictví učiněn významný prvek kulturní politiky, politiky životního prostředí a územního plánování.<sup>32</sup>

Nejvýznamnějším pramenem mezinárodního práva, který se zabývá výlučně krajinou, koordinací její ochrany, péčí o ni a plánováním činností v krajině, je **Evropská úmluva o krajině** (*European Landscape Convention, Convention européenne du pa-*

<sup>26</sup> Publikována byla pod č. 73/2000 Sb. m. s.

<sup>27</sup> Čl. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

<sup>28</sup> Čl. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

<sup>29</sup> Čl. 4 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

<sup>30</sup> V tomto nutném případě by mělo následně dojít k jejich demontáži, převozu a opětovnému postavení na vhodném místě (Čl. 5 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy).

<sup>31</sup> Čl. 7 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

<sup>32</sup> Čl. 10 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

ysage),<sup>33</sup> sjednaná ve Florencii v roce 2000. Podnětem pro přijetí této mezinárodní smlouvy se stala některá významná jednání a dokumenty z nich vzešlé z devadesátých let.<sup>34</sup> Evropská úmluva o krajině definuje pojem „krajina“ jako „část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“.<sup>35</sup> Bez podstatnější změny byla tato definice převzata Protokolem o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.<sup>36</sup>

Myšlenkový potenciál Evropské úmluvy o krajině je založen na komplexním chápání krajiny vycházejícím z principů trvale udržitelného rozvoje. K ekonomickému, ekologickému a sociálnímu pilíři tohoto rozvoje však přidává ještě pilíř kulturní. To je zřejmé již z preambule, kde je mj. zdůrazněno, že „krajina hraje významnou úlohu z hlediska veřejného zájmu v oblasti kultury, ekologie, životního prostředí a v sociální oblasti a představuje zdroj příznivý pro hospodářskou činnost, a její ochrana, správa a plánování mohou přispívat k vytváření pracovních příležitostí. [...] Krajina přispívá k vytváření místních kultur a je základní součástí evropského přírodního a kulturního dědictví, protože přispívá k blahu lidstva a upevnění evropské identity. [...] Krajina je všude důležitou součástí kvality života lidí: v městských oblastech a na venkově, v narušených oblastech stejně jako v oblastech vysoce kvalitních, v oblastech pozoruhodných i běžných. [...] Krajina je klíčovým prvkem blaha jednotlivce i společnosti a její ochrana, správa a plánování jsou spojeny s právy a povinnostmi pro každého.“

Význam Evropské úmluvy o krajině spočívá v tom, že ukládá povinnost vytvářet a realizovat ohleduplné a z hlediska charakteru krajiny udržitelné krajinné politiky, a to za účasti veřejnosti a místních a regionálních úřadů, a dále pak zohledňovat charakter krajiny při formování politik územního rozvoje, urbánního plánování a jiných sektorových či mezisektorových politik. Tato smlouva má sloužit jako efektivní nástroj mezinárodní spolupráce. Měla by zajistit ochranu jednotlivých typů evropské krajiny, aktivní péči o krajinu v souladu s principy jejího udržitelného využívání a koordinaci plánování činností v krajině. Mezi základní principy Evropské úmluvy o krajině patří:

<sup>33</sup> Publikována byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 13/2005 Sb. m. s.

<sup>34</sup> Např. *Charta o středomořské krajině*, přijatá regiony Andalusie (Španělsko), Languedoc-Roussillon (Francie) a Toskánsko (Itálie) v Seville v roce 1993. Blíže srov. ROUDNÁ, M. – PLESNÍK, J.: *Evropská úmluva o krajině – historie vzniku a postoj České republiky*. Zpravodaj MŽP č. 4/2001, s. 17–18.

<sup>35</sup> Pojem krajiny definovaný v čl. 1 písm. a) Evropské úmluvy o krajině se liší od jejího chápání, které lze nalézt v některých dokumentech a které v krajině spatřuje „aktivum“ (chápání krajiny jako dědictví) a posuzuje ji (jako „kulturní“, „přírodní“ atd. krajinu) s tím, že ji považuje za součást fyzického prostoru. Tento nový pojem naproti tomu vyjadřuje přání zabývat se, přímo a komplexním způsobem, tématem kvality prostředí, ve kterém lidé žijí. Krajina je považována za podmínku pocitu pohody jednotlivce i společnosti (chápano ve fyzickém, fyziologickém, psychologickém a intelektuálním smyslu) a za podmínku udržitelného rozvoje, jakož i za zdroj přispívající k ekonomické aktivitě. Pozornost se zaměřuje na území jako celek, aniž by se rozlišovalo mezi jeho městskými, příměstskými, venkovskými a přírodními částmi, nebo mezi částmi, které je možné považovat za pozoruhodné, běžné či narušené. Pozornost se neomezuje na kulturní, umělé a přírodní prvky: krajina tvoří celek, jehož součástí jsou brány v úvahu současně v jejich vzájemných vztazích. Srov. *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2008)3* ze dne 6. 2. 2008 o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajině.

<sup>36</sup> Čl. 3 písm. k) Protokolu o ochraně a udržitelném využití biologické a krajinné rozmanitosti Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat. K dané mezinárodní smlouvě srov. *Karpatská úmluva v praxi. Průvodce prováděním Karpatské úmluvy*. Szentendre: REC CEE, 2007.

- Rozmanitost evropských krajin představuje společný a klíčový zdroj kvality života jednotlivce i společnosti a současně tvoří základní prvek životního prostředí.
- Ochrana, správa a plánování evropských krajin jsou právy a povinnostmi každého jednotlivce a všech evropských zemí.
- Trvale udržitelný rozvoj musí být založen na vyvážených, harmonických vztazích mezi sociálními potřebami, hospodářskou činností a ochranou a tvorbou životního prostředí.

Úmluva se zaobírá celou krajinou, jak přírodní, venkovní, městskou, tak industriální, tj. úmluva se věnuje jak pozoruhodné krajině, tak i krajině běžné či narušené.

Evropská úmluva o krajině zahrnuje celkem 18 článků. Články 1 až 9 obsahují konkrétní závazky týkající se ochrany krajiny, kdežto články 10 až 18 se týkají vlastního režimu této mezinárodní smlouvy. V úvodu jsou definovány základní pojmy, které úmluva pro své účely používá (krajina, krajinná politika, cílová charakteristika krajiny, ochrana krajiny, správa krajiny a plánování krajiny). Klíčovým pojmem definovaným úmluvou je pojem „*krajina*“, který je definován jako „část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“.<sup>37</sup> Pojem „*krajinná politika*“ je úmluvou definován jako „vyjádření všeobecných zásad, strategií a orientací kompetentními veřejnými orgány, které umožňuje přijetí specifických opatření, zaměřených na ochranu, správu a plánování krajiny“. Pojem „*cílová charakteristika krajiny*“ je definován jako „přání a požadavky obyvatel týkající se charakteristických rysů krajiny, v níž žijí, formulované pro danou krajinu kompetentními veřejnými orgány“. Pojem „*ochrana krajiny*“ znamená „činnosti směřující k zachování a udržení významných nebo charakteristických rysů krajiny, odůvodněné její dědičnou hodnotou, vyplývající z její přírodní konfigurace a/nebo z lidské činnosti“. Pojem „*správa krajiny*“ znamená „činnost, která má, z hlediska udržitelného rozvoje, zajistit pravidelné udržování krajiny s cílem řízení a harmonizace změn, které jsou způsobeny sociálními, hospodářskými a environmentálními procesy“. A konečně pojem „*plánování krajiny*“ znamená dle úmluvy „činnosti s výhledem do budoucna, které mají za cíl zvýšení hodnoty, obnovu nebo vytvoření krajin“.<sup>38</sup>

Evropská úmluva o krajině pokrývá přírodní, venkovské, městské a příměstské oblasti. Zahrnuje plochy pevninského rázu, vnitrozemské vodní plochy a mořské oblasti. Týká se jak krajin, které mohou být považovány za pozoruhodné, tak krajin běžných a narušených.<sup>39</sup> Cílem úmluvy je podpořit ochranu, správu a plánování krajiny a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti.<sup>40</sup> K dosažení daného cíle se její smluvní státy zavázaly harmonizovat její plnění se svými vlastními politikami. Provedení úmluvy v jednotlivých zemích musí být přizpůsobeno vlastnímu rozdělení pravomocí. To vychází z ústavních principů a administrativního uspořádání státu při respektování principu subsidiarity (tj. delegování pravomocí na co možno nejnížší stupeň řízení).

<sup>37</sup> Čl. 1 písm. a) Evropské úmluvy o krajině.

<sup>38</sup> Čl. 1 písm. b) až f) Evropské úmluvy o krajině.

<sup>39</sup> Čl. 2 Evropské úmluvy o krajině.

<sup>40</sup> Čl. 3 Evropské úmluvy o krajině.

Každá smluvní strana se zavazuje provádět tzv. všeobecná opatření,<sup>41</sup> kterými jsou:

- právní uznání krajiny jako základní složky prostředí, v němž obyvatelé žijí, jako výrazu rozmanitosti jejich společného kulturního a přírodního dědictví a základu jejich identity,
- zavést a provádět krajinné politiky zaměřené na ochranu, správu a plánování krajiny prostřednictvím přijetí specifických opatření,
- zavést postupy pro účast veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na definování a provádění krajinných politik,
- začlenit krajinu do svých politik územního a urbánního plánování, do své kulturní, environmentální, zemědělské, sociální a hospodářské politiky, jakož i do ostatních politik s možným přímým či nepřímým dopadem na krajinu.

V rámci zvláštních opatření<sup>42</sup> jsou Evropskou úmluvou o krajinně specifikovány závazky smluvních stran k zavádění a provádění krajinných politik:

- zvyšovat povědomí občanské společnosti, soukromých organizací a veřejných orgánů o hodnotě krajin, jejich úloze a jejich změnách,
- podporovat vzdělávání a výchovu odborníků v oboru hodnocení krajinných celků a činnosti v krajinně, podporovat multioborové vzdělávací programy v oblasti krajinné politiky, ochrany, správy a plánování krajiny určené pro profesionály v soukromém i veřejném sektoru a pro dotčená sdružení, a podporovat školní a vysokoškolské vzdělávací programy, které se v rámci příslušných disciplín zaměřují na hodnoty spjaté s krajinou a na otázky týkající se její ochrany, správy a plánování,
- vymezit, na základě mezinárodních zkušeností a spolupráce v metodologické oblasti, vlastní typy krajiny na celém svém území za aktivní účasti veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na definování a provádění krajinných politik; analyzovat charakteristiky krajiny, síly a tlaky, které je mění; zaznamenávat jejich změny; vyhodnotit takto vymezené krajiny s ohledem na zvláštní hodnoty, které jsou jim připisovány zainteresovanými stranami a dotčeným obyvatelstvem,
- za aktivní účasti veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na vymezení a provádění krajinných politik, definovat cílové charakteristiky krajiny pro určené a vyhodnocené krajiny,
- pro realizaci krajinných politik zavést nástroje zaměřené na ochranu, správu a/nebo plánování krajiny.

Podle doporučení Rady Evropy k implementaci Evropské úmluvy o krajinně<sup>43</sup> by do právních předpisů na úseku památkové péče měla být zahrnuta krajinná dimenze. Konkrétně řečeno, ochrana a údržba „místa“, lineárních a plošných prvků, které tvoří kulturní a historické dědictví (např. historická centra, vily, území významná z hlediska

<sup>41</sup> Čl. 5 Evropské úmluvy o krajinně.

<sup>42</sup> Čl. 6 Evropské úmluvy o krajinně.

<sup>43</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2008)3 ze dne 6. 2. 2008 o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajinně.



průmyslové archeologie, historické zahrady) by měla brát v úvahu začlenění tohoto kulturního dědictví do krajiny. Přístupy k historickým památkám mohou být předmětem konkrétních plánů nebo právních předpisů vypracovaných s cílem zachovat fyzický, historický, symbolický a kompoziční vztah s blízkými a vzdálenými kontexty: jinými slovy, je potřeba přestat omezovat pozornost (a tudíž ochranu) pouze na výjimečné jednoduché a samostatné prvky a místo toho zaměřit pozornost na celý systém, v němž tyto prvky často tvoří pouhou jednu složku. Do právních předpisů na úseku památkové péče by měla být zahrnuta identifikace významných položek historického dědictví zdůrazňující jejich roli v systému historických, hmotných a nehmotných vztahů, měly by být vytvořeny nástroje schopné zajistit a zlepšovat takovýto systém, a rovněž by tyto struktury a místa měly být pokryty nástroji pro regulaci rozvojových aktivit (jako jsou např. právní předpisy, specifické programy, zahrnutí do běžného plánování).

Vláda ČR svým usnesením č. 1049 ze dne 30. října 2002 uložila ministerstvům zemědělství, životního prostředí, kultury, ministerstvu pro místní rozvoj a ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, aby zabezpečila naplňování Evropské úmluvy o krajině. Proto byl ustaven meziresortní koordinační výbor složený ze zástupců uvedených resortů. Zásadní úkoly vyplývající z naplňování Evropské úmluvy o krajině v ČR jsou promítnuty ve Státním programu ochrany přírody a krajiny ČR,<sup>44</sup> který je akčním plánem pro naplňování Evropské úmluvy o krajině na národní úrovni a stanoví termíny pro její implementaci do roku 2020. Ochrana krajiny se věnuje též *Státní politika životního prostředí ČR na léta 2012–2020*.<sup>45</sup>

## VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY ČESKÉ REPUBLIKY TÝKAJÍCÍ SE OCHRANY HISTORICKÉ KULTURNÍ KRAJINY

V právním řádu ČR nalezneme několik právních předpisů umožňujících naplňovat všechny cíle a větší část opatření sledovaných Evropskou úmluvou o krajině. Jsou jimi zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a dále též například zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, které obsahují mnoho právních nástrojů, které má na mysli čl. 6 písm. e) Evropské úmluvy o krajině.

Ochrana souhrnu komponent živé i neživé přírody a krajiny jako celku poskytuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).<sup>46</sup> Tento zákon zmíněnou ochranou rozumí „*péči státu, fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, paleontologické nálezy a geologické celky, péči o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péči o vzhled a přístupnost krajiny*“.<sup>47</sup> Zákon o ochra-

<sup>44</sup> Schválen usnesením vlády ČR č. 1497 ze dne 30. listopadu 2009.

<sup>45</sup> *Schválena usnesením vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2013.*

<sup>46</sup> Blíže srov. např. PRCHALOVÁ, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000 s komentářem a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde, 2010 nebo MIKO, L. –BOROVIČKOVÁ, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

<sup>47</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

ně přírody a krajiny definuje krajinu jako „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, která je tvořena souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky“,<sup>48</sup> a dále též obsahuje demonstrativní výčet nástrojů, které mají orgány veřejné moci nebo fyzické a právnické osoby – při ochraně přírody a krajiny k dispozici.<sup>49</sup> Na úseku ochrany krajiny – kterou ne vždy lze přesně oddělit od ochrany přírody – je to zejména ochrana a vytváření územních systémů ekologické stability krajiny, ochrana významných geomorfologických a geologických jevů a zvláštní ochrana vybraných nerostů, ochrana dřevin rostoucích mimo les, vytváření sítí zvláště chráněných území a péče o ně, spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení, účast na ochraně půdního fondu (zejména při pozemkových úpravách), ovlivňování vodního hospodaření v krajině při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů, obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů (např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny) či ochrana krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace. I při demonstrativním výčtu je zřejmé, že se jedná o široký soubor nástrojů obecné i zvláštní ochrany krajiny, který je nadále konkretizován jednak v jednotlivých ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny, jednak v dalších složkových zákonech na úseku ochrany životního prostředí (např. ve vodním zákoně,<sup>50</sup> lesním zákoně<sup>51</sup> nebo v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>52</sup>). Zákon o ochraně přírody a krajiny v daném ustanovení rovněž odkazuje na územní plánování, stavební řízení<sup>53</sup> a pozemkové úpravy, tedy oblasti upravené zvláštními právními předpisy (stavebním zákonem,<sup>54</sup> resp. zákonem o pozemkových úpravách<sup>55</sup>). Nicméně, výše zmíněný výčet je pouze demonstrativní, tudíž ve vnitrostátním právním řádu ČR jsou přítomny i další právní nástroje, které napomáhají v ochraně krajiny. Na tomto místě lze zmínit zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí,<sup>56</sup> podle kterého se posuzují vlivy záměrů a koncepcí mimo jiné též na krajinu a kulturní památky, a dále též právní předpisy na úseku státní památkové péče.

<sup>48</sup> § 3 odst. 1 písm. m) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>49</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>53</sup> V § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny chybí výslovný odkaz též na územní řízení; z povahy věci však vyplývá, že spoluúčast orgánů ochrany přírody také v tomto procesu probíhající podle stavebního zákona je velmi významná.

<sup>54</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Podle § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, se „posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.“ Blíže srov. DVORÁK, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 20.

## PAMÁTKOVÁ PÉČE A OCHRANA HISTORICKÉ KULTURNÍ KRAJINY

Právní předpisy na úseku památkové péče mohou výrazným způsobem napomoci ochraně určitých aspektů kulturní krajiny, neboť upravují několik právních nástrojů, které jsou v této problematice velmi dobře využitelné. Navíc v poslední době jak na straně památkové péče, tak na straně ochrany přírody sílí přesvědčení o nezbytnosti společného postupu při ochraně přírodního a kulturního dědictví.<sup>57</sup> Jde o důsledek stále se prohlubujícího poznání složitého vztahu člověka a přírody. V dříve oddělených sférách památkové péče a ochrany přírody byl nalezen výmluvný spojovatel v podobě péče o kulturní krajinu a od něj se pak odvinulo mnoho dalších společných zájmů.

Předmětem zájmu památkové péče byla ochrana historické kulturní krajiny nejprve nepřímou, a to prostřednictvím ochrany významných krajinných dominant (např. hrady, zámky, kostely), tedy jednotlivých historických staveb či jejich areálů, chráněných jako *kulturní památky* či *národní kulturní památky*. Poměrně záhy, a to i v evropském kontextu, se však předmětem památkové ochrany staly i historické městské celky a obecně prostředí kulturních památek. Některé z těchto krajinných dominant prohlášených za kulturní památku získaly i *ochranné pásmo*, které ochraňuje právě jejich nenarušené krajinné působení. Sem patří i plošná ochrana historických měst a vesnic formou *památkových rezervací a zón*, zvláště v těch případech, kdy má sídlo dominantní polohu a výraznou siluetu. U řady z nich lze rozlišit i krajinný rozměr. Jde například o působení městských dominant v širším krajinném rámci, nebo o vysloveně krajinný kontext u samostatně v krajině stojících kostelů, hradů, ale i kaplí či soch. Logickým vyústěním širšího prostorového vnímání památkové ochrany v právních předpisech na úseku památkové péče se stal zájem o ochranu kulturní krajiny.<sup>58</sup>

### ZÁKON O KULTURNÍCH PAMÁTKÁCH Z ROKU 1958

První zákon na úseku památkové péče pro území dnešní České republiky byl ve srovnání s ostatními evropskými státy přijat poměrně pozdě, teprve v roce 1958.<sup>59</sup> Byl jím **zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kulturních památkách“ nebo „ZKP“).<sup>60</sup> Účelem tohoto zákona bylo „*upravit ochranu kulturních památek, jejich využití a péči o ně pro jejich kulturně politický význam tak, aby památky byly zachovány, řádně spravovány, účelně*

<sup>57</sup> PEŠOUT, P.: „Znovuobjevená“ spolupráce při ochraně přírody a památek. *Ochrana přírody*, 2011, roč. LXVI, č. 4, s. 7–9.

<sup>58</sup> KUČOVÁ, V. – KUČA, K.: Ochrana kulturní krajiny v České republice a její perspektivy. *Památková péče na Moravě*, 2005, č. 10, s. 7–24.

<sup>59</sup> K důvodům, proč k přijetí zákona na úseku památkové péče v tehdejší Československé republice nedošlo dříve, srov. např. ŠTONCNER, P.: Příspěvky k dějinám památkové péče v Československé republice v letech 1918–1938. Část 4. – Snahy o vydání památkového zákona. *Zprávy památkové péče*, 2005, roč. 65, č. 3, s. 246–252.

<sup>60</sup> VINTER, V.: K padesátému výročí vydání zákona o kulturních památkách. *Zprávy památkové péče*, 2008, roč. 68, č. 5, s. 343–347.

společensky využity a zpřístupněny lidu a staly se tak významnou součástí kulturního a hospodářského života socialistické společnosti“.<sup>61</sup>

Na základě ZKP byly chráněny jako **kulturní památky**, popř. **národní kulturní památky** zejména různé krajinné dominanty, tedy významné historické stavby (např. hrady, zámky, kostely). Za kulturní památku byl podle zákona o kulturních památkách považován „kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k významným osobám a událostem dějin a kultury“.<sup>62</sup> Kulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, prohlašovala vláda ČSR na návrh ministra školství a kultury za národní kulturní památky. Národní kulturní památky požívaly zvýšené ochrany podle dalších ustanovení tohoto zákona.<sup>63</sup>

Jako kulturní památky s významným krajinným přesahem, které byly chráněny již na základě zákona o kulturních památkách z roku 1958, patří např. hradiště (např. hora Říp s rotundou sv. Jiří<sup>64</sup>), sloupy, pilíře a boží muka<sup>65</sup> ve volné krajině (např. sloup se sochou Panny Marie v Mařenicích,<sup>66</sup> Mariánský pilíř v Kozlovicích<sup>67</sup> nebo boží muka v Dolních Dunajovicích<sup>68</sup>), lesoparky (např. areál lesoparku Prašivice<sup>69</sup>), lovecké zámečky s parky (např. Leontýn<sup>70</sup> nebo Dřevíč<sup>71</sup>), zámecké parky (např. zámecký park v obci Dobroslavice, okr. Opava,<sup>72</sup> zámecký park s ohradní zdí v obci Kostelní Břiza, okr. Sokolov<sup>73</sup>), obory (např. obora v Náměšti nad Oslavou,<sup>74</sup> Jabkenická obora v okr. Mladá Boleslav<sup>75</sup> nebo pražská obora Hvězda<sup>76</sup>) nebo putní kostely (např. kostel Na-

<sup>61</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

<sup>62</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb.

<sup>63</sup> § 3 zákona č. 22/1958 Sb.

<sup>64</sup> Usnesení vlády ČSR ze dne 30. března 1962 č. 251. K vymezení rozsahu této národní kulturní památky obecně závazným právním předpisem došlo až v roce 1998, tedy za platnosti nového zákona o státní památkové péči. Vláda ČR svým nařízením č. 171/1998 Sb., o vymezení některých národních kulturních památek a o změně a doplnění některých právních předpisů, vymezila rozsah národní kulturní památky Hora Říp s rotundou sv. Jiří, která je v Ústředním seznamu kulturních památek ČR evidována pod rejstř. č. 11772/5-2.

<sup>65</sup> Blíže srov. např. HÁJEK, P.: *Zděná boží muka v jižních Čechách*. Edice Monumenta, sv. I., NPÚ, územní odborné pracoviště v Českých Budějovicích, 2009 nebo PALOUŠOVÁ, Z.: *Kamenná boží muka v jižních Čechách a přilehlé Moravě*. Edice Monumenta, sv. II. NPÚ, územní odborné pracoviště v Českých Budějovicích, 2009.

<sup>66</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 20536/5-3126.

<sup>67</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 35642/8-2763.

<sup>68</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 20992/7-1208.

<sup>69</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 26300/4-4158. Blíže srov. TŮMA, T. – ZELINKOVÁ, V.: *Průzkum zanikajícího lesoparku Prašivice u Nalžovských Hor. Památky Západních Čech*, 2011, č. 1, s. 62–76.

<sup>70</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 28858/2-2729.

<sup>71</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 32904/2-2753.

<sup>72</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 21124/8-1356.

<sup>73</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 31899/4-619.

<sup>74</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 35093/7-2898.

<sup>75</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 32744/2-1580.

<sup>76</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná společně se stejnojmenným letohrádkem a bojištěm Bílá Hora v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 11722/1-1500.

nebevzetí P. Marie na Sv. Hostýně,<sup>77</sup> poutní místo Homol ve Lhotách u Potštejna<sup>78</sup> nebo klášter s poutním kostelem v Klokotech<sup>79</sup>).

Přímou součástí krajiny tvoří také aleje, z nichž celá řada byla chráněna jako kulturní památka již podle zákona o kulturních památkách z roku 1958 (např. poutní cesta ke kostelu Nanebevzetí Panny Marie na svatém Kopečku u Olomouce,<sup>80</sup> alej z Králík na Horu Matky Boží, hráz rybníka s alejí ve Vlhavech<sup>81</sup>). Obdobný charakter mají křížové cesty (např. křížová cesta v Nových Hradech,<sup>82</sup> Vlachově Březí<sup>83</sup> nebo v Klokotech), zvláště pokud spojují značně vzdálené památky (např. Staroboleslavská cesta z Prahy do Staré Boleslavi<sup>84</sup> nebo Hájecká cesta z Prahy do Hájku<sup>85</sup>).

Poměrně často již za platnosti zákona o kulturních památkách docházelo též k ochra- ně historických technických vodohospodářských děl, které jsou vnímány jako důležité krajinné prvky. Jedná se zejména o rybníky (např. rybníky Svět, Rožmberk, Kocliřov, Kaňov, Velký Tisý, Dvořiště a Opatovický rybník, které jsou součástí Rožmberské rybníční soustavy,<sup>86</sup> Novozámecký rybník u Zahrádek,<sup>87</sup> rybník Mrhal v Hlincové Hoře,<sup>88</sup> rybník Bezdrev u Hluboké nad Vltavou<sup>89</sup>) a vodní kanály (např. Zlatá stoka a Nová řeka, které jsou součástí Rožmberské rybníční soustavy,<sup>90</sup> náhon Alba ve východních Čechách,<sup>91</sup> Dlouhá strouha u Kvasin,<sup>92</sup> Opatovický vodní kanál na Pardubicku,<sup>93</sup> Vraňansko-hořínský plavební kanál u Mělníka<sup>94</sup> nebo kanály na plavení dříví Schwarzen-

<sup>77</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 23128/7-5982. Blíže srov. KUBEŠA, P.: Svatý Hostýn a jeho historický vývoj. In: *Komponovaná kulturní krajina a možnosti její obnovy a zachování*. Sborník přednášek z odborného semináře konaného v Olomouci ve dnech 22.–23. dubna 2010. Olomouc: Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Olomouci, 2010, s. 116–147.

<sup>78</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 14236/6-2229.

<sup>79</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 33854/3-4878.

<sup>80</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 40162/8-1741. Blíže srov. KUBEŠA, P. – MARKOVÁ, J.: Barokní kulturní krajina Klášterní hradisko a Svatý Kopeček. In: *Komponovaná kulturní krajina a možnosti její obnovy a zachování*. Sborník přednášek z odborného semináře konaného v Olomouci ve dnech 22.–23. dubna 2010. Olomouc: Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Olomouci, 2010, s. 62–80.

<sup>81</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 34489/3-546.

<sup>82</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 46139/6-927.

<sup>83</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 16541/3-3872.

<sup>84</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 40703/1-1635. Blíže srov. např. KURANDA, M.: *Z Prahy do Staré Boleslavi svatou cestou podél čtyřiačtyřiceti kapliček a svatováclavskou cestou ze Staré Boleslavi do Prahy*. Brandýs nad Labem – Stará Boleslav: s.n., 2009.

<sup>85</sup> JELÍNKOVÁ, M.: Obnova poutní cesty ze Strahovského kláštera do Hájku. *Zahrada – park – krajina*, 2002, roč. XII, č. 4.

<sup>86</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 33857/3-2381. V roce 2002 byla vládou ČR prohlášena za národní kulturní památku [srov. § 1 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 337/2002 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky].

<sup>87</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 28674/5-3407. Blíže srov. KOUTEK, T.: *Nejkrásnější české rybníky; Novozámecký rybník*. Praha: Nakladatelství Brána, a.s., 2008, s. 125.

<sup>88</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 16860/3-101.

<sup>89</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod rejstř. č. 86943/3-5879.

<sup>90</sup> Op. cit. sub. 86.

<sup>91</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 41404/6-2239.

<sup>92</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 25190/6-2320.

<sup>93</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 25076/6-4411.

<sup>94</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 33582/2-3683.

berský<sup>95</sup> a Vchynicko Tetovský<sup>96</sup> na Šumavě, Blatenský<sup>97</sup> a Flájský<sup>98</sup> kanál v Krušných horách či kluauza k plavení dříví v obci Rajnochovice v Hostýnských vrších<sup>99</sup>). K pozůstatkům po dřívější hornické činnosti, které byly chráněny již podle zákona o kulturních památkách, patří např. lom Bílý kámen u Sázavy.<sup>100</sup> Vysloveně přírodní charakter mají jeskyně, které jsou důležité pro památkovou péči z archeologického hlediska (např. jeskyně Pekárna, Kůlna či Býčí skála v Moravském krasu, jeskyně Koda, Tří volů, Na průchodě, Na zlatém koni či Nad vodopády v Českém krasu, Mladečské jeskyně na Litovelsku nebo jeskyně Šipka ve Štramberku). Předmětem památkové ochrany ve formě národní kulturní památky se již v minulosti staly některé širší krajinné úseky (např. národní kulturní památka Babiččino údolí v Ratibořicích<sup>101</sup>).

Poměrně záhy, a to i v evropském kontextu, se však předmětem památkové ochrany staly i historické městské celky a prostředí je obklopující. Kolem některých kulturních památek bylo rozhodnutím orgánu krajského národního výboru vyhlášováno **ochranné pásmo**, které chránilo právě nenarušené krajinné působení těchto prvků. Tyto orgány byly oprávněny v ochranném pásmu „omezit nebo zakázat určitou činnost nebo naříditi odstranění nebo úpravu stavby nebo jiného zařízení, úpravu prostoru, popřípadě i úpravu pozemků, nebo učiniti jiná vhodná opatření“.<sup>102</sup> Přitom bylo možné stanovit podmínky jeho ochrany, jimiž se mohlo zejména „omezit nebo zakázat určitá činnost (např. zemědělská, stavební, průmyslová, komunikační), naříditi odstranění nebo úprava stavby nebo jiného zařízení (např. asanace, stavební úprava, přemístění, demolice), naříditi úprava prostoru, popřípadě i úprava pozemků (např. zastavovací plán, asanace, sadová úprava) nebo učiniti jiné vhodné opatření (např. bezpečnostní)“.<sup>103</sup>

Zákon o kulturních památkách pamatoval v § 4 též na plošnou ochranu historických měst a vesnic formou památkových rezervací. Ze zákona o kulturních památkách vyplý-

<sup>95</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 14743/3-3714 (zapsána od dne 31. 10. 1963).

<sup>96</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 26816/4-3299. Blíže srov. BLAŽKOVÁ, T.: Vchynicko-tetovský plavební kanál: Příspěvek ke studiu industriální krajiny. *Antropowebzin*, 2010, č. 3, s. 277–281.

<sup>97</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná od roku 1980 v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 21605/4-4149.

<sup>98</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 42649/5-5081. Blíže srov. JOZA, V. – DVOŘÁK, T.: Plavební kanál Fláje-Clausnitz v Krušných horách. *Lesnická práce*, Kostelec n. Č. l., 2000, roč. 79, č. 12, s. 566–567.

<sup>99</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. ÚSKP 27448/7-6118).

<sup>100</sup> Nemovitá kulturní památka evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. ÚSKP 26894/2-3553).

<sup>101</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 24. 2. 1978 č. 70.

<sup>102</sup> § 5 zákona č. 22/1958 Sb.:

„(1) *Vyžaduje-li to ochrana nemovité památky, určí pro ni výkonný orgán krajského národního výboru v dohodě s dotčenými úřady a orgány ochranné pásmo a stanoví podmínky, jichž nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů; může při tom v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo naříditi odstranění nebo úpravu stavby nebo jiného zařízení, úpravu prostoru, popřípadě i úpravu pozemků, nebo učiniti jiná vhodná opatření.*

(2) *Vlastník (uživatel) pozemku, na němž bylo zřízeno ochranné pásmo, je povinen se podrobiti omezením stanoveným podmínkami ochrany. Vznikne-li tím vlastníku (uživateli) pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, majetková újma nikoli nepatrná, přísluší mu náhrada. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o náhradě a její výši výkonný orgán okresního národního výboru.“*

<sup>103</sup> § 1 odst. 2 vyhlášky Ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Ú.l., o památkových ochranných pásmech.

valo, že „*tvorí-li skupina nemovitých památek se svým prostředím celek, může ministr školství a kultury v dohodě s ministrem-předsedou Státního výboru pro výstavbu, s ministrem-předsedou Státního úřadu plánovacího, s ministrem financí a s ostatními vedoucími zúčastněných ústředních úřadů prohlásit tento celek za památkovou rezervaci a stanovit podmínky, jimiž se má v ní řídit stavební činnost*“.<sup>104</sup> Na základě tohoto ustanovení zákona o kulturních památkách bylo výnosem ministerstva kultury prohlášeno několik památkových rezervací s výrazným krajinným přesahem (např. památková rezervace Kuks se souborem plastik v Betlémě<sup>105</sup> nebo městská památková rezervace Kroměříž se zámeckými zahradami Podzámeckou a Květnou<sup>106</sup>). Mezi výrazné krajinné prvky, které byly na našem území chráněny již za platnosti zákona o kulturních památkách, patří také hradíště. Některá z nich se již v 60. letech 20. století stala archeologickými památkovými rezervacemi (např. Třísov,<sup>107</sup> České Lhotice,<sup>108</sup> Liboodřický mohylník<sup>109</sup> nebo Slavníkovská Libice<sup>110</sup>).

#### ZÁKON O STÁTNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČI Z ROKU 1988

Nové právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny a koncepční zájem památkové péče o krajinu jako takovou jsou spojeny s dosud platným **zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“ nebo „ZSP“). Tento zákon rozšířil formy územní památkové ochrany, když vedle památkových rezervací zavedl novou kategorii památkových zón. Tuto kategorii územní památkové ochrany předchází právní úprava (zákon o kulturních památkách z roku 1958) neupravovala a ministerstvo kultury tudíž nemohlo do okamžiku nabytí její účinnosti prohlašovat určité krajinné celky za památkové zóny.

Zákon o státní památkové péči definuje základní pojem použitý již v jeho názvu<sup>111</sup> jako „*péči státu o kulturní památky, která zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek*“.<sup>112</sup> Základním předmětem ochrany (státní) památkové péče jsou kulturní památky, které jsou chráněny státem jako „*nedílná součást kulturního dědic-*

<sup>104</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

<sup>105</sup> Výnos ministra kultury ČSR čj. 6585/71-II/2 o prohlášení obce Kuksu s přílehlým komplexem bývalého hospitálu a souborem plastik v Betlémě za památkovou rezervaci (publ. Věstník MŠ a MK ČSR – sešit 6/1971).

<sup>106</sup> Výnos Ministerstva kultury ČSR ze dne 8. 9. 1978 č.j. 15.869/78-VI/1, kterým se vyhláší historické jádro města Kroměříže s Podzámeckou a Květnou zahradou za památkovou rezervaci [(reg.) v částce 29/1978 Sb. (publ.) Věstník MŠ a MK ČSR – sešit 10/1978 (s. 145)].

<sup>107</sup> Výnos Ministerstva školství a kultury ČSR čj. 50 570/1961-V/2 o prohlášení státní archeologické rezervace Třísov (publ. Věstník MŠK – sešit 4/1961).

<sup>108</sup> Výnos Ministerstva školství a kultury ČSR čj. 20 602/1965-V/2 o zřízení státní archeologické rezervace České Lhotice, okres Chrudim.

<sup>109</sup> Výnos Ministerstva školství a kultury ČSR čj. 11 126/66-V/2 o zřízení státní archeologické rezervace Liboodřický mohylník.

<sup>110</sup> Výnos Ministerstva školství a kultury ČSR čj. 36.568/61-V/2 ze dne 31. 8. 1961 o prohlášení městské památkové rezervace v Kutné Hoře, Táboře, Jindřichově hradci, Slavonicích, Žatci a zřízení archeologické památkové rezervace Slavníkovská Libice.

<sup>111</sup> V odborné mluvě památkářů se adjektivum „státní“ dnes obvykle vypouští.

<sup>112</sup> § 1 odst. 2 ZSP.

*tví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu*<sup>113</sup>.

Definice **kulturní památky** obsažená v § 2 odst. 1 ZSPP<sup>114</sup> je z hlediska ochrany kulturní krajiny aktuální dodnes tím, že za ně mohou být prohlášeny také nemovité i movité věci, popř. jejich soubory, které jsou významnými doklady životního prostředí společnosti. Neopomenutelnou součástí krajiny je její sociální a duchovní struktura. A právě instituty a nástroje ZSPP – a institut kulturní památky zvláště – chrání ta nejhodnotnější díla člověka, která byla v krajině vytvořena, dokreslují ji, tvoří její dominanty a přispívají tak k jejímu charakteristickému *geniu loci*.<sup>115</sup> Za účinnosti zákona o státní památkové péči prohlásilo ministerstvo kultury za kulturní památku několik krajinných či vysloveně přírodních prvků (např. průrvu Ploučnice u Novin pod Ralskem,<sup>116</sup> propadlinu na ložisku Žebračka ve Zlatých horách,<sup>117</sup> Dlouhou stoku s rybníky Kladským a Novým u Chebu,<sup>118</sup> Zámeckou alej ve Slavkově u Brna<sup>119</sup> nebo oboru v Horšově<sup>120</sup>).

Ochrana kulturních památek spočívá na povinnostech adresovaných ZSPP vlastníkově (a některých z nich také uživateli) památky, který musí na své náklady pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.<sup>121</sup> Každý – tj. fyzická i právnická osoba – je povinen si počínat tak, aby nezpůsobil nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožoval jejich zachování a společenské využití.<sup>122</sup> Ochrana kulturních památek však není absolutní, prohlášení věci za kulturní památku lze z mimořádných důvodů zrušit,<sup>123</sup> neboť za určitých podmínek může převážet jiný veřejný zájem nad zájmem památkové péče.

Kulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, prohlašuje vláda České republiky nařízením za **národní kulturní památky** a stanoví

<sup>113</sup> § 1 odst. 1 ZSPP.

<sup>114</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 ZSPP zní:

„(1) Za kulturní památky podle tohoto zákona prohlašuje ministerstvo kultury České republiky nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory,

a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické,

b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.“

<sup>115</sup> K pojednání o *geniu loci* blíže srov. např. DAY, Ch.: *Duch a místo. Uzdravování našeho prostředí*. Brno: ERA, 2004; NÖRBERG-SCHULZ, Ch.: *Genius loci. Krajina, místo, architektura*. 2. vydání. Praha: Dokořán, 2010; nebo ČÍLEK, V.: *Posvátná krajina. Eseje o místech, silách a dracích*. Praha: Malvern, 2014.

<sup>116</sup> Prohlášeno kulturní památkou Ministerstvem kultury ČR dne 17. 12. 1997, č. rejstř. 12823/5-5826.

<sup>117</sup> Prohlášena kulturní památkou Ministerstvem kultury ČR dne 15. 8. 1994, č. rejstř. 12893/8-3837. Blíže srov. VÍCHA, O.: K ochraně hornických památek vzniklých v důsledku hornické činnosti na příkladu propadu Žebračka. In: DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. et al.: *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Kolektivní monografie*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012, s. 182–192.

<sup>118</sup> Prohlášeno kulturní památkou Ministerstvem kultury ČR dne 21. 11. 2003, č. rejstř. 100490.

<sup>119</sup> Prohlášena kulturní památkou Ministerstvem kultury ČR dne 15. 9. 2000, č. rejstř. 50539/7-8904.

<sup>120</sup> Nemovitá kulturní památka prohlášená Ministerstvem kultury ČR dne 28. 12. 2009, evidovaná v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. rejstř. 103777.

<sup>121</sup> § 9 odst. 1 a 2 ZSPP.

<sup>122</sup> § 9 odst. 3 ZSPP.

<sup>123</sup> § 8 odst. 1 ZSPP.



podmínky jejich ochrany.<sup>124</sup> Vláda ČR za národní kulturní památku prohlásila také několik krajinných prvků s výraznými krajinnými aspekty. Jedná se zejména o zámecké zahrady (např. Kačina,<sup>125</sup> Krásný Dvůr<sup>126</sup>) nebo historická technická vodohospodářská díla (např. Rožmberská rybníční soustava tvořená mj. rybníky Rožmberk a Svět<sup>127</sup>). Vláda ČR rozšířila svým nařízením č. 106/2014 Sb.<sup>128</sup> výčet kulturních památek s výrazným krajinným aspektem, které jsou s účinností ke dni 1. října 2014 chráněny v režimu národních kulturních památek, mj. o soubor hornických památek v Březových Horách, důl Mauritius v Hřebečné, soubor plavebních kanálů na Šumavě (Schwarzenberský kanál, Kaplický potok, Vchynicko-Tetovský kanál) nebo Dlouhou stoku s rybníky Kladským a Novým. Pro zabezpečení ochrany národních kulturních památek prohlášených tímto nařízením vlády byla vládou ČR stanovena podmínka, že rozsah zastavěných ploch, tvar terénu, popřípadě výšková úroveň a skladba zástavby se nesmějí měnit, pokud by tím došlo k poškození kulturní hodnoty národní kulturní památky.<sup>129</sup>

Specifickým právním nástrojem, který lze využít pro ochranu historické krajiny v městských a vesnických sídlech, popř. pro ochranu určité historické kulturní krajiny jako celku, je prohlášení těchto sídel či jejich částí za památkově chráněná území, tj. za památkovou rezervaci či památkovou zónu. Musí být však splněna jedna zásadní podmínka, která spočívá v tom, že památkové hodnoty městského či vesnického území, popř. historické kulturní krajiny musí být natolik přesvědčivé, aby opravňovaly prohlášení určitého celku za památkově chráněné území.

**Památková rezervace** je zákonem o státní památkové péči definována jako „území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popř. archeologických nálezů“.<sup>130</sup> Praxe památkové péče rozeznává několik typů památkových rezervací:

- městské památkové rezervace (MPR) chrání historická jádra nejzachovalejších a památkově nejhodnotnějších měst,<sup>131</sup>
- vesnické památkové rezervace (VPR) chrání nejzachovalejší vesnické sídelní celky,<sup>132</sup>
- archeologické památkové rezervace (APR) chrání archeologické lokality celostátního významu,<sup>133</sup>

<sup>124</sup> § 4 odst. 1 ZSP.

<sup>125</sup> § 1 odst. 1 písm. a) bod 4 nařízení vlády č. 132/2001 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

<sup>126</sup> § 1 odst. 1 písm. e) bod 4 nařízení vlády č. 132/2001 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

<sup>127</sup> § 1 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 337/2002 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. Blíže srov. KUČOVÁ, V.: Třeboňské rybníkářské dědictví a Seznam světového dědictví UNESCO. *Zprávy památkové péče*, 2005, roč. 65, č. 6, s. 467–472.

<sup>128</sup> Nařízení vlády č. 106/2014 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky.

<sup>129</sup> § 2 nařízení vlády č. 106/2014 Sb.

<sup>130</sup> § 5 odst. 1 ZSP.

<sup>131</sup> V současnosti je prohlášeno za městskou památkovou rezervaci celkem 40 historických center měst, např. Brna, Českých Budějovic, Českého Krumlova, Litoměřic, Litomyšle, Olomouce, Plzně, Prahy, Tábora, Telče, nebo Třeboně.

<sup>132</sup> V současnosti je prohlášeno za vesnickou památkovou rezervaci celkem 61 obcí, např. Holašovice, Komárov, Mažice, Vlastiboř, Zálší a Záluží na Soběslavsku chránící vesnické celky vystavěné ve stylu jihočeského selského baroka.

<sup>133</sup> V současnosti je prohlášeno za archeologické památkové rezervace 8 archeologických lokalit, mj. slavníkovské hradiště v Libici nad Cidlinou, hradiště Pohansko u Břeclavi nebo Staré zámky u Lišné.

- tzv. ostatní památkové rezervace jsou specifické případy, které nelze jednoznačně pořadit pod výše uvedené kategorie.<sup>134</sup>

ZSPP sice umožnil vládě stanovit nařízením obecné ochranné podmínky pro zabezpečování památkové péče v památkových rezervacích, ale tohoto zákonného zmocnění zatím nebylo využito.<sup>135</sup> Ochrana památkových rezervací a zabezpečování památkové péče v nich je stanovena přímo v jednotlivých zřizovacích aktech, kterými jsou od data účinnosti ZSPP nařízení vlády.<sup>136</sup> A právě v podmínkách pro zabezpečení ochrany památkových rezervací, které jsou součástí zřizovacích aktů, se zohledňují rovněž panoramatické hodnoty městských celků, zasazení památkových rezervací do krajinného rámce, vazba na přírodu kolem městských celků či ochrana zeleně uvnitř památkových rezervací. Jako příklad lze uvést nařízení vlády, kterým se stanovilo území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace, které stanovilo mj. povinnost při pořizování územně plánovací dokumentace chránit panoramatické hodnoty těchto rezervací, respektovat historický půdorys a jemu odpovídající urbanistickou skladbu, stejně tak projektovat a realizovat sadové a terénní úpravy v souladu s památkovou hodnotou rezervací, jejich městských prostor a ploch.<sup>137</sup> Ještě výraznější zdůraznění ochrany krajinného kontextu památkové rezervace se nalézá v nařízení vlády, které prohlásilo za památkovou rezervaci území pevnosti Terezín. Pro zabezpečení ochrany památkové rezervace Terezín se mj. stanoví, že musí být zachován volný prostor nezastavěný městskou zástavbou a pohledově nenarušující souvislost mezi Hlavní a Malou pevností a že v té části rezervace, která zahrnuje Bohušovickou kotlinu a hřbitovy, se musí dbát na zachování a dotvoření volného krajinného území, zdůrazňujícího historickou souvislost města s pietními místy krematoria a hřbitovů, a stejně tak nesmí být narušena panoramatická hodnota města.<sup>138</sup>

Právním nástrojem analogickým k památkovým rezervacím jsou **památkové zóny**, které jsou zákonem o státní památkové péči definovány jako „*území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty*“.<sup>139</sup> Tento nástroj vznikl až v 80. letech minulého století z potřeby památkové péče ochránit před hrozící devastací historická jádra měst, která nebyla chráněna jako památkové rezervace.<sup>140</sup> Na rozdíl od památkových rezervací, nebyly památkové zóny upraveny zákonem o kulturních památkách z roku 1958 a zavedl je tedy až zákon o státní památkové péči z roku 1988. Z legální definice tohoto pojmu plyne závěr, že památková zóna chrání stejné hodnoty jako památková rezervace s přihlédnutím ke skutečnosti, že jde o památkově chráněné

<sup>134</sup> V této kategorii byly zatím prohlášeny dvě lokality. Jedná se o obec Kuks (okr. Trutnov) s přilehlým komplexem barokního hospitálu a souborem plastik a soubor technických památek Stará Huť v Josefském údolí u Olomučan (okr. Blansko).

<sup>135</sup> § 5 odst. 2 ZSPP.

<sup>136</sup> § 5 odst. 1 ZSPP.

<sup>137</sup> § 3 nařízení vlády ČSR č. 54/1989 Sb., o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace.

<sup>138</sup> § 5 písm. c) a d) nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace.

<sup>139</sup> Srov. § 6 odst. 1 ZSPP.

<sup>140</sup> Srov. KIBIC, K.: Tricet let úsilí o prohloubení památkové ochrany našich historických měst. *Zprávy památkové péče*, 2004, roč. LXIV, č. 3, s. 232–243.

území s menší koncentrací kulturních památek oproti památkové rezervaci. Obdobně tedy praxe památkové péče rozeznává několik typů památkových zón:

- městské památkové zóny (MPZ) chrání hodnotná městská území,<sup>141</sup>
- vesnické památkové zóny (VPZ) chrání hodnotné vesnické celky,<sup>142</sup>
- krajinné památkové zóny (KPZ) chrání hodnotnou historickou krajinu.

Výše uvedená území může ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem prohlásit za památkovou zónu a současně může určit podmínky její ochrany.<sup>143</sup> Dané ustanovení ZSPP výslovně nestanoví formu právního aktu, kterým má ministerstvo kultury památkovou zónu prohlásit. Do roku 2013 (resp. do roku 2004<sup>144</sup>) proklašovalo ministerstvo kultury památkové zóny formou vyhlášky, a to aniž by k tomu mělo výslovné zákonné zmocnění, které potřebovalo podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.<sup>145</sup> Zmocnění k vydání vyhlášky k prohlášení památkové zóny však nevyplývá z § 6 odst. 1 ZSPP a není obsaženo ani v § 45 ZSPP, ve kterém je ministerstvo kultury zmocněno pouze k vydání vyhlášky k provedení § 6 odst. 2 ZSPP (v dohodě s ministerstvem pro místní rozvoj<sup>146</sup>), tedy právního předpisu stanovícího obecné podrobnosti o proklašování památkových zón. Vzhledem k tomu, že prohlášení určitého území za památkovou zónu navíc svou povahou a obsahem ani po materiální stránce není právním předpisem, ale spíše opatřením obecné povahy, neboť jde o správní akt s konkrétním předmětem, vyhláškou ministerstvo kultury v současné době tato území formou opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.<sup>147</sup> K vydání opatření obecné povahy se na rozdíl od vyhlášky podle ustálené soudní judikatury výslovné zákonné zmocnění nevyžaduje,

<sup>141</sup> V současnosti je za městskou památkovou zónu proklašeno celkem 255 území, převážně historických center měst (např. Poděbrady, Nymburk, Klatovy, Opava, Šumperk, Slavkov u Brna, Prostějov, Uherské Hradiště, Polná, Třebíč, Jaroměřice nad Rokytnou). Pro zajímavost lze uvést, že Ministerstvo kultury ČR v současné době posuzuje návrh na zařazení území sídliště Lesná v Brně v rozsahu původního projektu (tzv. „Investiční akce Lesná“ z let 1960–1970) mezi památkově chráněná území v kategorii městská památková zóna. Pokud by Ministerstvo kultury takovou památkovou ochranu schválilo, byl by to nejen první panelový komplex chráněný v kategorii památková zóna, ale také první památková zóna, ve které by nebyla ani jedna chráněná budova. Přírodní charakter tohoto panelového sídliště, které bylo vybudováno v průběhu 60. a 70. let 20. století, je nejzdařilejším brněnským sídlištěm a díky zdejší zeleni a nezpochybnitelnému krajinnému rázu se tato čtvrť řadí mezi nejatraktivnější části Brna a je přirovnávána k finské Tapiole u Helsinek. Blíže srov. MALEČEK, M. – VALENTOVÁ, V. – JERÁBEK, M. (ed.): *Lesná 50 let sídliště: Historie, současnost, perspektivy*. Brno, 2012.

<sup>142</sup> V současnosti je za vesnickou památkovou zónu proklašeno celkem 211 obcí (např. Zlatá Koruna, Putim, Rejvíz, Šatov, Karlova Studánka, Malá Morávka nebo Boňov). K posledně jmenované vesnické památkové zóně blíže srov. VÍCHOVÁ, B. – VÍCHA, T.: *Boňov – vesnická památková zóna – současné problémy z pohledu památkáře, chalupáře*. Památky Vysočiny. Sborník NPU ÚOP v Telči 2008/2009, Telč, 2010, s. 71–81.

<sup>143</sup> Op. cit. sub 139.

<sup>144</sup> V roce 2004 byla vydána poslední vyhláška k provedení § 6 odst. 1 ZSPP. Jednalo se o vyhlášku č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu.

<sup>145</sup> Srov. k tomu např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008: „... Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře konstatoval, že pravomoc ministerstva vydávat právní předpisy k provedení zákona je založena čl. 79 odst. 3 Ústavy, a to za předpokladu danosti výslovného zákonného zmocnění (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 7/03). V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 Ústavní soud vytýčil zásady ústavního vymezení odvozené novotvorby exekutivy, mezi něž patří i existence zřejmě vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu).“

<sup>146</sup> § 45 odst. 2 písm. a) ZSPP.

<sup>147</sup> § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. např. VEDRAL, J.: *Opatření obecné povahy*. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 329–363.

postačuje pouze, aby měl správní orgán pravomoc vydat závazný správní akt, který není ani obecně závazným právním předpisem ani rozhodnutím ve správním řízení.

Jak vyplývá z prováděcího právního předpisu k ZSP, <sup>148</sup> je pro prohlášení památkové zóny určující „*charakteristika významných kulturních hodnot území, vymezení hranice památkové zóny, popis předmětu ochrany a péče, a stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí*“. Právní akty ministerstva kultury (vyhlášky, resp. opatření obecné povahy) tedy stanoví, co jsou kulturní hodnoty té které památkové zóny, a na to navazující ochranné podmínky. Tak například vyhláška ministerstva kultury č. 476/2002 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny, vymezila podstatu památkové hodnoty více než 90 městských památkových zón, mezi kterými byla historická jádra takových měst jako např. Beroun, Frýdlant v Čechách, Litovel, Louny, Mělník, Rakovník nebo Uničov „*jako význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitosti a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla*“.<sup>149</sup> Ještě patrnější jsou mezi definovanými kulturními hodnotami zahrnuty složky krajiny ve vyhláškách ministerstva kultury, kterými jsou prohlašovány **vesnické památkové zóny**. Za chráněné kulturní hodnoty je pojímáno historické prostředí s architektonickými soubory, jednotlivými nemovitými kulturními památkami, uspořádáním pozemků, pozemními komunikacemi, vodními plochami, vodními toky, trvalými porosty a realizovanými kompozičními záměry.<sup>150</sup> Lze tedy dovést, že při ochraně městských a vesnických památkových zón je tak chráněn i určitý *genius loci* území (tj. duchovní struktura krajiny), architektonické dominanty v krajině nebo zasazení památkové chráněného území do krajiny spolu s vazbou na přírodní prostředí. Vše výše řečené by měly mít na paměti odborná organizace a orgány státní památkové péče, vypracovávají-li odborná stanoviska či rozhodují-li ve správním řízení ve věci (ne)připustnosti určitého záměru v památkově chráněném území, popř. stanovují-li pro něj podmínky.

Praxe památkové péče vymezila jako specifickou kategorii územní ochrany **krajinné památkové zóny** sloužící k ochraně části krajinného celku, která vykazuje významné kulturní hodnoty. V současné době je jich ministerstvem kultury vymezeno celkem 25 a jedná se o poměrně rozmanitý soubor, neboť krajinné památkové zóny chrání např. barokní kompozici určitého krajinného celku (Zahrádecko v okr. Česká Lípa či Plasko v okr. Plzeň-sever), místa významných historických bitev (Bojiště bitvy u Slavkova, Území bojiště u Hradce Králové či Území bojiště u Přestanova, Chlumce a Varvažova v okr. Ústí n. L. a Teplice)<sup>151</sup> či historickou montánní krajinu (Hornická kulturní krajina

<sup>148</sup> § 2 vyhlášky ministerstva kultury ČR č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>149</sup> § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny.

<sup>150</sup> § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu. Někdy ovšem charakteristika kulturních hodnot a ochranné podmínky v prohlášení památkových zón chybí; jako příklad lze uvést vyhlášku ministerstva kultury č. 249/1995 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných obcí a jejich částí za památkové zóny.

<sup>151</sup> Místa bojiště jsou označována jako tzv. asociativní či memoriální krajina, tedy krajina, která sama o sobě není přetvořená osami, průhledy ani významnými architektonickými soubory a monumenty. K tomu srov.

Jáchymov, Krupka nebo Abertamy – Horní Blatná – Boží Dar).<sup>152</sup> Opět platí, že zřizovací akt krajinné památkové zóny definuje základní kulturní hodnoty, k jejichž ochraně byla památková zóna zřízena.<sup>153</sup> Oproti městským a vesnickým památkovým zónám panují v hodnocení úspěšnosti institutu krajinných památkových zón v praxi památkové péče neskrývané rozpaky – do budoucna je třeba tento nástroj více popularizovat a zvyšovat povědomí veřejnosti, neziskových organizací, uživatelů krajiny a orgánů veřejné správy o hodnotě historické kulturní krajiny a o jejích změnách, jak ostatně plyne i z čl. 6 Evropské úmluvy o krajíně.<sup>154</sup> Pro plnění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, je důležité, že krajinné památkové zóny mohou naplňovat povinnost chránit místa, tj. kombinovaná díla člověka a přírody s vymezenou charakteristikou ve smyslu čl. 1 zmíněné úmluvy.<sup>155</sup>

První dvě krajinné památkové zóny byly ministerstvem kultury prohlášeny v roce 1992. Jednalo se o území bojiště bitvy u Slavkova v roce 1805<sup>156</sup> a Lednicko-valtický areál,<sup>157</sup> který je od roku 1996 též památkou zapsanou na Seznamu světového dědictví UNESCO<sup>158</sup> pod názvem Lednicko-valtická kulturní krajina. V roce 1996 prohlásilo ministerstvo kultury za památkové zóny území částí krajinných celků Osovsko (okres Beroun), Žehušicko (okres Kutná Hora), LibějovickoLomecko (okres Strakonice), Novohradsko (okres České Budějovice), Orlicko (okres Písek), Římovsko (okres České Budějovice), Chudenicko (okres Klatovy a okres Domažlice), Plasko (okres Plzeň-sever), Valečsko (okres Karlovy Vary a okres Louny), Lembersko (okres Česká Lípa), Zahrádecko (okres Česká Lípa), Slatiňansko-Slavicko (okres Chrudim), Náměštsko (okres Třebíč) a dále historická prostředí území bojiště bitvy u Přestanova, Chlumce a Varvažova (okres Ústí nad Labem a okres Teplice) a území bojiště bitvy u Hradce Králové (okres Hradec Králové).<sup>159</sup> Další dvě krajinné památkové zóny byly prohlášeny v roce 2002 (Čimelicko-Rakovicko, Vranovsko-Bítovsko).<sup>160</sup>

V roce 2014 byly ministerstvem kultury prohlášeny 4 krajinné památkové zóny k ochraně hornické kulturní krajiny v Krušných horách, jejichž účelem je podpořit sna-

---

KUČOVÁ, V.: Pomníky v krajíně. Na okraj památek napoleonských bitev a jednoho slavného výročí. *Zprávy památkové péče*, roč. 73, 2013, č. 5, s. 461–471.

<sup>152</sup> Blíže srov. KUČOVÁ, V.: Kulturní krajina a krajinné památkové zóny v České republice v kontextu světového kulturního a přírodního dědictví. *Zprávy památkové péče*, 2008, roč. LXVIII, č. 4, s. 297–298.

<sup>153</sup> § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

<sup>154</sup> Blíže srov. KUČOVÁ, V. – STROBLOVÁ, L. – WEBER, M.: Ochrana a péče o historickou kulturní krajinu v České republice prostřednictvím institutu krajinných památkových zón (SWOT analýza). *Zprávy památkové péče*, 2013, roč. LXXIII, č. 4, s. 341–342.

<sup>155</sup> ZÍDEK, M. – KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF – Nakladatelství ARCH, 2005, s. 19.

<sup>156</sup> Vyhláška Ministerstva kultury č. 475/1992 Sb., o prohlášení území bojiště u Slavkova za památkovou zónu.

<sup>157</sup> Vyhláška Ministerstva kultury č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na Jižní Moravě za památkovou zónu.

<sup>158</sup> Blíže srov. DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. et al.: *Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Kolektivní monografie*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012.

<sup>159</sup> Vyhláška Ministerstva kultury č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny, ve znění vyhlášky č. 158/2002 Sb.

<sup>160</sup> Vyhláška Ministerstva kultury č. 157/2002 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

hy o její zápis na Seznam světového dědictví UNESCO.<sup>161</sup> Ministerstvo kultury tak učinilo z výše uvedených důvodů již ve formě opatření obecné povahy:

- opatření obecné povahy č. 1/2014 o prohlášení části krajinného celku – území Hornické kulturní krajiny Abertamy – Horní Blatná – Boží Dar za památkovou zónu,<sup>162</sup>
- opatření obecné povahy č. 2/2014 o prohlášení části krajinného celku – území Hornické kulturní krajiny Jáchymov za památkovou zónu,<sup>163</sup>
- opatření obecné povahy č. 3/2014 o prohlášení části krajinného celku – území Hornické kulturní krajiny Háj – Kovářská – Mědník za památkovou zónu,<sup>164</sup>
- opatření obecné povahy č. 4/2014 o prohlášení části krajinného celku – území Hornické kulturní krajiny Krupka za památkovou zónu.<sup>165</sup>

Krajinné památkové zóny svým obvykle velkým územním rozsahem a celkovým charakterem představují samostatnou kategorii památkově chráněných území, odlišnou od památkových zón a rezervací městských a většinou i vesnických. Je to dáno i tím, že většina sídel, která se na jejich území nachází, nemá sama o sobě takové kvality, které by zavdávaly důvody k jejich ochraně formou památkové zóny. Předmětem zájmu památkové péče v krajinných památkových zónách by měla být především struktura a kompozice historické kulturní krajiny. To se však dostávalo a neustále dostává do kolize s § 14 odst. 2 ZSPP. Ten stanoví, že: „*Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a Plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón, § 17 Ochranné pásmo).*“ Povinnost vyžádat si závazné stanovisko tedy platí pro všechny nemovitosti bez rozdílu, tj. bez ohledu na jejich památkovou hodnotu a bez ohledu na to, zda mají význam z hlediska krajiny nebo ne. Důsledkem toho je mimo jiné zahlcení orgánů státní památkové péče zcela balastní agendou, týkající se například přestaveb v chatových osadách nebo modernizace novodobých rodinných domků. Na dopady na všechny vlastníky nemovitostí, které se nacházejí na území památkové rezervace nebo zóny, upozorňuje již delší dobu Veřejný ochránce práv.<sup>166</sup> Vlastníci historických objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturní památkou, nemají ze zákona nárok na poskytnutí příspěvku na

<sup>161</sup> Blíže srov. např. BUKOVIČOVÁ, O. – VLČKOVÁ, J.: Česko-saský projekt Středoevropská kulturní krajina Montanregion Krušnohoří/Erzgebirge – cesta ke světovému dědictví UNESCO. *Zprávy památkové péče*, 2012, roč. 72, č. 1, s. 56–59.

<sup>162</sup> Nabylo účinnosti dne 8. února 2014.

<sup>163</sup> Nabylo účinnosti dne 7. února 2014.

<sup>164</sup> Nabylo účinnosti dne 10. února 2014.

<sup>165</sup> Nabylo účinnosti dne 7. února 2014.

<sup>166</sup> Souhrnné zprávy o činnosti Veřejného ochránce práv za roky 2007, 2008, 2009 a 2010. Úplná znění všech těchto souhrnných zpráv jsou dostupná na <http://http://www.ochrance.cz>.

obnovu kulturně-historických hodnot těchto staveb. Proto Veřejný ochránce práv na uvedený problém upozornil také v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2011,<sup>167</sup> v níž opětovně vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, aby požádala vládu o předložení nového zákona o památkové péči, který upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami. Veřejný ochránce práv přitom argumentuje tím, že omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích, kteří na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku, není v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Dalším právním nástrojem, prostřednictvím kterého může být chráněna historická kulturní krajina, je **ochranné pásmo**. Zákon o státní památkové péči stanoví, že „vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.“<sup>168</sup> Jde-li o ochranu nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich prostředí, vymezí obdobně obecní úřad obce s rozšířenou působností ochranné pásmo na návrh krajského úřadu po vyjádření odborné organizace státní památkové péče.<sup>169</sup> Tato ustanovení byla již v zákoně o kulturních památkách z roku 1958, lišily se však uvedené subjekty a forma vymezení ochranného pásma. Podle dřívější právní úpravy vymezovaly ochranné pásmo kulturních památek nebo památkových rezervací okresní národní výbory formou vyhlášky,<sup>170</sup> podle platné právní úpravy ochranné pásmo vymezují obecní úřady s rozšířenou působností ve formě územního rozhodnutí o ochranném pásmu vydaném podle § 83 stavebního zákona. Z povahy názvu tohoto právního nástroje vyplývá, že režim ochranného pásma má zajišťovat hodnoty vlastního chráněného území – jeho vazby na okolí a naopak jeho uplatnění v rámci širšího celku. Režim ochranného pásma by proto neměl vlastní koncepční ochranu jednotlivých hodnot suplovat. Ochranné pásmo slouží výhradně k ochraně toho statku, k jehož ochraně bylo vymezeno. Činnosti v ochranném pásmu je třeba posuzovat nikoliv z hlediska, jak se dotknou ochranného pásma či nemovitostí a hodnot v něm, ale výlučně z hlediska, jak budou působit na předmět, který je ochranným pásmem chráněn.<sup>171</sup>

<sup>167</sup> Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010, s. 179.

<sup>168</sup> § 17 odst. 1 ZSPP.

<sup>169</sup> § 17 odst. 3 ZSPP.

<sup>170</sup> Např. vyhláška Okresního národního výboru v Trutnově č. 152/16-1987 ze dne 17. 9. 1987, kterou se určuje ochranné pásmo „Památkové rezervace Kuks-Betlém“.

<sup>171</sup> ZÍDEK, M. – KLUSON, J.: *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF – Nakladatelství Arch, 2005, s. 78.

Dalším právním nástrojem, který může být využit mj. k ochraně historické kulturní krajiny, jsou **plány ochrany památkových rezervací a zón**. Tento institut byl do zákona o státní památkové péči doplněn v roce 2008<sup>172</sup> ve snaze umožnit orgánům památkové péče koncentrovat své síly pouze na věci z hlediska ochrany kulturních hodnot podstatné. Jejich předchůdcem byly tzv. *plány zásad památkové ochrany*, které vznikaly bez zákonné opory od poloviny 90. let jako koncepční a regulační dokumenty určující budoucí ideální stav městské památkové rezervace či zóny.<sup>173</sup> Účelem nového právního nástroje v podobě plánů ochrany mělo být „umožnit lepší péči o památkové rezervace a památkové zóny, posílit předvídatelnost správních aktů orgánů státní památkové péče a umožnit odbourat vyjadřování orgánů státní památkové péče k zásahům, které v konkrétní památkové rezervaci nebo památkové zóně nemohou narušit její hodnoty, čímž dojde ke snížení administrativní zátěže občanů“.<sup>174</sup> Někteří autoři se však na tento nástroj dívají s velkou skepsí a spatřují v něm problematický pokus o přesunutí dlouhodobě neřešeného problému stanovení konkrétních podmínek ochrany památkových rezervací a zón z orgánů k tomu příslušných na jim podřízené krajské úřady, který nelze praxi v žádném případě doporučit. Dalším negativním argumentem je podle nich skutečnost, že zákon ani jeho prováděcí vyhláška neřeší vztah mezi plány ochrany a podmínkami ochrany památkových rezervací a zón v podzákoných předpisech vydaných podle § 5 a § 6 ZSPP.<sup>175</sup>

Krajský úřad může po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí (tzv. plán ochrany), ve kterém se stanoví „*způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče, a ve kterém lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 ZSPP*“.<sup>176</sup> Cílem plánů ochrany je identifikovat na území památkové rezervace či památkové zóny všechny dochované památkové (kulturní) hodnoty a stanovit výčet nemovitostí (staveb i pozemků), které lze osvobodit od povinnosti vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 ZSPP, a to buď v plném rozsahu, nebo na určité druhy prací. U nemovitostí, které vykazují památkovou hodnotu a nejsou kulturní památkou, resp. národní kulturní památkou, tak

<sup>172</sup> Zákon č. 307/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>173</sup> Blíže srov. SEDLÁKOVÁ, D.: *Metodika plánů zásad památkové ochrany území historických měst*. Almanach Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón II. Praha: Ministerstvo kultury, 1997, s. 106–108; nebo KOŠATKOVÁ, B.: *Význam a možnosti využití plánů zásad památkové ochrany pro regeneraci městských památkových rezervací a zón*. Almanach Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón III. Praha: Ministerstvo kultury, 1998, s. 7–10.

<sup>174</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 441, Poslanecká sněmovna PČR, 2008. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=441>.

<sup>175</sup> VARHANÍK, J. – MALÝ, S.: *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 34–35.

<sup>176</sup> § 6a odst. 1 ZSPP.



lze zachovat tuto povinnost v plném rozsahu. Cílem plánu ochrany naopak není, nebo jen v omezeném či obecném rozsahu, regulace nových záměrů v území (vč. obnovy zaniklých prvků urbanistické či krajinné kompozice). K provedení zákonného zmocnění v § 6a odst. 6 ZSPP vydalo ministerstvo kultury vyhlášku č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón. Podle této vyhlášky obsahuje plán ochrany textovou a grafickou část. V odůvodnění plánů ochrany má být obsažen obecný popis kulturních hodnot památkové rezervace či zóny jako celku a také podrobný popis kulturních hodnot zmíněných památkově chráněných území podle ucelených souborů staveb, jednotlivých staveb, ploch a veřejných prostranství.<sup>177</sup> Za účelem jednotného zpracování plánů ochrany po obsahové, formální a grafické stránce vypracoval Národní památkový ústav (odborná organizace státní památkové péče) ve spolupráci s ministerstvem kultury metodiku, jejíž výsledná verze byla publikována v roce 2012 na webových stránkách ministerstva kultury.<sup>178</sup> Tato metodika je však přednostně určena pro městské a vesnické památkové rezervace a památkové zóny, do budoucna by tak bylo vhodné její rozpracování také pro potřeby krajinných památkových zón.

DOTAČNÍ PROGRAMY A KONCEPČNÍ DOKUMENTY  
MINISTERSTVA KULTURY

Příkladem ekonomického nástroje, který lze využít též k ochraně historické kulturní krajiny jsou různé **dotiční programy** ministerstva kultury, které navazují na § 16 ZSPP. Jedná se např. o Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón,<sup>179</sup> Program péče o vesnické památkové rezervace, ves-

<sup>177</sup> § 6 písm. a) a b) vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón.

<sup>178</sup> KUČA, K. – KRATOCHVÍLOVÁ, I. – KUČOVÁ, V.: *Plány ochrany památkových rezervací a památkových zón*. Praha: Národní památkový ústav, 2012. Dostupné na <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/analyzy-koncepce-dokumenty/metodika-k-vydavani-planu-ochrany-pamatkovych-zon-a-rezervaci-143357/>.

<sup>179</sup> Tento program vznikl na základě usnesení vlády ČR č. 209 ze dne 25. března 1992 za účelem napomoci záchraně a rozvoji nejcennějších částí historických měst vytvořením organizačních, informačních i ekonomických podmínek k jejich komplexní regeneraci. Smyslem této regenerace je nejen rehabilitace kulturních hodnot a ozdravení životního prostředí měst, ale také vytvoření atraktivních ohnisek rozvoje podnikatelských aktivit. Cílem tohoto programu je aktivizovat města s vyhlášenou nebo připravovanou městskou památkovou rezervací nebo městskou památkovou zónou k jejich regeneraci a všestranně jim napomáhat při přípravě, zpracování a realizaci tzv. *městských programů regenerace*, které jsou souborem účelově zaměřených, veřejně prospěšných opatření, směřujících k záchraně historicky nejcnějších částí měst, zejména městských památkových rezervací a městských památkových zón a k zahájení a rozvinutí jejich cílevědomé komplexní a kontinuální regenerace. Městské programy regenerace zpracovávají, popřípadě pořizují ze svého rozhodnutí jednotlivá města a obce jako součást širěji pojatého programu rozvoje územního obvodu města ve smyslu zákona o obcích nebo v souladu s ním. Programy schvalují městská zastupitelstva a jejich závazné zásady mohou být stanoveny městským zastupitelstvem v obecně závazné vyhlášce. Bližší srov. KOŠATKOVÁ, B.: *K Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón v České republice*. Almanach Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón IV. Ministerstvo kultury, Praha, 1999, s. 7–45 nebo MATOUŠKOVÁ, K.: *20 let Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón České republiky*. Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska, Praha, 2012.

nické památkové zóny a krajinné památkové zóny<sup>180</sup> nebo Program záchrany architektonického dědictví.<sup>181</sup> **Státní kulturní politika ČR na léta 2009–2014**<sup>182</sup> si za jeden z cílů vytkla „*poskytovat přímou i nepřímou podporu uchování existujících kulturních hodnot a nakládání s nimi, stejně jako tvorbě hodnot nových*“. Státní kulturní politika ČR uznala dosud nedostatečnou péči o památky v krajině. Za tím účelem bylo uloženo ministerstvu kultury připravit specifický dotačně motivační program (Program na podporu uchování drobných památek v krajině). Ministerstvo kultury však pro účinnější péči o drobné památky v krajině připravilo možnost čerpání finančních prostředků z programu Podpora obnovy kulturních památek prostřednictvím obcí s rozšířenou působností.

Dalším úkolem vzešlým ze Státní kulturní politiky ČR byla příprava nového zákona o památkovém fondu, jehož klíčovou zásadou by měla být „*návaznost na nový správní řád a stavební zákon s cílem zajistit optimální péči o památkový fond účinným, co nejjednodušším a transparentním způsobem. Zákon o památkovém fondu přinese nové definování veřejného zájmu ochrany kulturního dědictví, posílení právní jistoty vlastníků kulturních památek, zjednodušení výkonu veřejné správy na úseku památkové péče, zvýšení vymahatelnosti práva a kontrolní činnosti na úseku státní památkové péče, snížení byrokratické zátěže vlastníků kulturních památek a zlepšení náhrad za omezení vlastnického práva prostřednictvím zvýšené provázanosti s daňovými předpisy, aby bylo vytvořeno prostředí motivující vlastníky památkového fondu k jejich průběžné údržbě, která je nejlepším způsobem pro uchování jejich hodnot.*“

Na Státní kulturní politiku z roku 2008 navázala **Koncepce památkové péče v ČR na léta 2011 až 2016**.<sup>183</sup> Tento koncepční dokument se mimo jiné věnuje památkově chráněným územím a ochraně historické kulturní krajiny. Pokud jde o památkově chráněná území, „*musí ochrana jejich specifických hodnot spočívat v součinnosti orgánů státní správy, krajů, obcí, odborné organizace státní památkové péče a vlastníků nemovitostí. Autenticita historických sídel a jejich prostředí spoluvytváří kontinuitu mezi historickým vědomím národa a současností, která do ní v poslední době velmi silně zasahuje. Z těchto důvodů je nutná jednoznačná specifikace hodnot území a stanovení konkrétních podmínek jejich ochrany. Zvláštní pozornost bude věnována krajinným zónám a archeologickým rezervacím.*“ Pokud jde o ochranu historické kulturní krajiny, koncepce konstatuje, že „*v podmínkách České republiky je pro charakter konkrétní*

<sup>180</sup> Tento dotační program je určen na podporu obnovy a zachování nemovitých kulturních památek, zejména památek lidové architektury, jakými jsou například zemědělské usedlosti, chalupy, kapličky, boží muka, ale i ve prospěch obnovy a zachování venkovských kostelů, zámečků, tvrzí, technických děl, soch a pomníků nebo zahrad, které se nacházejí na území vesnických památkových rezervací a zón a krajinných památkových zón. Je žádoucí, aby se programy regenerace (plány péče) krajinných památkových zón začaly zpracovávat, neboť dosud tomu tak nebylo. V těchto materiálech lze kromě aktuálně ohrožených památkových hodnot v území sledovat i zájmy obnovy zaniklých prvků historické kulturní krajiny (např. aleje, rybníky).

<sup>181</sup> Tento dotační program vznikl na základě usnesení vlády ČR č. 110 ze dne 22. února 1995 a je určen na záchranu nejcennějších částí architektonického dědictví, mezi které patří hrady, zámky, kláštery, paláce, a to včetně historických zahrad a parků, a jiné velké stavební objekty, které byly prohlášeny světovými památkami UNESCO, národními kulturními památkami nebo kulturními památkami.

<sup>182</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 19. listopadu 2008 č. 1452 o Státní kulturní politice na léta 2009 až 2014.

<sup>183</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 20. července 2011 č. 562 o Koncepci památkové péče v České republice na léta 2011 až 2016

*krajiny často velmi důležitá její kulturní složka. Na úseku památkové péče však schází nástroj, který by umožňoval ochranu této složky krajiny z hlediska památkové péče.*“ Za tím účelem bylo uloženo provedení několika opatření, mezi které patří aktivní účast ministerstva kultury na implementaci Evropské úmluvy o krajině v rámci meziresortní kooperace a spolupráce s dalšími zainteresovanými subjekty, zpracování analytických materiálů vyhodnocující stav ochrany kulturní krajiny na úseku památkové péče a přijetí právní úpravy ochrany kulturní složky krajiny na úseku památkové péče.

**Věcný záměr zákona o památkovém fondu**, který schválila vláda ČR v roce 2013,<sup>184</sup> předpokládá zachování památkových zón jako specifického nástroje ochrany krajiny, který může být vymezen též jako část krajinného celku. Památkovými zónami mají být „*homogenní skupiny městských nebo venkovských budov, dostatečně spojitých, aby představovaly topograficky vymežitelné jednotky, a dále kombinovaná díla člověka a přírody, jimiž jsou oblasti částečně zastavěné a dostatečně charakteristické a homogenní, aby byly topograficky vymežitelné, pozoruhodné svým historickým, archeologickým, uměleckým, vědeckým, společenským nebo technickým významem*“. Tyto památkové zóny mají být evidovány v Seznamu chráněného památkového fondu. Z věcného záměru nového památkového zákona dále v této souvislosti vyplývá, že pamatuje na potřebu promítnout požadavky památkové péče, které směřují velmi často k ochraně kulturní krajiny, do procesů územního plánování. Orgány památkové péče mají v rámci územního plánování prosazovat ochranu památkového fondu, včetně jeho ochrany před negativními dopady využití v území, do něhož jsou jeho jednotlivé části zasazeny.<sup>185</sup> Oproti předchozímu věcnému záměru památkového zákona z roku 1999,<sup>186</sup> však již nový věcný záměr zákona nepočítá s ochranou tzv. památných míst, jejichž zápis, evidenci a péči o ně měly zajišťovat obce v rámci své samostatné působnosti.

## ZÁVĚR

Je nepochybné, že právo jako jeden z normativních společenských systémů hraje a i nadále bude hrát nezastupitelnou roli při dalším integrování hospodářského využívání kulturní krajiny s její ochranou. Jsem přesvědčen o tom, že v právních předpisech na úseku památkové péče by měla být mnohem více promítnuta krajinná dimenze. Tyto právní předpisy by se *de lege ferenda* neměly omezovat pouze na ochranu jednotlivých (byť výjimečných) prvků tvořících kulturní krajinu (tedy na kulturní památky jako takové), ale měly by se čím dál tím více zaměřovat na celý systém (tedy na ochranu území), v němž tyto prvky často tvoří pouhou jednu složku.

Nelze než doufat, že nová česká právní úprava na úseku památkové péče v podobě připravovaného zákona o památkovém fondu, přinese mimo jiné též soubor právních nástrojů, které zajistí účinnou ochranu historické kulturní krajiny. Vedle toho však bude

<sup>184</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 6. března 2013 č. 156 k návrhu věcného záměru zákona o památkovém fondu.

<sup>185</sup> Věcný záměr zákona o památkovém fondu (bod 7.4.).

<sup>186</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 1. listopadu 1999 č. 1146 k návrhu věcného záměru zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči.

nezbytné, aby právní nástroje směřující k ochraně kulturní krajiny v předpisech na úseku památkové péče byly vhodně provázány se stávajícími nástroji a instituty, které jsou obsaženy v právních předpisech z jiných oblastí veřejné správy. Půjde zejména o efektivní nastavení návaznosti na právní nástroje týkající se průřezových nástrojů (jako jsou zejména územní plánování nebo posuzování vlivů na životní prostředí) a nástrojů složkové ochrany životního prostředí (zejména ochrany přírody, vod, lesa, popř. dalších složek životního prostředí). Významnou roli v ochraně historické kulturní krajiny v novém památkovém zákoně by si i nadále měly ponechat krajinné památkové zóny, které vychází z myšlenky, že existuje zájem na územní ochraně charakteru krajiny jako součásti kulturního dědictví minulosti a příznivého životního prostředí budoucích generací.

## NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA VYUŽÍVÁNÍ GENETICKÝCH ZDROJŮ V EU A V ČR\*

JIŘÍ ZICHA

**Abstract:** **The New Legal Regulation of the Utilisation of Genetic Resources in the EU and Czech Republic**

The main international instrument providing a general framework for the conservation and sustainable use of biological diversity is the Convention on Biological Diversity. The Nagoya Protocol which was adopted in October 2010 by the Parties to the Convention further elaborates upon the general rules of the Convention on access to genetic resources and sharing of monetary and non-monetary benefits arising from their utilisation. In accordance with Council Decision 2014/283/EU, the Nagoya Protocol was approved on behalf of the European Union, and at the same time was adopted the Regulation (EU) No 511/2014 of the European Parliament and of the Council on compliance measures for users from the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization in the Union. This article analyses main aspects of these pieces of legislation and further pays attention to the current state and legal framework of utilisation of genetic resources in the Czech Republic, particularly in nature (*in situ*) and in zoological and botanical gardens (*ex situ*).

**Key words:** biological diversity, genetic resources, access and benefit-sharing, prior informed consent, mutually agreed terms

**Klíčová slova:** biologická rozmanitost, genetické zdroje, přístup a sdílení přínosů, předběžný informovaný souhlas, vzájemně schválené podmínky

### ÚMLUVA O BIOLOGICKÉ ROZMANITOSTI A NAGOJSKÝ PROTOKOL

Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, dále též „Úmluva“ či „CBD“) byla schválena dne 22. 5. 1992 v Nairobi, zástupci tehdejšího Evropského hospodářského společenství i Československa podepsali CBD v červnu 1992 na Summitu Země v Rio de Janeiro a CBD vstoupila v platnost dne 29. 12. 1993.<sup>1</sup> Úmlu-

\* V tomto příspěvku jsou využity informace z Analýzy dopadů Nagojského protokolu na platnou vnitrostátní legislativu, kterou autor příspěvku zpracoval v roce 2011. Zpracování analýzy bylo financováno z prostředků Ministerstva životního prostředí ČR vyčleněných na implementaci závazků plynoucích z členství ČR v mnohostranných environmentálních smlouvách.

<sup>1</sup> Dne 25. 10. 1993 bylo přijato Rozhodnutí Rady 93/626/EHS o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 3. 3. 1994 a byla zveřejněna ve Sbírce zákonů jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb.

va, mezi jejíž smluvní strany patří 194 států světa, ve svém článku 1 uvádí tři základní cíle: 1. ochranu biologické rozmanitosti, 2. její udržitelné využívání a 3. spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů.

Přístup ke genetickým zdrojům a rozdělování přínosů z nich (*access and benefit-sharing*, ABS) rámcově upravuje článek 15 CBD, který je úzce provázán (kromě již zmíněného článku 1) s článkem 2, který obsahuje definice pojmů, s články 16 a 19, týkajícími se převodu technologií a zacházení a rozdělování přínosů z biotechnologií, články 20 a 21 týkajícími se finančních zdrojů a mechanismů, a v neposlední řadě s článkem 8, písm. j), stanovícím jednak závazek respektovat, chránit a udržovat poznatky, inovace a postupy domorodých a místních společenství, a dále závazek využívat tyto poznatky, inovace a postupy pouze se souhlasem a zapojením jejich vlastníků, včetně spravedlivého rozdělení zisku z jejich využívání. Problematika ABS souvisí také s článkem 10, písm. c) CBD, podle něhož má každá smluvní strana, pokud je to možné, chránit a stimulovat vžitě způsoby využívání biologických zdrojů v souladu s tradičními kulturními postupy, které jsou slučitelné s požadavky jejich ochrany nebo trvalého využívání.

Genetickými zdroji se podle článku 2 CBD rozumí „genetický materiál skutečné nebo potenciální hodnoty“. Pod tuto definici tak spadají organismy nebo jejich části obsahující DNA, tzn. rostliny, zvířata, houby, bakterie, prvoci či viry, dále materiál jako zárodečná plazma, krev, embrya, vajíčka či pouhé buňky. Genetickými zdroji ve smyslu CBD naproti tomu nejsou např. pryskyřice či olej, jelikož neobsahují genetický materiál, tedy funkční jednotky dědičnosti. Již na CBD COP 2 v Jakartě v roce 1995 bylo přijato rozhodnutí II/11, které potvrdilo, že do rámce CBD nejsou zahrnuty lidské genetické zdroje. Do genetických zdrojů ve smyslu CBD také nepatří biologický materiál typu dříví, kožešin, potravin a jakýchkoliv výrobků či komodit, které se nepoužívají za účelem dalšího využití jejich genetické podstaty.

Pokud jde o samotný článek 15 CBD, v jeho odstavci 1 je zakotvena – s odkazem na suverénní právo států na jejich přírodní zdroje, deklarované v preambuli CBD – pravomoc národních vlád a národní legislativy stanovit podmínky přístupu (*access*) ke genetickým zdrojům, přičemž odstavec 2 tuto pravomoc usměrňuje stanovením závazku smluvních stran snažit se o usnadnění takového přístupu. Smluvní strany přítom mohou podle odstavce 5 využít institut předchozího kvalifikovaného souhlasu (*prior informed consent*, PIC),<sup>2</sup> tedy jisté formy veřejnoprávního aktu. Mezi poskytovatelem a odběratelem genetického zdroje má podle odstavce 4 dojít k přijetí vzájemně schválených podmínek (*mutually agreed terms*, MAT), tedy k uzavření soukromoprávní smlouvy, v jejímž rámci má být podle odstavce 7 také ošetřeno spravedlivé a rovnoprávné rozdělení výsledků výzkumu a vývoje, a také zisku vyplývajícího z komerčního a jiného využití genetických zdrojů (*benefit-sharing*). Dalším závazkem smluvních stran podle odstavce 7 je přijetí vhodných legislativních, administrativních a politických opatření v souladu s články 16 a 19 (tedy pro převod technologií a přístup k nim a zacházení a rozdělování

<sup>2</sup> Oproti oficiálnímu českému překladu CBD je význam anglického originálu spíše „předchozí informovaný souhlas“. Základem PIC se stala rezoluce Valného shromáždění OSN 37/137 (1983). Jedná se o institut zavedený i v jiných mezinárodních úmlouvách, týkajících se zejména nebezpečných substancí (pesticidů, chemických látek, nebezpečných odpadů, GMO), u nichž se ale týká jejich dovozu, zatímco v případě ABS se má týkat vývozu genetického zdroje.

přínosů z biotechnologií), a kde je to nezbytné také prostřednictvím finančního mechanismu vytvořeného články 20 a 21. Odstavec 6 pak doplňuje, že smluvní strany by se měly snažit o rozvinutí a provádění vědeckého výzkumu, založeného na genetických zdrojích poskytnutých jinými smluvními stranami, s plnou účastí těchto stran a pokud možno v zemi původu genetických zdrojů.

Zřejmě od samého přijetí CBD bylo evidentní, že s ohledem na komplexnost a význam problematiky ABS budou nezbytná další jednání o zpřesnění a podrobnějším rozvedení jeho mezinárodním režimu. To bylo potvrzeno v roce 2000 rozhodnutím V/26, které přijala konference smluvních stran (*Conference of the Parties, COP*) CBD, a kterým byla zřízena Otevřená Ad-hoc pracovní skupina pro problematiku ABS (*Ad Hoc Open-Ended Working Group On Access And Benefit-sharing, ABS WG*), složená ze zástupců smluvních stran, přičemž jednání se účastnili rovněž zástupci mezivládních i nevládních organizací, průmyslu, vědeckých institucí a domorodých obyvatel. Prvním hmatatelným výsledkem práce ABS WG se staly tzv. Bonnské směrnice,<sup>3</sup> jejichž návrh byl připraven v říjnu 2001 v tomto německém městě a následně v dubnu 2002 schválen rozhodnutím CBD COP VI/24. Jednalo se o dokument *soft law*, který měl přispět k rozvoji legislativních, administrativních a koncepčních opatření týkajících se ABS. Zejména ze strany rozvojových a tzv. megadiverzitních zemí nicméně pokračoval tlak na přijetí právně závazného nástroje, tedy protokolu k CBD. Důvodem byla skutečnost, že právě tyto země stále patří mezi nejčastější poskytovatele genetických zdrojů pro komerční a výzkumné účely a argumentují mnoha případy, kdy došlo ke „krádeži“ genetických či biologických zdrojů spadajících do jejich jurisdikce za účelem komerčního využití jinými zeměmi, a to bez jakéhokoliv zpětného sdílení zisků v případě komerčně úspěšných projektů, tedy k tzv. biopirátství.<sup>4</sup> Na zasedání CBD COP 10, které se konalo v říjnu roku 2010 v japonské Nagoji tak došlo k přijetí Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti (*Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, dále též „Nagojský protokol“, „Protokol“ či „NP“).<sup>5</sup> Podle jeho článku 1 je jeho cílem „spravedlivé a rovnocenné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů, včetně odpovídajícího přístupu ke genetickým zdrojům a odpovídajícího předávání příslušných technologií, při zohlednění všech práv na tyto zdroje a technologie, a včetně odpovídajících způsobů financování, což přispívá k ochraně biodiverzity a trvale udržitelnému způsobu využívání jejích složek“. Evropská unie i Česká republika podepsaly Nagojský protokol dne 23. 6. 2011. Poté, co došlo k jeho ratifikaci či jiné formě přijetí ve více než 50 státech, vstoupil dne 12. 10. 2014 v platnost.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising from their Utilization, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2002.

<sup>4</sup> Podrobněji k dalšímu vývoji a hlavním sporným otázkám vyjednávání Nagojského protokolu viz ZICHA, J.: Právní problematika ochrany biodiverzity. *České právo životního prostředí*, 2011, sv. 29, s. 126–129.

<sup>5</sup> Oficiálním datem přijetí Nagojského protokolu je 29. 10. 2010, ve skutečnosti došlo k přijetí až ve dvě hodiny ráno následujícího dne.

<sup>6</sup> Blíže viz The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing, <http://www.cbd.int/abs/>.

## PŘÁVNÍ ÚPRAVA VYUŽÍVÁNÍ GENETICKÝCH ZDROJŮ V EU

Implementace Protokolu vyžaduje přijetí opatření na úrovni členských států i EU jako celku. Dne 4. 10. 2012 zveřejnila Evropská komise návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání v Unii, tedy právního aktu, který se měl stát v případě přijetí bezprostředně závazný a přímo aplikovatelný ve všech členských státech. Návrh nařízení byl založen na kompetenci EU v oblasti životního prostředí podle článku 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. K jeho přijetí a implementaci se EU zavázala v několika závěrech Rady EU a byl rovněž v souladu se schváleným Strategickým plánem Úmluvy o biologické rozmanitosti 2011–2020, který byl taktéž přijat v roce 2010 na CBD COP 10 v Nagoji. Společně s projednáváním návrhu nařízení probíhalo také projednávání přijetí samotného Protokolu.<sup>7</sup> Po roce a půl trvající proceduře pak došlo k přijetí Rozhodnutí Rady ze dne 14. dubna 2014 o uzavření Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti jménem Evropské unie, o dva dny později pak k přijetí Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii. Rozhodnutí i nařízení byly publikovány dne 20. 5. 2014 v Úředním věstníku Evropské unie,<sup>8</sup> přičemž rozhodnutí vstoupilo v platnost dnem přijetí a nařízení vstoupilo v platnost dvacátým dnem po tomto vyhlášení. Ovšem s výjimkou článků 4, 7 a 9 nařízení, které se mají použít až jeden rok poté, co vstoupil pro Unii v platnost Nagojský protokol, to znamená až ode dne 12. 10. 2015.

Podle svého článku 2 se nařízení vztahuje na genetické zdroje, na něž mají státy svrchané právo, a na tradiční znalosti související s genetickými zdroji, k nimž je uplatněn přístup po vstupu Nagojského protokolu v platnost pro Unii. Vztahuje se také na přínosy plynoucí z využívání těchto genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji. Nařízení se týká genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji, na něž se vztahují právní předpisy nebo regulační požadavky některé smluvní strany Nagojského protokolu týkající se přístupu a sdílení přínosů. Nevztahuje se však na genetické zdroje, u nichž jsou přístup a sdílení přínosů upraveny specializovanými mezinárodními nástroji, které jsou v souladu s cíli úmluvy a Nagojského protokolu a nejsou s nimi v rozporu. Nejvýznamnějším příkladem takového nástroje je Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, ITPGRFA), která byla přijata a je uplatňována pod patronací Světové organizace pro výživu a zemědělství.<sup>9</sup> Nařízení dále uvádí, že jím nejsou dotčena pravidla členských

<sup>7</sup> Harmonogram projednávání návrhu nařízení viz na [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0278\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0278(COD)), harmonogram projednávání přijetí Nagojského protokolu viz na [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0279\(NLE\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0279(NLE)).

<sup>8</sup> Úřední věstník Evropské unie, L 150, 20. května 2014.

<sup>9</sup> ITPGRFA byla přijata 3. 11. 2001 v Římě, v platnost vstoupila 29. 6. 2004, má 125 smluvních stran, v ČR byla vyhlášena pod č. 73/2004 Sb.m.s.; <http://www.planttreaty.org/>.



států týkající se přístupu ke genetickým zdrojům, na něž státy mají svrchovaná práva v mezích působnosti článku 15 CBD, a ustanovení členských států týkající se čl. 8 písm. j) CBD o tradičních znalostech souvisejících s genetickými zdroji. Článek 2 také uvádí, že nic v tomto nařízení nezavazuje členský stát k tomu, aby poskytl informace, o nichž se domnívá, že by jejich poskytnutí bylo v rozporu se zásadními zájmy jeho bezpečnosti.

Již bylo zmíněno, že při přijetí nařízení byla odložena účinnost tří jeho článků (4, 7 a 9). Tyto se týkají zajištění právního souladu (*compliance*), což je téma, které bylo předmětem dlouhého vyjednání během přípravy Nagojského protokolu, a stejně tak i během projednávání nařízení. V nařízení byl ve vztahu k této problematice využit institut náležité péče (*due diligence*), který se v unijní legislativě již uplatnil v oblasti regulace obchodu s dřevem<sup>10</sup> a byl také předmětem výkladu Soudního dvora EU v kontextu daňových aspektů loterií a hazardu.<sup>11</sup> Článek 4 poměrně podrobně upravuje povinnosti uživatelů genetických zdrojů. Uživatelem se přitom rozumí fyzická nebo právnická osoba, která využívá genetické zdroje nebo tradiční znalosti související s genetickými zdroji. A využíváním genetických zdrojů se rozumí provádění výzkumu a vývoje v oblasti genetického nebo biochemického složení genetických zdrojů, a to i pomocí biotechnologií. Uživatelům je tedy uložena povinnost postupovat s náležitou péčí, aby se ujistili, že ke genetickým zdrojům a tradičním znalostem souvisejícím s genetickými zdroji, které využívají, byl uplatněn přístup v souladu s platnými právními předpisy nebo regulačními požadavky na přístup a sdílení přínosů, a že jsou na základě vzájemně dohodnutých podmínek spravedlivě a rovnocenně sdíleny přínosy, a to v souladu s veškerými platnými právními předpisy nebo regulačními požadavky. Genetické zdroje a tradiční znalosti související s genetickými zdroji lze předávat a využívat pouze v souladu se vzájemně dohodnutými podmínkami (tzn. MAT), pokud to vyžadují platné právní předpisy nebo regulační požadavky. Uživatelé dále mají povinnost získat, uchovat a předat dalším uživatelům mezinárodně uznávaný certifikát o shodě, jakož i informace o obsahu vzájemně dohodnutých podmínek, které mají význam pro následné užívatele. Pokud není žádný mezinárodně uznávaný certifikát o shodě k dispozici, mají uživatelé povinnost získat informace a příslušné dokumenty ohledně data, místa přístupu ke genetickým zdrojům nebo tradičním znalostem souvisejícím s genetickými zdroji a jejich popisu, a dále informace ohledně existence nebo neexistence práv a povinností týkajících se přístupu a sdílení přínosů, včetně práv a povinností týkajících se následných aplikací a uvedení na trh. Informace, které mají význam pro přístup a sdílení přínosů jsou uživatelé povinni uchovávat po dobu dvaceti let po skončení období využívání. Monitorování dodržování těchto pravidel uživateli je upraveno v článku 7 nařízení, který stanoví, že členské státy a Komise požádají všechny příjemce finančních prostředků na výzkum spojený s využíváním genetických zdrojů a tradičních znalostí

<sup>10</sup> Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012 ze dne 6. července 2012 o prováděcích pravidlech pro systém náležité péče a pro četnost a povahu kontrol kontrolních organizací podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.

<sup>11</sup> Spojené věci C-259/10 a C-260/10: Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 2011, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber), Spojené království.

souvisejících s genetickými zdroji, aby prohlásili, že postupují s náležitou péčí v souladu s článkem 4. Ve fázi konečného vývoje produktu vyvinutého využíváním genetických zdrojů nebo tradičních znalostí souvisejících s těmito zdroji uživatelé učiní prohlášení, že splnili povinnosti podle článku 4 a zároveň předloží příslušné informace z mezinárodně uznávaného certifikátu o shodě, nebo informace požadované článkem 4 nařízením v případě neexistence certifikátu. Příslušné orgány členských států předají tyto informace do Informačního systému pro přístup a sdílení přínosů, zřízenému podle článku 14 Nagojského protokolu.<sup>12</sup> Příslušné orgány však mají věnovat náležitou pozornost zachování důvěrnosti obchodních a průmyslových informací, pokud je tato důvěrnost stanovena unijními nebo vnitrostátními právními předpisy za účelem ochrany oprávněných hospodářských zájmů, zejména pokud jde o určení genetických zdrojů a určení jejich využívání. Detailní úprava tohoto postupu bude ještě předmětem prováděcích aktů, které má Evropská komise k provedení článku 7 nařízení přijmout. Článek 9 nařízení je pak věnován kontrolám dodržování těchto pravidel uživateli. Členské státy mají zajistit, aby kontroly byly účinné, přiměřené a odrazující, a aby odhalovaly případy, kdy uživatelé nedodržují toto nařízení.

Za účelem usnadnění fungování režimu ABS článek 5 nařízení předpokládá vznik internetového registru sbírek genetických zdrojů v EU, který má vytvořit a spravovat Evropská komise. Aby mohla být sbírka nebo její část zařazena do registru, musí být prokazatelně schopna používat standardní postupy při výměně vzorků genetických zdrojů a souvisejících informací s jinými sbírkami a při poskytování vzorků genetických zdrojů a souvisejících informací třetím osobám za účelem jejich využívání v souladu s Úmluvou a Protokolem. Dále sbírka musí poskytovat genetické zdroje a související informace třetím osobám za účelem jejich využívání pouze s dokumentací prokazující, že přístup ke genetickým zdrojům a souvisejícím informacím byl uplatněn v souladu s platnými právními předpisy nebo s regulačními požadavky týkajícími se přístupu a sdílení přínosů a případně se vzájemně dohodnutými podmínkami. Sbírka také musí vést záznamy o všech vzorcích genetických zdrojů a souvisejících informacích poskytnutých třetím osobám za účelem jejich využívání, podle možnosti zavést nebo využívat jedinečné identifikátory u vzorků genetických zdrojů poskytnutých třetím osobám a používat vhodné nástroje ke sledování a monitorování výměn vzorků genetických zdrojů a souvisejících informací s jinými sbírkami. Příslušný členský stát zváží na žádost držitele sbírky v jeho jurisdikci zařazení dané sbírky nebo její části do registru. Poté, co ověří, že sbírka nebo její část splňuje stanovená kritéria, oznámí členský stát Komisi bez zbytečného prodlení název sbírky a kontaktní údaje dané sbírky a jejího držitele a typ sbírky. Komise takto získané informace neprodleně zařadí do registru. Členským státům je uloženo pravidelně ověřovat, zda každá sbírka nebo část sbírky spadající pod jejich jurisdikci, která je zařazena do registru, splňuje stanovená kritéria a případně sjednat opatření k nápravě. Pro uživatele je podstatné, že pokud získávají genetický zdroj ze sbírky, která je uvedena v registru, pohlíží se na ně jako na uživatele, kteří postupovali s náležitou péčí ve smyslu článku 4 nařízení.

---

<sup>12</sup> The Access and Benefit-sharing Clearing-house, <https://absch.cbd.int>.

Vedle zařazení do registru podle článku 5 jsou další možnosti usnadnění uplatňování režimu ABS tzv. osvědčené postupy předpokládáné článkem 8 nařízení. Ten stanoví, že sdružení uživatelů nebo jiné zúčastněné strany mohou Komisi předložit žádost o to, aby kombinace postupů, nástrojů nebo mechanismů, kterou vytvořily a na niž dohlížejí, byla uznána za osvědčený postup v souladu s požadavky tohoto nařízení. Žádost musí být podložena dokumentací a informacemi. V případě, že Komise rozhodne, že konkrétní kombinace postupů, nástrojů nebo mechanismů umožňuje uživateli, který ji účinně provádí, dodržovat povinnosti stanovené v člancích 4 a 7 nařízení, uzná ji jako osvědčený postup. Pokud by však existovaly důkazy o opakovaných nebo závažných případech, kdy uživatelé uplatňující osvědčený postup nedodržují své povinnosti, Komise nedostatký přezkoumá a případně uznání osvědčeného postupu zruší.

Ve vztahu k prosazování nařízení jako celku je významný také článek 11, který ukládá členským státům stanovit pravidla týkající se sankcí za porušení článků 4 a 7, a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy mají oznámit Komisi, jakým způsobem uplatňování článku 11 zjistí, a to do 11. 6. 2015, respektive jí neprodleně oznámit jakékoli jejich následné změny.

## PRÁVNÍ ÚPRAVA VYUŽÍVÁNÍ GENETICKÝCH ZDROJŮ V ČR

V České republice se genetické zdroje vyskytují v podmínkách *in situ*, tzn. ve volné přírodě, i v podmínkách *ex situ*, tzn. v kolekcích a jiných zařízeních typu genobank, v nichž jsou genetické zdroje uchovávány. Pokud jde o jejich využívání, dochází k němu zejména pro výživu a zemědělství, ve farmaceutickém, kosmetickém a biotechnologickém průmyslu, v lesnictví, v botanických a zoologických zahradách a v akademické sféře. Vzhledem k omezenému prostoru tohoto příspěvku se zaměřím pouze na vybrané oblasti této problematiky, a sice na genetické zdroje ve volné přírodě a v zoologických a botanických zahradách.

Pokud jde o genetické zdroje ve volné přírodě, vyznačuje se Česká republika i přes svou poměrně malou rozlohu velkým bohatstvím druhů rostlin a živočichů. To je dáno zejména její polohou na hranici několika biogeografických oblastí, ale také historickým a kulturním vývojem. Celkem bylo zaznamenáno více než 2700 druhů vyšších rostlin, 2400 druhů nižších rostlin, 50 000 druhů bezobratlých a asi 380 druhů obratlovců rozmnožujících se v ČR.<sup>13</sup> Základním pramenem práva ochrany přírody je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (ZOPK), který mimo jiné upravuje nástroje obecné a zvláštní (územní a druhové) ochrany přírody. Ty lze uplatnit také při případném přístupu a využívání přírodních, resp. genetických zdrojů ve smyslu Nagojského protokolu. Ustanovení § 5, 49 a 50 (obecné a zvláštní ochranné podmínky rostlin a živočichů) a § 54 (prokázání původu) částečně a nepřímo reflektují požadavky Protokolu na regulaci přístupu a jeho dokladování. Nejedná se však o právní úpravu, která by přímo a komplexně zohledňovala režim ABS. Spíše lze

<sup>13</sup> AOPK ČR: Duhová ochrana, <http://www.ochranaprirody.cz/>.

konstatovat, že se ve stávajícím režimu podle ZOPK částečně projevuje také ochrana a udržitelné využívání genetické diverzity ve smyslu prvních dvou cílů CBD, její třetí cíl, tedy režim ABS a jeho provázání s prvními dvěma cíli, je zohledněn velmi nepřímo. V podmínkách ČR lze nicméně předpokládat, že genetické zdroje *in situ* nemají z pohledu implementace Protokolu zásadní význam, a že většina genetických zdrojů skutečné nebo potenciální hodnoty se nacházejí ve formě *ex situ*. Ze stávajícího právního režimu genetických zdrojů *in situ* nicméně vyplývá, že přístup k nim je volný. Nagojský protokol tuto možnost připouští, z jeho článku 6 ovšem plyne, že pokud stát zvolí tuto možnost, mělo by to být v zájmu zajištění právní jistoty výslovně upraveno. Nařízení řešení této otázky ponechává na členských státech (nevěnuje se jí). V kontextu úvah o využívání genetických zdrojů z volné přírody je třeba zmínit, že podle názoru Evropské komise nespadá taxonomický výzkum pod definici využívání genetických zdrojů, ovšem toliko za situace, kdy je využitelný pro účely taxonomie. Pokud by výstupy genetických studií prováděných v rámci taxonomie přinesly informace využitelné nad její rámec (např. pro vývoj nových produktů), spadal by takový výzkum pod definici využití. To je ostatně také v souladu s obecným vymezením pojmů a oblasti působnosti Protokolu podle jeho článků 2 a 3.

Činnost zoologických zahrad je regulována zejména zákonem č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad, ve znění pozdějších předpisů (zákon o zoologických zahradách) a zákonem č. 100/2004 Sb. o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o obchodování s ohroženými druhy). Zákon o zoologických zahradách upravuje podmínky pro vydání licence k provozování zoologických zahrad, postup při vydávání licence, kontrolu nad dodržováním povinností plynoucích z tohoto zákona, základní podmínky pro poskytování dotací ze státního rozpočtu a jiných veřejných zdrojů provozovatelům zoologických zahrad a sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem. Zákon o obchodování s ohroženými druhy upravuje ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které jsou ohroženy na přežití, s cílem jejich zachování regulováním obchodu s nimi v souladu s Úmluvou o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) a právem EU, které upravuje dovoz a vývoz volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, dovoz výrobků z kytovců, dovoz a uvádění na trh výrobků z tuleňů, používání nášlapných pastí, dovoz kožešin a dalšího zboží vyrobeného z kožešin. Zoologické zahrady jsou sdruženy do Unie českých a slovenských zoologických zahrad (UCSZOO), která je profesní organizací, zastupuje patnáct českých a čtyři slovenské zoologické zahrady. Cílem činnosti UCSZOO je napomáhat uplatňování poslání zoologických zahrad a jejich celkovému rozvoji, zvláště podporou vzájemné spolupráce, zpřístupňováním zahraničních zkušeností a mezinárodních kontaktů a společným působením na občanskou veřejnost a podnikatelské subjekty.<sup>14</sup> Pokud jde o vymezení aktivit zoo v rámci řetězce uživatelů, soustředí se především na získávání genetických zdrojů z *in situ* podmínek a na konzervaci genetických zdrojů v podmínkách *ex situ*, edukaci a prezentace genetických zdrojů veřejnosti. Částečně je

---

<sup>14</sup> UCSZOO: Poslání UCSZOO, <http://www.zoo.cz/poslani-ucszoo>.

také prováděn základní výzkum založený na využívání genetických zdrojů (taxonomie, určení základních genetických vlastností materiálu), to ovšem pouze s cílem podpory programů *ex situ*. Využívání genetických zdrojů se uplatňuje zejména v oblasti určování paternity, a to především u jedinců druhů, které jsou zařazeny do programů EEP (*European Endangered species Programmes*) koordinovaných Evropským sdružením zoo a akvárií (*European Association of Zoos and Aquaria*, EAZA), ale i vlastní výzkumné aktivity (např. zapojení ZOO Liberec do výzkumu určování paternity u ještěbů z volné přírody) a při určování poddruhové příslušnosti jedinců, které probíhá např. u rysů či šimpanzů. Zpracování výsledků probíhá v certifikovaných laboratořích či na pracovištích, které se na výzkumu podílejí (např. AV ČR, zahraniční i české univerzity). České zoologické zahrady získávají každoročně ze zahraničí pro své chovy řádově stovky zvířat a to především z *ex situ* chovů jiných zoologických zahrad (výměna, dar, zapůjčení, výjimečně i koupě), v drtivé většině v rámci země EU. Spíše výjimečně jsou zvířata získávána z institucí z třetích zemí (např. ptáci, sloni ze Srí Lanky) při dodržení zákonných požadavků (vývozní povolení, dovozní povolení, povolení CITES aj.). Některé zoo však získávají živočichy též z volné přírody při vlastních sběrových expedicích. Pro potřeby vybavení expozic (nikoli tedy ve smyslu využívání podle Protokolu) mohou být dále získávány i rostliny. Veškeré tyto aktivity však představují podporu rozvoje chovu *ex situ* za účelem zachování populací. Zoo poskytují živočichy nejen jiným zoologickým zahradám, ale i např. chovatelům. Podmínky CBD, resp. Protokolu se však v případě získávání či poskytování genetických zdrojů dosud neuplatňují. Z hlediska Nagojského protokolu a nařízení je relevantní toliko ustanovení § 4 odst. 2 zákona o zoologických zahradách, podle něhož žádost o licenci k provozování zoologických zahrady musí obsahovat také přehled o účasti ve výzkumu prospěšném pro ochranu druhů, informace o účasti na výměně informací týkajících se ochrany druhů a informace o způsobu vedení průběžných záznamů o kolekci volně žijících živočichů. Bližší podmínky zohledňující Protokol a nařízení v celé jejich šíři stanoveny nejsou.

Botanické zahrady jsou odborné instituce, které mají za cíl uchovávat vědecky dokumentované a vedené sbírky rostlin. Od jiných zahrad a parků se liší zejména v naplňování cílů stanovených Mezinárodní unií botanických zahrad. V roce 2005 byla založena Unie botanických zahrad ČR jako občanské sdružení osob a institucí, reprezentujících botanické zahrady, arboreta a významné botanické sbírky.<sup>15</sup> Mezi hlavní činnosti botanických zahrad patří spolupráce s odbornými organizacemi zapojenými do vědecko-technické práce s genofondem rostlin, spolupráce s ostatními botanickými zahradami za účelem ochrany přírody, zpřístupnění veřejnosti především z důvodu jejího vzdělávání v oblasti ekologie a naplňování kulturních a rekreačních potřeb. Jejich aktivitami v rámci řetězce uživatelů jsou tedy konzervace genetických zdrojů v rámci *ex situ* kolekcí, edukace, prezentace sbírek veřejnosti, a dále základní výzkum na genetických zdrojích (taxonomie, určení základních genetických vlastností materiálu). Věnují se ale také sběru genetických zdrojů (tzv. bioprospectingu) *in situ*. Botanické zahrady využívají živé rostlinné genetické zdroje, tzn. celé rostliny nebo jejich části. Ty jsou dále využívány převážně k nekomerčním aktivitám, tzn. taxonomie, konzervace, prezentace

<sup>15</sup> Blíže viz <http://www.ubzcr.cz>.

veřejnosti a edukační účely. Biochemické vlastnosti genetických zdrojů v rámci botanických zahrad v zásadě zjišťovány nejsou, výjimkou však mohou do určité míry být kolekce léčivých rostlin a bylin, kde je zjištění biochemických vlastností rostlin důležitým předpokladem pro jejich další (i komerční) využití. V rámci českých botanických zahrad dochází ročně řádově k tisícům transakcí s genetickými zdroji rostlin, z toho je zhruba polovina získávána ze zahraničí. Většina botanických zahrad nicméně neeviduje pohyb materiálu, a to především tam, kde zahrada slouží jako dárcce. Botanické zahrady získávají nové genetické zdroje různými způsoby, například na sběrových expedicích v zahraničí, nákupem nebo výměnou osiva a materiálu. Materiál je získáván ve většině případů pro účely, ke kterým jsou botanické zahrady zřízeny, pro komerční využití je to minimum, pro taxonomický výzkum poskytují zahrady vzorky bez omezení, pro šlechtění okrasných rostlin je zájem minimální. Vzorky poskytují botanické zahrady obvykle zdarma s podmínkou publikování zdroje. Řada botanických zahrad v EU (několik i mimo EU) je zapojena do systému IPEN (*The International Plant Exchange Network*),<sup>16</sup> který byl vytvořen na základě požadavků vycházejících ze CBD a který byl přijat Konsorciem botanických zahrad v rámci EU již v roce 2001. Množství uživatelů systému IPEN od té doby stále narůstá, v současné době je zde zapojeno cca 150 BZ celosvětově, z čehož je cca 130 v EU. V ČR je jeho součástí pouze Botanická zahrada města Teplice. Uživatelé jsou v rámci tohoto systému povinni předem deklarovat přijetí standardizovaných pravidel (*IPEN Code of Conduct*).<sup>17</sup> Celkem 14 botanických zahrad je zapojeno do nové jednotné databáze neprodučních rostlin nazvané Florius,<sup>18</sup> jejímž správcem je Unie botanických zahrad ČR. Tato databáze slouží primárně k účelu vyhledávání rostlinného materiálu a má určitý další potenciál pro rozvoj, zejména co se týče certifikace kolekcí, nastavení standardů pro poskytování materiálu společně s informacemi o jeho původu, apod. Ne všechny zapojené zahrady ovšem databázi aktivně využívají. Kromě botanických zahrad se řada rostlinných genetických zdrojů nachází v soukromých sbírkách. Jejich definice je poměrně obtížná. Soukromých drobných pěstitelů je velké množství, přičemž mnozí jsou napojeni na zahrádkářskou a zahradnickou produkci. Botanické zahrady prakticky nemohou garantovat dodržování podmínek CBD v rámci soukromých sbírek. Soukromé sbírky rostlin většinou nejsou významně zapojeny do výměny rostlinného materiálu. Kromě edukačních účelů a prezentace veřejnosti slouží často také k ochraně určitých skupin druhů. Právní řád ČR neobsahuje předpis věnovaný výlučně botanickým zahradám, souvisejícími prameny práva jsou zejména zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o obchodování s ohroženými druhy, o nichž bylo pojednáno výše.

---

<sup>16</sup> Podrobnější informace o IPEN lze najít na adrese <http://www.bgci.org/resource/ipen/>.

<sup>17</sup> Ke stažení na <http://www.bgci.org/ourwork/Downloads/>.

<sup>18</sup> Blíže viz <http://www.florius.cz>.

## OCHRANA PŘÍRODY A SPORT

DAVID KOHOUT

### **Abstract:** Nature Protection and Sport

The article seeks to address the sometimes overlapping phenomena of sport and environment. It is self-evident that a big share of sport activities take place outdoors in the nature. Therefore it is not surprising that the legal regulation of the general as well as of the specific protection of the nature aims at the regulation of sport as well. It may be observed that there are different limitations of sport activities in the nature based on the various sport disciplines and types of the specifically protected area. It is also important to consider whether the sport activity is carried out on an individual basis or if an organized sport event is involved. The legal framework in the Czech Republic is based especially on the Act on the Protection of Nature and Landscape (Nr. 117/1992 Coll.) and several special pieces of legislation, such as the Forestry Act (Nr. 289/1995 Coll.) or by-laws adopted by the government, Ministry of Environment or specialized state bodies, which are set up in order to safeguard the protection of environment. This paper is finished with the conclusion that in case of conflicting interests on the protection of environment and on the freedom to exercise sport activities, the environmental concerns should prevail. This should hold true especially in cases of areas with highly vulnerable and rare ecosystems. Such approach is primarily consistent with the current state of law in the Czech Republic.

**Key words:** sport, protection of environment, protection of nature, sports law, national parks, protected landscape area, environmental law

**Klíčová slova:** sport, ochrana životního prostředí, ochrana přírody, sportovní právo, národní parky, chráněné krajinné oblasti, právo životního prostředí

### ÚVOD

Zakladatel moderního olympijského hnutí baron de Coubertin uvedl, že „sport je součástí každého muže a každé ženy a jeho nedostatek nemůže nikdy být nahrazen“.<sup>1</sup> Sport v tomto smyslu prochází všemi sférami lidské existence a je prostředkem realizace jak fyzických, tak duševních hodnot. Podobně je však možno tuto úvodní citaci parafrázovat tak, že „příroda a příznivé životní prostředí je součástí každého muže a každé ženy a jeho nedostatek nemůže nikdy být nahrazen“. Mezi sportem a životním

<sup>1</sup> Citace dle tzv. *Bílé knihy o sportu* projednané Evropskou komisí dne 11. 7. 2007.

prostředím tak nepochybně existují vzájemné spojitosti a ovlivňování se, které mají rozměr ekologický, faktický i právní.

Vrátíme-li se k pokusům o vymezení toho, jak chápat sport jakožto jeden z důležitých sociálně-kulturních fenoménů,<sup>2</sup> může se nám hodit jeho legální definice ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, která jím rozumí být „*všechny formy tělesné činnosti, které prostřednictvím organizované i neorganizované účasti si kladou za cíl harmonický rozvoj tělesné i psychické kondice, upevňování zdraví a dosahování sportovních výkonů v soutěžích všech úrovní*“.<sup>3</sup> Uvedená definice ze zákona o podpoře sportu, který je v aktuálně platném právním řádu České republiky pohřbichu jediným speciálním zákonem pro oblast sportu, si všímá hlavních směrů výkonu fyzické sportovní aktivity – sportu rekreačního i výkonnostního, sportu individuálního i kolektivně soutěžně organizovaného.

Je samozřejmostí, že sportování se neodehrává ve vakuu, nýbrž vztahují se na něj určitá pravidla. Tím, kdo tato pravidla stanovuje, bývá v první řadě organizátor příslušné soutěže. Podle povahy sportu i typu soutěže může být tímto organizátorem příslušná národní či mezinárodní sportovní asociace (např. Fotbalová asociace České republiky, UEFA, FIFA) založená na členském principu ve formě spolku<sup>4</sup> nebo pouze fyzická či právnická osoba, která pořádá určitou soutěž pro jiné osoby (např. pořadatelem Jizerské padesátky je SKI KLUB Jizerská padesátka, který je sice rovněž spolkem, ale účastník závodu nemusí být členem tohoto spolku). Podmínky pro zapojení sportovců do soutěží jsou stanovovány v případě sportů pod gescí sportovních asociací v jejich interních předpisech (jako jsou pravidla hry, rozpisy soutěží, disciplinární řady atd.), v případě jednorázových sportovních akcí se sportovec zpravidla zavazuje dodržovat organizátorem vytčená pravidla svým *ad hoc* podřízením se těmto pravidlům ve formě podání přihlášky do závodu a souhlasu s jeho regulemi (jde tedy o nepojmenovaný smluvní vztah mezi pořadatelem a sportovcem).

Vedle úpravy sportovních disciplín skrze jejich vnitřní pravidla však není možno ztratit ze zřetele, že sport je jako každá lidská činnost podřízen také obecně závazným předpisům, které vydává stát skrze orgány veřejné moci, aby jimi obecně upravoval žádoucí chování svých občanů a dalších subjektů. Na všechny výše nastíněné formy organizovaného sportování proto dopadají obecné normy práva občanského a obchodního,<sup>5</sup> práva trestního, správního, finančního atd. Platí to jak pro organizátora sportovního podniku, který např. nemůže v pravidlech stanovit přípustnost usmrcení jednoho účastníka jiným, nýbrž také na každého soutěžícího, na něž se přímo ze zákona vztahuje např. automatická prevenční povinnost předcházet možným újmám na zdraví či majetku jiných osob.<sup>6</sup> Posledně

<sup>2</sup> Srov. dokument „*Koncepce státní podpory sportu v České republice*“ schválený usnesením vlády ČR č. 167/2011, kde je v bodě 1.3.2 uvedeno, že „*spolková tělovýchova ... je vnímána jako specifická součást národní kultury*“.

<sup>3</sup> Srov. rovněž definici sportu v čl. 2 *Evropské charty sportu* přijaté na půdě Rady Evropy v roce 1992.

<sup>4</sup> Srov. § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“).

<sup>5</sup> Jak již bylo nastíněno výše, vzhledem k právní povaze sportovních asociací se jedná zejména o úpravu spolkového práva a dále smluvní vztahy. Významná je i úprava soukromoprávních deliktů. V případě vrcholového sportu mají sportovní kluby zpravidla povahu obchodních korporací podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, jmenovitě jde o akciové společnosti dle § 243 a násl. či s.r.o. dle § 132 a násl.

<sup>6</sup> K problematice prevenční povinnosti ve sportu srov. KRÁLÍK, M.: Právní odpovědnost ve sportu. In: KUKLÍK, J. a kol.: *Sportovní právo*. Praha: Auditorium, 2012, s. 74–77.



uvedené platí i pro všechny ty, kteří se sportování věnují ve všech jeho neorganizovaných a živelných podobách (jogging, výlet na běžkách, hra s míčem mimo hřiště apod.).

Předmětem tohoto článku bude specifický vztah sportu k přírodě a zákonná (či ze zákona odvozené) právní regulace jeho provozování ve volné přírodě, a to zejména v oblastech spadajících pod tzv. zvláště chráněná území.<sup>7</sup> V takových případech lze totiž v praxi předvídat největší konflikty mezi zájmem na ochraně přírody a zájmy sportujících subjektů.

## OBEČNÁ OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY A JEJÍ VZTAH KE SPORTOVNÍ ČINNOSTI

Přestože v ústavním pořádku České republiky chybí konkrétní zmínka o sportu a jeho významu pro společnost, je možné jeho základ hledat v samotné tzv. legální licenci umožňující každému subjektu soukromého práva činit vše, co není zákonem zakázáno.<sup>8</sup> Platí to rovněž ve vztahu k pobytu v přírodě, pro nějž tedy mohou plynout omezení pouze ze zákona, popř. ze zákona odvozeně.<sup>9</sup> Vzhledem k mnohotvárnosti sportu nelze postihnout všechny jeho podoby a dát je do kontextu ochrany přírody a krajiny, neboť ani zákonná definice sportu není příliš konkrétní a může vést k tomu, že určitou činnost bude jedna osoba považovat za sport (např. rybářství, výkon myslivosti, zálesáctví<sup>10</sup>), a druhá nikoliv. V dalším se tedy zaměříme pouze na hlavní typy sportu vykonávaného mimo sportovní střediska, a to na činnosti jako vodáctví, běžkové lyžování, horolezectví, trekking a běh či jízdu na kole.

Základní obecnou regulaci aktivit v přírodě lze odvodit ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPŘK“). V případě tzv. významných krajinných prvků, kterými jsou mimo jiné ze zákona lesy, vodní toky, rybníky a jezera,<sup>11</sup> je stanovena jejich základní ochrana před poškozováním v § 4 odst. 2 ZOPŘK. Podobně jsou dána také pravidla pro ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů. Platí tedy, že kdokoli se vydává do přírody za sportovními aktivitami (nebo je pro jiné organizuje), musí se přitom vyvarovat činností, kterými by ohrožoval v rámci přírodních ekosystémů např. endemité stanoviště rostlin nebo hnízdiště ptáků.<sup>12</sup> V případě nerespektování uvedených pravidel pak může ten, kdo je porušil, podléhat sankcím podle části osmé ZOPŘK.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 357 a násl.

<sup>8</sup> Srov. čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, resp. čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., Listiny základních práv a svobod.

<sup>9</sup> Ze zákona lze odvozovat např. oprávnění vlastníka nemovitě věci vyloučit všechny ostatní osoby z pohybu po této nemovitosti (pozemku), nestanoví-li zákon jinak – srov. zejména § 976 a 1012 OZ.

<sup>10</sup> Např. sdružení ZÁLESÁK – svaz pro pobyt v přírodě, které sdružuje nadšence v této oblasti, je členem tzv. servisní organizace Sdružení sportovních svazů ČR. Na zálesácký styl života a k němu přidružené aktivity lze tedy z tohoto směru pohlížet jako na sport uznávaný v ČR.

<sup>11</sup> Srov. § 3 odst. 1 písm. b) ZOPŘK.

<sup>12</sup> Srov. § 5 odst. 1 a § 5a odst. 1 ZOPŘK.

<sup>13</sup> Srov. např. možnost uložit pokutu fyzické osobě za přestupek, kterým podle § 87 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. provede škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Tato skutková podstata přestupku se tudíž může vztahovat na aktivity typu nepovolených motoristických závodů v lesích a na dalších významných krajinných prvcích.

Další podmínky je potom možno hledat ve zvláštních zákonech regulujících určité konkrétní krajinné prvky. Zatímco vodní zákon<sup>14</sup> pro oblast sportu nevymezuje žádná bližší specifika a relevantními tak mohou být snad pouze obecné podmínky plavby po povrchových vodách (§ 7), můžeme v lesním zákoně<sup>15</sup> nalézt o poznání širší spektrum zákonných pravidel majících význam pro sportování v tomto krajinném prostředí.

V nejširším slova smyslu je každý, kdo navštíví les za účelem jakékoliv rekreace, povinen respektovat obecná ustanovení lesního zákona. Ze zákazů a omezení vypočtených v § 19 a 20 tohoto zákona je pro tyto případy praktické upozornit zejména na zákaz vjezdu motorových vozidel do lesa a zákaz „*mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních*“.<sup>16</sup>

Lesní prostředí je však nezdůvodněná využíváno také pro větší sportovní podniky a závody, které vzhledem k počtu zapojených účastníků jsou zvláště způsobilé narušit lesní prostředí jak během konání akce (zvýšený hluk, rušení zvířete), tak i poté (poškození porostů, odpad po občerstvování závodníků apod.). Lesní zákon proto pro případy těchto „*organizovaných nebo hromadných sportovních akcí*“ určuje v § 20 odst. 5 zvláštní oznamovací povinnost, kterou má subjekt, který takovou akci připravuje. Oznamovací povinnost má být plněna vůči orgánu státní správy lesů,<sup>17</sup> z čehož lze dovodit, že ji má případně i každý vlastník lesa, který by ve svém lese chtěl takovou sportovní akci pořádat. Oznámení je v těchto případech nutné učinit minimálně 30 dní před konáním akce, přičemž orgán státního dozoru může s ohledem na počet účastníků, vyjádření vlastníka lesa i další okolnosti stanovit pro konání akce doplňující podmínky. Z uvedeného je možno dovodit, že (nevztahuje-li se na lesní lokalitu vyšší stupeň ochrany např. z titulu její polohy na zvláště chráněném území podle ZOPŘK) sportovní akce v lese nevyžaduje povolení orgánu veřejné moci, který ji nemůže zakázat, ale pouze případně částečně regulovat konkretizací podmínek jejího uskutečnění.<sup>18</sup> Na druhou stranu nesplnění zákonné ohlašovací povinnosti představuje přestupek podle § 53 odst. 1 písm. p) lesního zákona se sankcí až do výše 15 000 Kč.

## SPORTOVÁNÍ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH V ČESKÉ REPUBLICCE

Základem právní regulace zvláště chráněných území je opět ZOPŘK, který stanovuje podmínky pro lidskou činnost v těchto územně ohraničených oblastech. Čím významnější typ chráněného území, tím vyšší stupeň ochrany je zákonem stanoven, přičemž celá úprava kulminuje v případech těch nejvzácnějších území – národních parků

<sup>14</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

<sup>15</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).

<sup>16</sup> Srov. § 20 odst. 1 písm. g) a j).

<sup>17</sup> Dle § 48 odst. 1 písm. g) bude primárně tímto orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností, popř. u sportovních akcí přesahujících správní obvod obce s rozšířenou působností je takovým orgánem dle § 49 odst. 1 písm. d) krajský úřad.

<sup>18</sup> Např. podmínkou zajištění následného úklidu, omezením času, po který je možno akci realizovat, zabezpečením zdravotnických stanovišť apod.

vyhlášených zákonem.<sup>19</sup> Tuto právní úpravu je nutno chápat jako speciální k obecné úpravě ochrany přírody a krajiny, jejíž minimální standardy jsou v případech zvláště chráněných území dále posilovány především v části druhé ZOPŘK a v některých prováděcích předpisech obecné povahy.

Ve vztahu ke sportovním akcím i sportu ryze rekreačnímu lze nalézt v ZOPŘK v případech zvláště chráněných území explicitní ustanovení u národních parků (§ 16 odst. 1 písm. e) a f)), chráněných krajinných oblastí (§ 26 odst. 1 písm. g) a odst. 3 písm. c)) a národních přírodních rezervací (§ 29 písm. f)). Tato ustanovení rozšiřují výše popsaný rámec obecné úpravy ochrany přírody a krajiny vztahující se obsahově ke sportu. Jedná se zde jednak o absolutní zákazy některých sportovních aktivit, tj. zákazy plynoucí přímo ze zákona bez možnosti udělení výjimky z tohoto zákazu orgánem ochrany přírody, jednak o záповědi relativní, které předvídají, že je možno určitou sportovní aktivitu vykonávat v případech generálního nebo individuálně uděleného souhlasu orgánu ochrany přírody. Do první kategorie zakázů spadá především úplný zákaz pořádání automobilových a motocyklových závodů na území chráněných krajinných oblastí. Je paradoxní, že podobný zákaz nestanovil zákonodárce explicitně i pro národní parky, neboť výčet zakázaných aktivit pro území národních parků v § 16 odst. 1 se jeví jako taxativní. V souladu s legální licenci by se tak při striktním logickém výkladu neměl zákaz stanovovaný pro území chráněných krajinných oblastí rozšiřovat na základě argumentu *a minori ad maius* i na národní parky.

Zákaz motoristických soutěží na území národních parků by tak spadal spíše do druhé kategorie, a to do kategorie zákonných zakázů relativních. Ty pro případy národních parků zakazují pořádání a organizování hromadných sportovních (případně i turistických a dalších) akcí a vodních sportů mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Uskutečnění automobilových a motocyklových závodů v národním parku tak lze prakticky vyloučit z důvodu předpokladatelného neudělení souhlasu k pořádání těchto hromadných sportovních akcí na území národních parků. V případě národních parků, národních přírodních rezervací a první a druhé zóny chráněných krajinných oblastí<sup>20</sup> platí také omezení pro horolezectví, létání na padácích a závěsných kluzácích a pro jízdu na kole mimo veřejné komunikace a místa vymezená se souhlasem orgánu ochrany přírody. U těchto relativních zakázů je možno přemýšlet o dvou způsobech povolení činností v nich uvedených. Jednak může příslušný orgán obecně vymezit určitý prostor pro vypočtené sportovní aktivity (např. vytyčením cyklostezek mimo veřejné komunikace apod.), popř. může *ad hoc* k individuální žádosti vyslovit svůj souhlas s příslušnou aktivitou (toto se bude dotýkat především pořádání a organizování hromadných sportovních akcí, neboť pro ně nelze předpokládat generálně určený prostor jejich konání).

Tato zákonná omezení sportovní činnosti na zmíněných zvláště chráněných územích jsou dále konkretizována v předpisech vztahujících se ke konkrétním chráněným

<sup>19</sup> V současnosti se na území ČR nachází čtyři národní parky: Národní park Šumava, Národní park Podyjí, Krkonošský národní park (vyhlášený nařízením vlády ČR č. 163/1991 Sb., č. 164/1991 Sb., č. 165/1991 Sb.) a Národní park České Švýcarsko (vyhlášený zákonem č. 161/1999 Sb.).

<sup>20</sup> V tomto případě jde pouze o cyklistické závody mimo veřejné komunikace – viz § 26 odst. 3 písm. c) ZOPŘK.

lokalitám. Toto je možno demonstrovat na příkladu Krkonošského národního parku („KRNAP“) zřízeného nařízením vlády České republiky č. 165/1991 Sb.<sup>21</sup> Tento podzákonný právní předpis byl přijat ještě před účinností ZOPŘK a je tedy nutné jej vykládat v souladu s ním, byť v některých případech se nařízení vlády jeví jako striktnější vůči sportování v KRNAPu než obecný ZOPŘK.<sup>22</sup> Nad rámec zákona se věnuje nařízení výslovně i typickým krkonošským zimním sportům, když zřizovat lyžařské vleky a vytýčovat běžkařské trati lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.<sup>23</sup>

Doplňujícím předpisem přijatým Správou KRNAPu jakožto orgánem ochrany přírody pro tento národní park je dále *Návštěvní řád KRNAPu*, který je opatřením obecné povahy podle § 19 ZOPŘK. Zde se dostáváme k výše zmiňovanému generálnímu souhlasu se sportovními aktivitami na území KRNAPu v případě (nemotorových) vodních sportů, horolezectví a jízdy na kole.<sup>24</sup> Pro ně je zde uveden seznam lokalit, kde je možno bez dalšího, tj. individuálního, souhlasu Správy KRNAPu tyto sporty vykonávat. Pro pořádání hromadných sportovních soutěží však žádné obecné výjimky stanoveny nejsou a proto i s odkazem na čl. 8 odst. 1 Návštěvního řádu KRNAP je nutno mít za to, že k jejich uskutečnění na území národního parku je nutno předem požádat o souhlas orgánu ochrany přírody (Správy KRNAPu). Na udělení tohoto souhlasu však není právní nárok.

Recentním příkladem situace, kdy se dostaly do rozporu zájmy na ochraně přírody a na výkonu sportovní činnosti, je případ zamítnutí žádosti pořadatele série závodů pod označením „*Rock Point – Horská výzva*“,<sup>25</sup> jehož závěrečná etapa měla vést skrze první zónu KRNAPu přes vrchol Sněžky. Správa KRNAPu žádost pořadatele závodu o schválení uskutečnění závodu na území KRNAPu dle veřejně dostupných informací posoudila tak, že v rámci navrhované trasy závodu rozhodla o omezení jejího průchodu skrze první zónu národního parku a vyloučila tak možnost, aby závodníci absolvovali přechod Sněžky. Závod několika set závodníků však byl po dohodě KRNAPu s pořadatelem umožněn po částečně upravené trase, která měla přinést menší zásahy do první zóny ochrany. Ve vyjádření na webu pořadatele závodu bylo rozhodnutí Správy KRNAPu nepovolit přechod Sněžky hodnoceno jako necitlivé, byť bylo z právního hlediska respektováno. Poukázáno bylo na rozdílné přístupy orgánů ochrany přírody na dalších zvláště chráněných územích, kde se konaly ostatní etapy závodu a kde bylo pořadatelům sportovního podniku vyjito vstříc.<sup>26</sup> Naproti tomu

<sup>21</sup> KRNAP byl zřízen již v roce 1963 skrze vládní nařízení č. 41/1963 Sb., o zřízení Krkonošského národního parku, nařízení vlády ČR č. 165/1991 Sb. tuto původní úpravu nahradilo.

<sup>22</sup> Nařízení vlády ČR č. 165/1991 Sb. např. v § 5 odst. 1 písm. d) a e) zcela a bezvýhradně zakazuje pořádání hromadných sportovních akcí, horolezectví a paraglidingu na území KRNAPu. Naproti tomu ZOPŘK jako *lex superior et posterior* toto umožňuje za podmínek popsaných v tomto článku výše.

<sup>23</sup> Srov. § 5 odst. 2 písm. i) nařízení vlády ČR č. 165/1991 Sb.

<sup>24</sup> Srov. čl. 4 až 6 Návštěvního řádu KRNAPu.

<sup>25</sup> Viz <http://www.horskavyzva.cz>. Soutěž je pořádána spolkem Top race agency o.s.

<sup>26</sup> Viz článek na webu pořadatele: <http://www.horskavyzva.cz/aktualita/loucení-v-krkonosich-chutnalo-horce/142/>. Ve zde uveřejněném prohlášení je mimo jiné uvedeno: „*Celý seriál Rock Point - Horská výzva se jde ve čtveřici českých hor (Jeseníky, Šumava, Krušné hory a Krkonoše), v nichž pořadatelé musí zajistit povolení ve všech lokalitách. Organizátoři tak naráží na zcela rozdílné přístupy jednotlivých správ. Třeba v Krušných horách jsme našli společnou řeč ihned. Snažili se nám vyjít vstříc, hledali jsme možnosti, vzájemně jsme si naslouchali, jednali spolu jako rovný s rovným. Všechna povolení tak byla otázkou jen několika dnů. Vždyť naším záměrem rozhodně není jakkoli ublížit přírodě, ale ukázat krásy horských zákoutí a naopak učít lidi se v horách chovat, upozornil Pavel Zitta [tj. vedoucí kolektivu podílejícího se na přípravě soutěže].“*

Správa KRNAPu ve svém prohlášení k celé kauze akcentovala prioritní princip ochrany přírody: „*Správa KRNAP opravdu nepovolila závod několika set účastníků v části toho nejceněnějšího, co na území Krkonoš chráníme – v alpínském pásmu a arкто-alpínském tundře. První zóna národního parku není žádnou novinkou a omezení, která jsou pro pořádání hromadných akcí v tomto území platná, jsou léta známá – novinkou není tedy ani to, že jádrové území národního parku není a nemá být sportovištěm pro hromadné sportovní akce.*“<sup>27</sup>

Je skutečně možno mít za to, že pořádání sportovních akcí je aktivitou, na níž by stát a jeho orgány (včetně orgánů ochrany přírody) měl mít zájem, protože vedle přímého užítku, který může mít pro aktivně sportující lidi, s sebou přináší i další pozitivita jako popularizaci pohybu v přírodě a zdravého životního stylu, zviditelnění některých přírodních lokalit a s tím spojený rozvoj turismu či přínos pro místní poskytovatele služeb i občany. Na druhou stranu je dle mínění autora tohoto článku přístup KRNAPu zcela legitimní, a to jak po stránce právní, tak především po stránce správního posouzení situace v případě konkrétní žádosti. Byť pořadatelé sportovních soutěží (podobně jako to činí organizátoři Horské výzvy) mohou a mají zajistit maximální možnou prevenci narušení ekologických poměrů okolo trati závodu, představují první zóny národních parků (popř. ale také první zóny chráněných krajinných oblastí<sup>28</sup>) natolik unikátní a hodnotné ekosystémy, že je zcela na místě se stavět proti vpouštění masových sportovních akcí do těchto oblastí.

Jak je patrné z Plánu péče KRNAPu pro období let 2010–2020,<sup>29</sup> problematičtějšími pro ochranu přírody jsou v zásadní míře také individuální sportovní aktivity i organizované akce, které jsou na území národního parku provozovány ilegálně mimo k tomu generálně vymezené oblasti a bez *ad hoc* souhlasu správy KRNAPu (popř. se jedná o aktivity na zvláště chráněných územích zcela nepřipustné). I pro tyto případy, pokud jsou odhaleny, pak ZOPŘK zná specifické skutkové podstaty přestupků a správních deliktů.<sup>30</sup>

## ZÁVĚR

Výše uvedené postřehy nevyčerpávají problematiku vztahu sportu a přírody v její celistvosti. Velkou otázkou je nepochybně například umístění staveb a zařízení určených pro sport do volné krajiny, ať již se jedná o sportovní haly, lyžařské areály, závodní okruhy či hřiště. Tato problematika má svůj vztah ke stavebnímu právu, vlastnickým vztahům k pozemkům či vyhodnocování vlivů na životní prostředí

<sup>27</sup> Vyjádření Správy KRNAPu je uveřejněno pod článkem: [http://krkonosky.denik.cz/zpravy\\_region/ucastnici-horske-vyzvy-musi-zmenit-plany-na-vrchol-snezky-je-nepusti-20140802.html](http://krkonosky.denik.cz/zpravy_region/ucastnici-horske-vyzvy-musi-zmenit-plany-na-vrchol-snezky-je-nepusti-20140802.html).

<sup>28</sup> Např. nařízení vlády č. 70/2005 Sb., kterým se zřizuje chráněná krajinná oblast Český les, v § 5 také podmiňuje konání hromadných sportovních akcí na území tohoto území předchozím souhlasem Správy Chráněné krajinné oblasti Český les.

<sup>29</sup> Viz Část A uveřejněná online na: [http://www.knap.cz/data/File/legislativa/plan\\_pece\\_2010\\_2020/pp-knap\\_cast-a\\_text-final.pdf](http://www.knap.cz/data/File/legislativa/plan_pece_2010_2020/pp-knap_cast-a_text-final.pdf) (s. 155 a násl.).

<sup>30</sup> Srov. zejména § 87 odst. 2 písm. f) a odst. 3 písm. n) u přestupků fyzických osob, resp. § 88 odst. 1 písm. k) a odst. 2 písm. n) u správních deliktů právnických osob.

dí.<sup>31</sup> Článek se proto zaměřil pouze na oblast sportů vykonávaných přímo v přírodě mimo zvláště vyhrazená sportoviště a snažil se takto vymezený předmět svého zájmu analyzovat v jeho vazbě na obecně závazné předpisy České republiky. Z výše uvedené plyne, že při posuzování přípustnosti sportování v přírodě je nutno posuzovat, zda se jedná o individuální neorganizované sportování nebo o hromadné sportovní akce v gesci určitého pořádajícího subjektu. Dále je nutno zohlednit, zda jde o sport odehrávající se vně či uvnitř některých zvláště chráněných území. V tomto kontextu je pak zásadní měrou relevantní i to, o jakou konkrétní sportovní aktivitu (disciplínu) jde a v kterém typu a zóně zvláště chráněného území se odehrává.

Příroda a sport jsou vzájemně propojené sféry mající zásadní význam pro kvalitu lidského života. Ve většině případů jsou a mají být ve vzájemném souladu, pouze v případech zvláště zásadního zájmu na ochraně přírody by mělo být připuštěno vyloučení některých forem sportovního vyžití na určitém území, které je z hlediska ekologicko-historického zcela jedinečné a citlivé na vnější zásahy. V takovém případě je na místě dát přednost preventivní ochraně takové lokality a sport či některé jeho disciplíny z ní vyloučit.

---

<sup>31</sup> Srov. např. posudek vypracovaný RNDr. Alexanderem Skácelem, CSc. k plánu modernizace sjezdového areálu Valašské Klobouky ([http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX09WODA1MF9kb2t1bWVud-GFjZURPQ18xLnBkZg/OV8050\\_dokumentace.pdf](http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX09WODA1MF9kb2t1bWVud-GFjZURPQ18xLnBkZg/OV8050_dokumentace.pdf)), popř. stejnou osobou zpracovaný posudek pro řízení EIA ve vztahu ke skiareálu na Klínovci ([http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX1VMSzU3M-V9wb3NIZGVrRE9DXzEucGRm/ULK571\\_posudek.pdf](http://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX1VMSzU3M-V9wb3NIZGVrRE9DXzEucGRm/ULK571_posudek.pdf)) apod. V rámci veřejného portálu EIA v ČR ([http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)) se v případě zadání vyhledávaného hesla „sportovní“ zobrazí celkem 173 projektů, k nimž v tomto systému existují záznamy.

## OCHRANA PŘED HLUKEM V PŘÍRODĚ A UDRŽITELNOST KVALITY ŽIVOTA

JANA DUDOVÁ

**Abstract:** **Protection against Noise in Nature and Sustainability of the Quality of Life**

This paper focuses on an issue that has yet to be resolved satisfactorily and with legal relevance in the Czech Republic. European law determines framework requirements, as well as obligations of Member States to designate quiet areas in nature and in open country. The Directive of the European Parliament and Council Directive 2002/49/EC relating to the assessment and management of environmental noise was indeed incorporated into Czech legislation, but legal instruments are still lacking for fulfilling the obligation under this directive to create and protect quiet areas in nature. Therefore, the purpose behind this paper is to open certain relating problem areas and to search for an answer to the question of why this obligation has yet to be fulfilled.

**Key words:** noise protection, noise pollution, quality of life, quiet areas in open country, acoustic smog

**Klíčová slova:** ochrana před hlukem, hluková zátěž, kvalita života, tiché oblasti ve volné krajině, akustický smog

### ÚVOD

Kvalita životního prostředí ve volné přírodě a krajině souvisí mimo jiné i s garancí klidného prostředí bez hlukové zátěže a tím i kvalitou života. Tato idea se promítá také ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku v životním prostředí.<sup>1</sup> Hlavním obsahem směrnice je zavedení povinnosti strate-

<sup>1</sup> Strategickým cílem Směrnice 2002/49/ES bylo snížit v Evropské unii v roce 2010 počet obyvatel zasažených hlukem o LAeq (hlukový ukazatel pro celodenní obtěžování hlukem) nad 65 dB o 10 %, v roce 2020 o 20 %. Tato směrnice se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému jsou vystaveni lidé zejména v zastavěných oblastech, ve veřejných parcích nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo obydlených oblastí. Směrnice by měla mimo jiné poskytnout základ pro vývoj a dokončení opatření týkajících se omezení emisí hluku z velkých zdrojů, a to zejména silničních a železničních vozidel, infrastruktury, letadel, zařízení určených k použití ve venkovním prostředí, průmyslových zařízení a mobilních strojních zařízení, a pro návrh dodatečných krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých opatření. Cílem směrnice je na základě stanovených priorit definovat společný přístup k prevenci nebo omezení škodlivých či obtěžujících účinků hluku ve venkovním prostředí. Za tímto účelem se postupně mají provést tato opatření: určení míry expozice hluku ve venkovním prostředí prostřednictvím hlukového mapování s využitím metod hodnocení, společných pro všechny členské státy; zpřístupnění informací o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích na veřejnost; na základě výsledků hlukového mapování přijetí akčních plánů členskými státy s cílem prevence a snižování hluku ve venkovním prostředí.

gického hlukového mapování, které má poskytnout údaje z jednotlivých členských států týkající se úrovně hluku v jednotlivých oblastech z velkých zdrojů hluku a určit míru expozice obyvatel hluku ve venkovním prostředí. Konkrétní hodnoty všech mezních hodnot však nejsou stanoveny na úrovni EU, ale mají je určit členské státy, které by přitom měly vzít v úvahu mimo jiné potřebu použít zásadu prevence a zásadu **zachování tichých oblastí**. Na základě výsledků strategického hlukového mapování pak by měly členské státy přijmout akční plány s cílem prevence a snižování nebo alespoň udržení stávající úrovně hluku ve venkovním prostředí, zvláště v tichých oblastech.<sup>2</sup>

Do naší legislativy byla tato evropská úprava transponována prostřednictvím zákona č. 222/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů. Zbývající část směrnice, to znamená zejména přílohy k této směrnici, byly transponovány do vyhlášky č. 523/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů a jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě. V návaznosti na shora uvedenou evropskou regulaci upravuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně veřejného zdraví) ve svém ustanovení § 81b kompetence Ministerstva životního prostředí stanovovat a vyhlášovat tiché oblasti ve volné krajině.<sup>3</sup>

Lze předpokládat, že tato úprava byla vedena snahou o novou a kvalitnější dimenzi ochrany přírody a krajiny. Vedle ochrany druhových a územních přírodních hodnot by takto mohlo dojít k ochraně akustické pohody ve volné krajině.<sup>4</sup> Termín „tichá oblast“ má přitom dvojí podobu. Tichou oblast „v aglomeraci“ vymezují krajské úřady v tzv. akčních plánech. Tichou oblast „ve volné krajině“ by mělo stanovit vyhláškou Ministerstvo životního prostředí. Vzhledem k tomu, že v našich podmínkách dosud taková vyhláška nebyla vydána (a chybí tak konkrétní právní nástroj pro regulaci tichých oblastí ve volné krajině), je zapotřebí zkoumat, proč nebyla tato oblast dosud nijak řešena.

## SMYSLUPLNOST STANOVOVÁNÍ TICHÝCH OBLASTÍ V PŘÍRODĚ?

Nabízí se úvaha, zda tiché oblasti, coby nový způsob ochrany území, mohou vhodně podpořit a doplnit již vyhlášená zvláště chráněná území a nahradit také režim tzv. oblastí klidu.<sup>5</sup> Lze si rovněž položit otázku, zda v případech, kde již existuje zvláštní územní ochrana dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve

<sup>2</sup> Srov. BASSETT, W. H.: *Environmental Health Procedures*. 6th edn. London: Spon Press, 2002, s. 358–403.

<sup>3</sup> Ve smyslu tohoto ustanovení „*Ministerstvo životního prostředí v oblasti hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí upraví vyhláškou tiché oblasti ve volné krajině.*“

<sup>4</sup> Srov. LIBERKO, M.: *Hluk v prostředí, Problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004.

<sup>5</sup> K tomu srov. již zrušenou právní úpravu – vyhlášku Ministerstva zdravotnictví č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, která mimo jiné obsahovala právní zakotvení „oblastí ticha“.



znění pozdějších předpisů, by mělo význam vyhlášovat souběžně i tichou oblast. Při úvaze nad smysluplností stanovování těchto dalších nástrojů plošné regulace území z hlediska hlukové zátěže je třeba brát v potaz některé faktické i právní překážky. Těmito překážkami jsou zejména stávající nežádoucí zdroje provozního hluku (např. z nadměrně zatížené komunikace), dále se jedná o nutnost dodržení souladu s již schválenou územně plánovací dokumentací, u které se předpokládá určitá hluková zátěž apod. Jistě bude mít svůj nezanedbatelný vliv na danou problematiku i reliéf krajiny. V určitých lokalitách dochází k šíření hluku na velké vzdálenosti. Z praktických důvodů by měla být také adekvátně zvážena velikost území vhodného ke stanovení tiché oblasti. U menších lokalit hrozí pronikání hlukové zátěže z území ležícího vně takového území apod. U větších územních celků lze zase velmi problematičtě zajistit garanci tiché oblasti (navazující urbanizace, již existující nežádoucí zdroje hluku apod.).<sup>6</sup> Vzhledem k aktuálnosti, ale i složitosti dané problematiky, připravuje nyní Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) komplexní hodnotící zprávu o hlukové situaci v Evropě.<sup>7</sup> Vychází se přitom z předpokladu, že „tiché oblasti“ nemusí (a ani nemohou) být nezbytně bez vlivu hlukových imisí. Za směrodatnou je přitom považována okolnost, aby bylo území ochráněno od nepříjemných a rušících zvuků pocházejících z lidských aktivit. Přirozené přírodní zvuky (např. šumění lesa nebo vody) mohou mít naopak příznivý vliv. Z tohoto úhlu pohledu by při vymezování tichých oblastí měla být akcentována a preferována ochrana před hlukovou zátěží z hlediska jednotlivých zdrojů hluku před absolutní hladinou hlukové zátěže.<sup>8</sup> Evropskou agenturou pro životní prostředí bylo konstatováno, že tiché oblasti jsou prospěšné pro veřejné zdraví, zejména pro zdraví lidí, kteří žijí v hlučných městských oblastech. Ze směrnice o hluku ve venkovním prostředí však vymezení těchto oblastí nevyplývá a je ponecháno do značné míry na volném uvážení členských států. Volné uvážení bylo zřejmě také příčinou toho, že jednotlivé země v EU zaujaly značně odlišné přístupy. Třebaže většina členských států určila tiché oblasti v aglomeracích, mnoho z nich (ČR nevyjímaje) vůbec nestanovilo tiché oblasti ve volné krajině.<sup>9</sup>

Pokud se zamyslíme nad možnou příčinou tohoto „liknavého“ přístupu ze strany členských států, lze dojít k závěru, že to může být způsobeno právě tím, že v mnoha ohledech chybí exaktní vymezení požadavku na ochranu člověka před hlukovou zátěží v přírodě (na rozdíl od chybějící adekvátní ochrany volně žijících živočichů). O to víc je pak zarážející, že dosud v evropském právu není ochrana volně žijících živočichů před hlukem blíže regulována. To považuji v daném kontextu za zásadní problém. Hluk je zkoumán a posuzován toliko z hlediska zdravotních rizik či pohody a životního komfortu či kvality života člověka. To platí i v podmínkách ČR. Daná problematika je organizačně de lege lata upravena v ČR zákonem o ochraně veřejného zdraví tak, že vymezení tichých oblastí ve volné krajině spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí.

<sup>6</sup> [http://hostetin-p.veronica.cz/data/docs/OPAK/ucebni%20materialy/blok%203/doplujici%20materialy/Bus\\_-\\_Tiche\\_oblasti.pdf](http://hostetin-p.veronica.cz/data/docs/OPAK/ucebni%20materialy/blok%203/doplujici%20materialy/Bus_-_Tiche_oblasti.pdf).

<sup>7</sup> <http://www.eea.europa.eu/highlights/finding-europe2019s-quiet-areas>.

<sup>8</sup> MEGAINNEY, Ch.: Introduction to environmental protection. In: BASSETT, W. H. (ed.): *Clay's Handbook of Environmental Health*. 19th ed. London, 2004, s. 221–235.

<sup>9</sup> Srov. zejména požadavky dle čl. 8 a 9 cit. směrnice, podle kterých měly členské státy zajistit vypracování akčních plánů určených pro řešení hlukového znečištění a jeho účinků včetně nezbytného snižování hluku.

Toto ministerstvo však nedisponuje žádnými právně relevantními nástroji k regulaci hlukové zátěže s přihlédnutím k ochraně životního prostředí (zejména fauny) ve volné krajině. Ve smyslu platné právní úpravy také není dán jiný logický důvod, proč by toto ministerstvo mělo zabezpečovat ochranu před hlukem jinak, než právě ve vztahu k volně žijícím živočichům (rozhodující zbytkovou působnost ve vazbě na ochranu zdraví člověka má Ministerstvo zdravotnictví). K tomu, aby případně mohly být stanoveny potřebné právní nástroje k ochraně fauny před hlukem, však chybí jasně vymezené cíle a vědecky seriózně zdokumentovaný vliv hluku na volně žijící živočichy.<sup>10</sup>

## PROBLEMATICKE ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ

Jak již bylo uvedeno, v podmínkách ČR ochranu člověka a jeho zdraví (mimo jiné i v tichých oblastech), zastřešují právní předpisy v rezortu Ministerstva zdravotnictví. Rovněž evropské právo je zaměřeno z hlediska nežádoucí hlukové zátěže prioritně na ochranu pohody člověka.<sup>11</sup> Pokud však mají být chráněny tiché oblasti ve volné krajině, jedná se o určitou disproporci mezi zamýšleným a právním stavem, kterou lze jen velmi stěží v našem stávajícím právním prostředí řešit.<sup>12</sup> Chybí zastřešující zákon na ochranu zdraví před hlukem, který by měl (i negativně) vymezit svou působnost a zejména stanovit nástroje k vynutitelnosti práva na ochranu před hlukovou zátěží.<sup>13</sup> Například na Slovensku, na rozdíl od naší právní úpravy, již byl vydán zákon o posuzování a kontrole hluku ve vnějším prostředí.<sup>14</sup> Stávající právní úprava v ČR v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví je velmi kusá a neefektivní (především s přihlédnutím k výjimkám z hlukových limitů).<sup>15</sup> Prováděcím předpisem k zákonu o ochraně veřejného zdraví je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Tato právní úprava tiché oblasti (a to ani v aglomeracích) speciálně nijak neřeší. Bylo by přitom logické, aby v tichých oblastech, pokud mají být stanoveny, platily přísnější hlukové hodnoty, než stanovují obecně závazné hygienické limity v citovaném vládním nařízení. Rovněž by bylo velmi žádoucí v tichých oblastech vymezit a omezit takové aktivity, které mohou emitovat nežádoucí hluk. Bylo

<sup>10</sup> Např. vysoká nebo nízká početnost populací jednotlivých druhů volně žijících živočichů a následně jejich různorodost v různých ekosystémech má řadu příčin. Některé druhy jsou málo početné v důsledku přirozených procesů, nebo jsou ovlivněny faktory, v jejichž důsledku se může přítomnost a početnost populací často i dramatičticky měnit. Hlavní příčinou razantních změn v posledních dekadách jsou však zejména procesy související přímo nebo nepřímo s činností člověka. Někdy je velmi složité přirozené a antropogenní faktory, a tímto i hlukový smog, od sebe oddělit.

<sup>11</sup> Blíže viz FORD, N. J. – RENNIE, D. M. – FALCONER, R. – RAY, K.: Risk management for environmental Health. In: *Clay's Handbook of Environmental Health*. 19th ed. London: Spon Press, 2004, s. 493–501.

<sup>12</sup> DUDOVÁ, J.: Ochrana veřejného zdraví v environmentální legislativě. In: *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

<sup>13</sup> DUDOVÁ, J.: Aktuální otázky snižování hluku ve venkovním prostředí v kontextu ústavního práva. *Sborník Days of Public Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

<sup>14</sup> Srov. zákon č. 2/2005 Z. z. o posuzování a kontrole hluku vo vonkajších prostrediaoch a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov ľudí v znení neskorších predpisov.

<sup>15</sup> Blíže viz in DUDOVÁ, Jana: *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Acta Universitatis Brunensis Iuridica, Editio S, No. 450. MUNI/A/0907/2012, s. 204–207.

by rovněž vhodné sladit problematiku tichých oblastí také s právní úpravou ve smyslu nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku, ve znění pozdějších předpisů.<sup>16</sup> Mají-li být tiché oblasti vhodné nejen k regeneraci duševních sil, ale i přírodních hodnot, bylo by rovněž prospěšné omezit takové způsoby rekreace, které by narušily akustickou pohodu v dané lokalitě. Proto by zde měla platit i určitá režimová opatření zamezující vzniku nežádoucího hluku, resp. akustického smogu. Lze si představit, že tato opatření by mohla být zakomponována do základních ochranných podmínek jednotlivých zvláště chráněných území. Mohla by být také propojena i s obecnou územní ochranou dle zákona o ochraně přírody a krajiny – např. ve vazbě na ochranu oblastí Natura 2000, ochranu krajinného rázu a přírodního parku, resp. i přechodně chráněných ploch. Jistě není třeba zvláště zdůrazňovat, že by účinnější ochranu (a to nejen v rámci dané problematiky) mohla výrazněji zajistit právní úprava směřující k posílení pravomocí příslušných kontrolních orgánů.

## ZÁVĚR

Lze shrnout, že evropská právní úprava dostatečně nechrání kvalitu života před hlukovou zátěží – zejména z hlediska ochrany volně žijících živočichů. V podmínkách ČR bohužel chybí účinná a komplexní právní úprava, která by zajistila adekvátní ochranu člověka před hlukem.<sup>17</sup> Pokud není takto vytvořen odpovídající právní základ, např. v podobě zákona na ochranu před hlukem z vnějšího prostředí, pak si lze jen stěží představit, že na chybějícím základě lze dále „stavět“ ve smyslu navazujících právních nástrojů k ochraně přírody před hlukem. Pokud nedojde k jednotnému nazírání na ochranu před hlukem v rámci jednotlivých rezortů a sladění roztržštěné a nedokonalé právní úpravy, která spíše „změkčuje“ hlukové limity, než aby transparentně řešila daný problém napříč ochranou jednotlivých veřejných zájmů (zdraví člověka i udržení stávajícího přírodního prostředí), nebude v podmínkách ČR možné relevantně stanovit režim tichých oblastí.

---

<sup>16</sup> Tímto nařízením se v souladu s právem EU stanoví z hlediska emisí hluku technické požadavky na zařízení používaná ve venkovním prostoru uvedená v přílohách č. 1 a 2 k tomuto nařízení.

<sup>17</sup> Srov. DUDOVÁ, J.: Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21, s. 755–758.



## ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODY SPOWODOWANE PRZEZ ZWIERZĘTA NA PODSTAWIE ART. 126 USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

BARTOSZ RAKOCZY

**Abstract:** **State Responsibility for the Damage Caused by Protected Wild Animals**

The subject of this paper is to analyze the two concepts in Article 126 of the Act of 16 April 2004 on the protection of nature: 1. State liability for damage caused by protected species (bison, wolves, lynx, bear and beaver). 2. Liability for damage caused by wild animals in national parks, wildlife protection zones and nature reserves.

**Key words:** nature protection, liability for damages, protected wild animals, state responsibility, national park, nature reserve

**Słowa kluczowe:** ochrona przyrody, odszkodowanie szkody wyrządzone przez zwierzęta, odpowiedzialność Skarbu Państwa, park narodowy

Problematyka odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta ma już swoją bogatą tradycję. Zagadnieniem tym interesowali się już juryści rzymscy, dostrzegając specyfikę tego zagadnienia.<sup>1</sup>

W ślad za rozwiązaniami przyjętymi w prawie rzymskim zagadnienie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta znalazło swoje normatywne odbicie w przepisach prawa cywilnego. W przypadku prawa polskiego kwestie te reguluje art. 431 kc, stanowiący, iż „§ 1. *Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy.*

§ 2. *Chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współzycia społecznego*”. Dalsze kwestie związane z prawem zatrzymania i zastawem na zwierzęciu reguluje art. 432 kc.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por. m. in. KOLAŃCZYK, K.: *Prawo rzymskie*. Wyd. 5. Warszawa, 2007, s. 439 i n.

<sup>2</sup> Bliżej problematyką odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta zajmowali się m.in. SZPUNAR, A.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta i rzeczy*. Warszawa, 1985; GOETTEL, M.: *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*. Wwa, 2013.

Jednak tradycyjne rozwiązania dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zwierzęta obecnie nie są już wystarczające. Jest to efektem dynamicznego rozwoju regulacji prawnych, dotyczących ochrony zwierząt, a nawet szerzej ochrony przyrody. Stąd też pojawiły się nowe kierunki regulowania odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta, odrywające się od tradycyjnego podejścia. Są one konsekwencją innego spojrzenia legislatora na zwierzęta, a przede wszystkim dostrzeżenia konieczności pogodzenia dwóch sprzecznych ze sobą interesów – ochrony zwierząt i ochrony własności przed szkodami wyrządzanymi przez chronione zwierzęta.

Przykładem takiego nowoczesnego rozwiązania, oderwanego od tradycyjnego podejścia jest art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody.<sup>3</sup>

Celem tego artykułu jest analiza przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta określonych właśnie w art. 126 ustawy o ochronie przyrody, ze szczególnym zwróceniem uwagi na różnice wobec rozwiązań przyjętych w kodeksie cywilnym. Artykuł będzie też obejmował kwestie oceny skutków przyjętych rozwiązań z jednoczesną propozycją rozwiązań *de lege ferenda*.

Jak stanowi art. 126 ustawy o ochronie przyrody:

„1. Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez:

- 1) żubry,
  - 2) wilki,
  - 3) rysie,
  - 4) niedźwiedzie,
  - 5) bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim.
2. Odpowiedzialność, o której mowa w ust. 1, nie obejmuje utraconych korzyści.
  3. Oględzin i szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania i jego wypłaty, dokonuje regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego dyrektor tego parku.
  4. Właściciele lub użytkownicy gospodarstw rolnych i leśnych mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1.
  5. Współdziałanie, o którym mowa w ust. 4, może obejmować budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom, finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych.
  6. Odszkodowanie nie przysługuje:
    - 1) osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa;
    - 2) jeżeli poszkodowany:
      - a) nie dokonał sprzętu upraw lub płodów rolnych w ciągu 14 dni od zakończenia zbiorów tego gatunku roślin w danym regionie,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013, poz. 627 ze zm.

- b) nie wyraził zgody na budowę przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub dyrektora parku narodowego urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom;
- 3) za szkody:
- a) powstałe w mieniu Skarbu Państwa, z wyłączeniem mienia oddanego do gospodarczego korzystania na podstawie Kodeksu cywilnego,
  - b) nieprzekraczające w ciągu roku wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na jeden hektar uprawy,
  - c) w uprawach rolnych założonych z naruszeniem powszechnie stosowanych wymogów agrotechnicznych,
  - d) wyrządzone przez wilki, niedźwiedzie lub rysie w pogłowie zwierząt gospodarskich pozostawionych, w okresie od zachodu do wschodu słońca, bez bezpośredniej opieki.
7. Szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz w rezerwach przyrody szacuje się oraz dokonuje wypłaty odszkodowań według zasad określonych w rozdziale 9 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).
  8. Szacowanie szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne w strefie ochronnej zwierząt łownych należy do zadań Służby Parku Narodowego, a w rezerwach przyrody – do sprawującego nadzór nad rezerwatem.
  9. Odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne w parku narodowym oraz strefie ochronnej zwierząt łownych są pokrywane ze środków parku narodowego, a za szkody spowodowane w rezerwach przyrody – ze środków regionalnej dyrekcji ochrony środowiska.
  10. W sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, orzekają sądy powszechne.
  11. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i ministrem właściwym do spraw rybołówstwa określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania przy szacowaniu szkód oraz sposób wypłaty odszkodowań za szkody, o których mowa w ust. 1, a także wzory dokumentów dotyczących szacowania szkód i wyliczania odszkodowań oraz terminy zgłoszenia i szacowania szkody, kierując się potrzebą dokonywania oceny rzeczywistej szkody oraz przyjęcia wysokości wyceny szkody według cen rynkowych.
  12. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne niż wymienione w ust. 1 gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa, kierując się potrzebą utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginięciem i wyrządzających szkody w gospodarce człowieka”.

Przepis ten jest niezwykle rozbudowany, co jednocześnie determinuje jego słabą jakość legislacyjną. Nadmierne rozbudowanie tego przepisu spowodowało bowiem, że ustawodawca dążąc do uregulowania wszystkich kwestii w jednym artykule połączył ze sobą rozwiązania, których łączyć nie powinien. Przepis ten bowiem obejmuje nie tylko

kwestie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, ale również kwestie wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa, ustalania wysokości wynagrodzenia, sposobu dochodzenia roszczeń i relacji odpowiedzialności z tego przepisu do odpowiedzialności za szkody łowieckie.

Znacznie lepiej legislacyjnie ustawodawca poradził sobie z problemem uregulowania przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie. W tym akcie prawnym problematyka odpowiedzialności za szkody łowieckie została uregulowana w pięciu odrębnych artykułach (46–50), co dało bardziej jasny sposób wyrażania przez ustawodawcę jego woli.

Konsekwencją nadmiernego rozbudowania art. 126 ustawy o ochronie przyrody jest to, że ustawodawca uregulował w nim dwa odrębne rodzaje odpowiedzialności Skarbu Państwa. Przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa pierwszego rodzaju zostały określone przede wszystkim w ust. 1, natomiast przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa drugiego rodzaju określa przede wszystkim ust. 7. Jednocześnie takie rozwiązanie legislacyjne pozwala na wskazanie, iż w istocie art. 126 ustawy o ochronie przyrody reguluje dwa odrębne rodzaje odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa.

Przechodząc do analizy poszczególnych rodzajów odpowiedzialności Skarbu Państwa uregulowanych w art. 126 ustawy o ochronie przyrody należy wskazać, że odpowiedzialność uregulowana w tym przepisie nie jest odpowiedzialnością *stricte* deliktową.<sup>4</sup> W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego wyraźnie bowiem wskazuje się, że tradycyjny podział odpowiedzialności na odpowiedzialność kontraktową i deliktową nie jest już wystarczający do naukowej klasyfikacji współczesnego reżimu odpowiedzialności cywilnej.<sup>5</sup>

Coraz bogatsze i coraz bardziej dynamicznie rozwijające się stosunki społeczne powodują tworzenie konstrukcji jurydycznych nieznanymi tradycyjnemu prawu cywilnemu. Stąd też wskazuje się, że odrębnym rodzajem odpowiedzialności cywilnej jest odpowiedzialność za tzw. szkody legalne. Jak zauważa M. Kaliński można wyróżnić reżim odpowiedzialności z tytułu szkody poniesionej we wspólnym interesie.<sup>6</sup>

Warto przyrzeć się nieco temu pojęciu w perspektywie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody.

Odpowiedzialność za tzw. szkody legalne jest odpowiedzialnością za szkody powstałe w związku ze zdarzeniami szkodowymi, które nie mogą być zakwalifikowane i uznane za działania lub zaniechania bezprawne. Istota tego rodzaju odpowiedzialności sprowadza się do tego, że ustawodawca obejmuje ochroną prawną określone sytuacje,

<sup>4</sup> Odmienne zakwalifikował ją GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa, 2013, s. 663. Wskazał On, że jest to odpowiedzialność deliktowa. Nie dostrzegł jednak tego, że w przypadku art. 126 ustawy o ochronie przyrody nie wchodzi w grę bezprawność czynu, powodującego szkodę. Kwestii tej nie dostrzegł też Sąd Apelacyjny w Katowicach, który w wyroku z dnia 5 marca 2010 w sprawie sygn. akt I ACa 6/10 LEX nr 1120382 błędnie przyjął, iż „Odpowiedzialność o jakiej mowa w art. 126 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody jest odpowiedzialnością deliktową. Czynem niedozwolonym w rozumieniu prawa cywilnego jest bowiem nie tylko czyn zabroniony przez prawo, ale także tego rodzaju zdarzenia prawne, w związku z zaistnieniem których ustawodawca nakłada na zobowiązanego obowiązek naprawienia szkody wynikającej z tych zdarzeń”.

<sup>5</sup> RADWAŃSKI, Z. – OLEJNICZAK, A.: *Zobowiązania – część ogólna*. Wyd. 10. Warszawa, 2012, s. 85.

<sup>6</sup> KALIŃSKI, M.: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*. Warszawa, 2011, s. 27.



mając jednocześnie świadomość, że objęcie tych sytuacji ochroną może spowodować powstanie szkód. Jednocześnie konsekwencja objęcia określonych sytuacji ochroną powoduje to, że ogranicza się lub wręcz uniemożliwia potencjalnemu poszkodowanemu podejmowanie działań prewencyjnych. Podejmowane bowiem działania prewencyjne mogłyby naruszyć owe sytuacje (wartości), które prawodawca objął ochroną. Za takim rozumieniem istoty odpowiedzialności z art. 126 ustawy o ochronie przyrody przemawia także to, że przepis ten umieszczony jest w rozdziale 10 ustawy o ochronie przyrody zatytułowanym „Skutki objęcia ochroną”. Już z tego wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa jest konsekwencją ochrony zwierząt wskazanych w tym przepisie, jak również zwierząt łownych, jeżeli występują na określonych obszarach.

Konkretyzując ów teoretyczny wywód należy stwierdzić, że w przypadku analizowanego przepisu dobrem chronionym (wartością) są zwierzęta wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Obejmując te zwierzęta ochroną ustawodawca ma pełną świadomość tego, że z ich egzystencją i bytowaniem będą wiązały się szkody wyrządzane przede wszystkim w mieniu określonych poszkodowanych. Samo istnienie tych zwierząt i ich objęcie ochroną nie tylko nie może być potraktowane jak czyn bezprawny, co stanowi istotny element odpowiedzialności deliktowej, ale wręcz należy w pełni podzielić podejście prawodawcy obejmującego ochroną te gatunki zwierząt, które wymienił w ust. 1.

Jednocześnie prawodawca obejmując te zwierzęta ochroną ograniczył, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwił, podejmowanie przez potencjalnych poszkodowanych działań prewencyjnych (np. nie wolno prewencyjnie, w celu zapobieżenia szkodzi, takiego zwierzęcia zabić). w istocie więc odpowiedzialność za tzw. szkody legalne jest konsekwencją sytuacji istnienia konfliktu między dwiema różnymi wartościami. W analizowanym przypadku jest to konflikt pomiędzy ochroną zwierząt, a koniecznością ochrony własności. Stąd też w przypadku tego typu odpowiedzialności prawodawca całkowicie abstrahuje od problemu winy. Jest to więc odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, a nawet należałoby wskazać, że jest to odpowiedzialność, w konstrukcji której w istotny sposób rolę odgrywają względy słuszności. Dlatego też słusznie W. Radecki wskazuje, że odpowiedzialność Skarbu Państwa jest odpowiedzialnością obiektywną, ale nie absolutną.<sup>7</sup>

W związku ze zobiektywizowaniem przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa znaczenia nabiera kwestia szkody, a także związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zachowaniem zwierząt objętych ochroną. Pojęcie szkody nie jest w zasadzie w przepisach prawa polskiego definiowane. Nie ma żadnych przeszkód, aby na tle art. 126 ustawy o ochronie przyrody szkodę definiować jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego.<sup>8</sup> Za jurystami rzymskimi przyjmuje się, że szkoda obejmuje zarówno szkodę rzeczyswistą (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*). Jednak jak wynika z art. 126 ustawy o ochronie przyrody odpowiedzialność Skarbu Państwa ogranicza się wyłącznie do tzw. szkody rzeczyswistej. Normatywnie wyłączono więc odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw.

<sup>7</sup> RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa, 2012, s. 528.

<sup>8</sup> Zob. CZACHÓRSKI, W. – BRZOZOWSKI, A. – SAFJAN, M. – SKOWROŃSKA-BOCIAN, E.: *Zobowiązania*. Wyd. 11. Warszawa, 2009, s. 88.

utracone korzyści. Wyłączenie to ma na celu przede wszystkim ochronę interesu Skarbu Państwa, w szczególności wobec zobiektywizowanych przesłanek jego odpowiedzialności.

*De lege ferenda* należałoby rozważyć ewentualną odpowiedzialność Skarbu Państwa również za utracone korzyści. Kierunek przyjęty w orzecznictwie TK zmierza do tego, aby wzmocnić ochronę właściciela.<sup>9</sup> Poza ochroną interesu Skarbu Państwa nie ma innych racjonalnych powodów, aby ograniczać jego odpowiedzialność tylko do szkody rzeczywistej. Ewentualne nieuzasadnione i rzekome utracone korzyści powinny być weryfikowane z zastosowaniem reguł dowodowych i ciężaru dowodu, wyrażonych w art. 6 kodeksu cywilnego. Przepis ten stanowi, iż „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”.

Szkoda musi pozostawać w normalnym związku przyczynowo-skutkowym z zachowaniem zwierząt wymienionych w ust. 1. Inaczej rzecz ujmując owa szkoda musi być następstwem zachowania zwierząt.

Istotnym elementem konstrukcyjnym odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 126 ustawy o ochronie przyrody jest określenie sytuacji, kiedy to odszkodowanie nie przysługuje. Co interesujące ustawodawca polski nie wskazuje, że wyłączona jest odpowiedzialność Skarbu Państwa lub, że Skarb Państwa nie odpowiada. Wskazuje jedynie, że odszkodowanie nie przysługuje. Wyłącza więc w istocie uprawnienie poszkodowanego do żądania naprawienia mu szkody poprzez zapłatę odszkodowania.

Sytuacje w których odszkodowanie nie przysługuje można pogrupować na zależne od okoliczności podmiotowych i zależne od okoliczności przedmiotowych. Okoliczności podmiotowe określone są w ust. 6 pkt 1 i 2. Natomiast okoliczności przedmiotowe w ust. 6 pkt 3. Sytuacje te można też podzielić na takie, które są konsekwencją zachowania poszkodowanego i które są od jego zachowania niezależne.

Do sytuacji, gdy odszkodowanie nie przysługuje ze względu na zachowanie poszkodowanego zaliczyć należy sytuacje jeżeli poszkodowany nie dokonał sprzętu upraw lub pól rolnych w ciągu 14 dni od zakończenia zbiorów tego gatunku roślin w danym regionie, jeżeli poszkodowany nie wyraził zgody na budowę przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub dyrektora parku narodowego urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom, jeżeli założył uprawę rolną z naruszeniem powszechnie stosowanych wymogów agrotechnicznych, jeżeli w okresie od zachodu do wschodu słońca, bez bezpośredniej opieki pozostawił zwierzęta gospodarskie.

Pozostałe okoliczności należy zaliczyć do niezależnych od zachowania poszkodowanego.

W ramach okoliczności zależnych od poszkodowanego można wyodrębnić takie, które są związane z jego działaniem (założenie upraw z naruszeniem powszechnie stosowanych wymogów agrotechnicznych) oraz jego zaniechaniem (pozostałe).

Nieco innej, choć również dopuszczalnej kwalifikacji sytuacji, gdy odszkodowanie nie przysługuje dokonuje K. Gruszecki, dzieląc te sytuacje na odnoszące się do osoby

---

<sup>9</sup> Por. wyroki TK z dnia 3 lipca 2013 P 49/11, OTK-A z 2013, z. 6, poz. 73; z dnia 21 lipca 2013 K 36/13, Dz. U. z 2014, poz. 1002.

poszkodowanego, odnoszące się do kwalifikowanej winy poszkodowanego i odnoszące się do wysokości szkody.<sup>10</sup>

Porównując rozwiązania z art. 126 ust. 1–6 ustawy o ochronie przyrody z art. 431 kodeksu cywilnego należy zauważyć, że występują między tymi przepisami istotne różnice.

W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego wskazuje się, iż art. 431 kc reguluje przede wszystkim odpowiedzialność za winę w nadzorze nad zwierzęciem. Jak słusznie zauważa W. Dubis „Osoba chowająca zwierzę lub się nim posługująca ponosi odpowiedzialność za szkodę przez nie wyrządzoną na zasadzie **winy w nadzorze** (*culpa in custodiendo*), przy czym przyjmuje się **domniemanie tej winy**”.<sup>11</sup>

Sprawcy szkody stawia się więc zarzut nienależytej staranności w nadzorze nad zwierzęciem, nad którym sprawuje opiekę. Jest to więc odpowiedzialność wybitnie subiektywna, uzależniona ona jest bowiem od stopnia winy w nadzorze, którą jednak się domniemywa. Odpowiedzialność nie zależy li tylko od samego zachowania zwierzęcia, ale zależy od tego, czy zachowanie to było konsekwencją winy jego właściciela. Ponadto odpowiedzialność z art. 431 kodeksu cywilnego nie ogranicza się tylko do szkody rzeczywistej, ale obejmuje również ewentualne utracone korzyści. Odpowiedzialność ta nie jest również ograniczona podmiotowo tylko do Skarbu Państwa, dotyczy bowiem każdorazowego właściciela zwierzęcia. W przypadku odpowiedzialności z art. 431 kc nie wchodzi również w grę konflikt wartości, z których obie są przedmiotem ochrony prawnej.

Drugim rodzajem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest odpowiedzialność uregulowana w ust 7. Na podstawie tego ustępu Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne. Zasadniczym elementem konstrukcyjnym tego przepisu jest wyrządzenie szkody przez te zwierzęta na określonych normatywnie terenach. Skarb Państwa będzie odpowiadał za szkody w sytuacji, gdy wyłącznie szkoda zostanie wyrządzona przez zwierzę łowne, a miejsce wyrządzenia tej szkody będzie znajdowało się bądź to w parku narodowym, bądź to w rezerwacie przyrody, bądź to w obszarze ochrony zwierząt łownych. W tym wypadku istota odpowiedzialności Skarbu Państwa sprowadza się również do konfliktów pomiędzy różnymi wartościami prawem chronionymi.

Z jednej strony prawodawca obejmuje ochroną zwierzęta łowne, z drugiej zaś strony obejmuje ochroną prawo własności. Jednak w odróżnieniu od odpowiedzialności Skarbu Państwa uregulowanej w ust. 1, w tym wypadku ma znaczenie miejsce wyrządzenia szkody. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że ochrona zwierząt łownych ograniczona jest wyłącznie do tych obszarów, które ustawodawca wymienia w ust. 7. Natomiast poza tymi obszarami zwierzęta łowne nie podlegają ochronie takiej samej ochronie, jak na tych obszarach i mogą być pozyskiwane zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w ustawie Prawo łowieckie. W tym jednak wypadku ustawodawca odsyła w kwestiach nieuregulowanych w art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody właśnie do przepisów Prawa łowieckiego. Odesłanie z art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody do przepisów prawa łowieckiego dotyczy nie dotyczy przesłanek odpowiedzialności, a jedynie

<sup>10</sup> GRUSZECKI, K., Komentarz, s. 671–672.

<sup>11</sup> DUBIS, W. [w:] GNIEWEK, E. (red.) – MACHNIKOWSKI, P. (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa, 2013, s. 792.

sposobów szacowania szkód i wypłaty odszkodowania. Z powyższego odesłania wynikają jednak pewne określone konsekwencje dla rekonstrukcji przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, w szczególności co do sytuacji, gdy odszkodowanie nie jest wypłacane. W. Radecki zauważa, iż „należy przyjąć rozwiązanie najprostsze: odesłanie do zasad określonych w rozdziale 9 Prawa łowieckiego oznacza także odesłanie do regulacji materialnoprawnych, czyli z ograniczeniem do szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych”.<sup>12</sup>

Z art. 46 ustawy Prawa łowieckiego wynika, że odpowiedzialność za szkody łowieckie obejmuje jedynie szkody w uprawach rolnych i szkody przy wykonywaniu polowania. Tymczasem z art. 126 ustawy o ochronie przyrody wynika, że Skarb Państwa odpowiada za wszelkiego rodzaju szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną. Jest to zatem szerszy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa w stosunku do Prawa łowieckiego. Dla odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 126 ustawy o ochronie przyrody nie ma więc znaczenia, czy szkoda wystąpiła w uprawach rolnych lub przy wykonywaniu polowania.<sup>13</sup> W tym też zakresie nie można zgodzić się z poglądem W. Radeckiego. Byłby on uzasadniony, gdyby odesłanie dotyczyło zasad odpowiedzialności lub było odesłaniem do konkretnie wskazanych jednostek redakcyjnych.

Interesujące jest również to, że w odniesieniu do szkód, za które Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, legislator w dalszych ustępach określił, jakie są zasady ustalania odszkodowania i jego wypłaty, ze szczególnym zaakcentowaniem ze środków jakiego organu ma pochodzić owo odszkodowanie. Natomiast w przypadku szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne ustawodawca porzucił na odesłaniu do Prawa łowieckiego. Nie odesłał więc do przepisów regulujących szacowanie odszkodowania do przepisów regulujących tę kwestię w odniesieniu do szkód z art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. W mojej ocenie jest to dowód na to, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa, o której mowa w art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, powinna być wiązana z odpowiedzialnością za szkody łowieckie, a nie z odpowiedzialnością za szkody z art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Argument ten wzmocnia również okoliczność, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa została również uregulowana w art. 50 Prawa łowieckiego.<sup>14</sup> Zatem samo Prawo łowieckie, do którego art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody odsyła, zna odpowiedzialność Skarbu Państwa.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody jest również odpowiedzialnością za zwierzęta łowne, podobnie jak to ma miejsce w przypadku odpowiedzialności za szkody łowieckie. Jediną zasadniczą różnicą jest to, iż Skarb Państwa z art. 126 ust. 7 odpowiada w szerszym zakresie niż tylko za szkody w uprawach rolnych i ewentualnie przy wykonywaniu polowania.

<sup>12</sup> RADECKI, W., *Komentarz*, s. 531–532.

<sup>13</sup> Oczywiście w tym drugim przypadku tylko wtedy, jeżeli wykonywanie polowania byłoby w ogóle dopuszczalne

<sup>14</sup> Zob. m. in. MÜLLER, T. – ZWOLAK, Z.: *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*. Warszawa, 1998, s. 160–162; SKOCKA, M. J. – SZCZEPAŃSKI, J.: *Prawo łowieckie. Komentarz*. Warszawa, 1998, s. 109–110; RADECKI, W.: *Prawo łowieckie. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa, 2014, s. 347–351; RAKOCZY, B. [w:] RAKOCZY, B. – STEC, R. – WOŹNIAK, A.: *Prawo łowieckie*. Warszawa, 2014, s. 500–505.

Innym istotnym elementem wyróżniającym odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody jest to, że szerszy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa dotyczy tylko odpowiedzialności za szkody powstałe na obszarach wymienionych w tym przepisie. Obszary te zalicza się do form ochrony przyrody i z tego można wyprowadzić wniosek, dlaczego ustawodawca połączył odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne ustawą o ochronie przyrody, a nie z Prawem łowieckim, pomimo, iż zasadnicze elementy tej odpowiedzialności (szacowanie szkód i wypłata odszkodowania) wiążą się z Prawem łowieckim. Nawet jeżeli to połączenie uznać za uzasadnione, to i tak nie ma żadnego powodu, aby łączyć odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne z odpowiedzialnością z art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Mimo wszystko są to dwa odrębne rodzaje odpowiedzialności i powinny być uregulowane w dwóch odrębnych artykułach, nawet w tym samym rozdziale.

Pozostaje jeszcze rozważyć, w jakim zakresie ustawodawca odesłał w art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody do Prawa łowieckiego. Pozornie kwestia tego odesłania wydaje się oczywista, gdyż chodzi o szacowanie szkód i wypłatę wynagrodzenia. Jednak na wypłatę wynagrodzenia wpływają również przesłanki, kiedy to wynagrodzenie nie jest wypłacane.

W mojej ocenie na wypłatę wynagrodzenia wpływają także okoliczności określone w art. 48 Prawa łowieckiego. Przepis ten stanowi, iż „Odszkodowanie nie przysługuje:

- 1) osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa jako deputaty rolne na gruntach leśnych;
- 2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały;
- 3) posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom;
- 4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy;
- 5) za szkody powstałe w płodach złożonych w sterty, stogi i kopce, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu;
- 6) za szkody w uprawach rolnych założonych z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych”.

Jego konstrukcja zbliżona jest do wyłączeń z art. 126 ustawy o ochronie przyrody. Z tego podobieństwa można też wnioskować, że i ten przepis będzie miał zastosowanie do odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody.

Podsumowując uznać należy, że odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 126 ustawy o ochronie przyrody ma charakter odpowiedzialności obiektywnej za tzw. szkody legalne. Wbrew niektórym poglądom i doktryny i orzecznictwa nie jest to odpowiedzialność deliktowa. Jej istotą jest łagodzenie konfliktów pomiędzy dwiema różnymi wartościami prawnie chronionymi. Ochrona zwierząt skutkuje ograniczeniem lub też wyłączeniem możliwości podejmowania działań prewencyjnych. Ustawodawca godzi się i dopuszcza do tego, że powstaną szkody, które sam naprawia.

Art. 126 ustawy o ochronie przyrody reguluje dwa rodzaje odpowiedzialności Skarbu Państwa – za zwierzęta wymienione w ust. 1 i za zwierzęta łowne. W przypadku tych drugich odsyła w kwestiach szacowania odszkodowania i wypłaty tegoż do Prawa łowieckiego.

Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku przewidziano okoliczności, kiedy odszkodowanie nie przysługuje. Okoliczności te są powiązane przede wszystkim z osobą poszkodowanego i jego zachowaniem.

## PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ PAŃSTWA Z TYTUŁU USTANOWIENIA OBSZAROWYCH FORM OCHRONY PRZYRODY W POLSCE

MAŁGORZATA SZALEWSKA

**Abstract:** **The Legal Basis of the State Obligation to Compensate for Material Loss in the Nature Conservation Areas**

The area forms of nature conservation are an essential element of protection system of resources, objects and wildlife components of nature. The concept of this form of protection is based on a model of a specific area, characterized by a specific legal regime determined by protective function. The regime, binding on the specific areas, including the area forms of nature conservation, affects in a special way the exercise of the right of ownership and other property rights to the property. The scope of interference with property rights is a source of compensation claims, which lies at the basis of the obligation to compensate for material loss incurred in the public interest and the common good. The constitutional basis for the obligation to compensation is a guarantee of fair compensation for the expropriation.

**Keywords:** nature conservation, specific area, compensation, nature, property right, responsibility

**Słowa kluczowe:** ochrona przyrody, obszary specjalne, odszkodowanie, przyroda, prawo własności, odpowiedzialność

Ochrona przyrody stanowi jeden z istotnych elementów zasady zrównoważonego rozwoju, obejmującej ideę sprawiedliwości pokoleniowej. Dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy oraz związane z nim ekspansywne zachowania człowieka uzasadniały i uzasadniają objęcie przyrody szczególną ochroną opartą na bezwzględnie obowiązujących normach prawnych. Na gruncie polskiego prawa podstawowym aktem prawnym, którego przedmiotem jest ochrona przyrody jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup>, która wraz z ustawami „sektorowymi”<sup>2</sup> oraz ustawą „ramową” Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup> tworzy system prawny ochrony zasobów przyrodniczych w Polsce. Dla potrzeb funkcjonowania tego systemu ustawodawca nie definiuje samego pojęcia przyrody lecz ogranicza się do wskazania

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie przyrody lub określana skrótem u.o.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153, ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwana dalej prawo ochrony środowiska lub określana skrótem p.o.ś.

tych jej zasobów, tworów i składników, które stanowią przedmiot ochrony prawnej.<sup>4</sup> Ochrona wskazanych elementów przyrody, która w myśl art. 2 ust. 1 u.o.p. polega na ich zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu, ma na celu utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony, ochronę walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, a także utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody i kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Wyznaczone przez ustawodawcę cele ochrony przyrody w sposób jednoznaczny determinowane są potrzebą uwzględnienia interesu publicznego rozumianego jako interes ogółu, interes całego społeczeństwa.<sup>5</sup> Koncepcja ochrony przyrody realizowana jest poprzez ustanowienie form ochrony przyrody, stanowiących normatywny kształt nadany ochronie przyrody jako całości bądź też wyodrębnionym częściom lub elementom przyrody.<sup>6</sup> Zamknięty katalog form ochrony przyrody w prawie polskim określa art. 6 u.o.p., zgodnie z którym formami tymi są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, przygraniczne obszary cenne oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Dokonując klasyfikacji wskazanych form ochrony przyrody przyjmuje się już tradycyjnie rozróżnienie na obszarowe formy ochrony przyrody oraz ochronę gatunkową. W tym ujęciu wszystkie wymienione formy ochrony przyrody, z wyłączeniem gatunkowej ochrony roślin, zwierząt i grzybów, zalicza się do obszarowych form ochrony przyrody sensu largo. Wśród tak rozumianych obszarowych form ochrony przyrody można dokonać dalszego rozróżnienia na formy obszarowe sensu stricto, do których zalicza się parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, przygraniczne obszary cenne oraz obiektowe formy ochrony przyrody, takie jak pomniki przyrody, stanowiska dokumen-

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1–9 u.o.p. składnikami tymi są: 1) dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby, 2) rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową, 3) zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia, 4) siedliska przyrodnicze, 5) siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, 6) twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, 7) krajobraz, 8) zieleni w miastach i wsiach, 9) zadrzewienia.

<sup>5</sup> W ocenie J. Zimmermanna „pojęcie interesu publicznego nie da się zdefiniować, a wszystkie próby jego określenia kończyły się w zasadzie niepowodzeniem. Jest tak dlatego, że kategoria interesu publicznego ma charakter wielofunkcyjny, jest wewnętrznie złożona i zróżnicowana. Na ma też stałego i niezmiennego przedmiotu definicji, jaka mogłaby tu być zbudowana. Interes publiczny wymaga ciągłej redefinicji, gdyż jest ciągle zmieniającą się kompozycją i bilansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu. (...) można więc jedynie stwierdzić, że chodzi o interes całego społeczeństwa, czyli taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesów ogółu z poszanowaniem interesów jednostki.” ZIMMERMANN, J.: *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*. Toruń, 1998, s. 133. Na temat relacji interesu indywidualnego i interesu publicznego zob. też: STELMASIAK, J.: *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*. Rzeszów, 2013.

<sup>6</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno porównawcze*. Warszawa, 2010, Lex wersja elektr.



tacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję węższe rozumienie obszarowych form ochrony przyrody. Zawężenie to podyktowane jest faktem, iż w przypadku tych form ochrony przyrody mamy do czynienia zawsze z instrumentami obszarowo-przestrzennymi (obszary specjalne) wzmocnionymi instrumentami imperatywnymi (bezpośrednio skuteczne nakazy, zakazy i ograniczenia).<sup>7</sup>

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż obszar specjalny stanowi oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny.<sup>8</sup> Obszar ten tworzony jest dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie, a jego prawną istotą jest powiązanie wyodrębnionej, określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące.<sup>9</sup> Przy tak ukształtowanej koncepcji obszaru specjalnego należy z góry założyć realną możliwość wystąpienia kolizji interesów publicznych z interesami indywidualnymi, tym bardziej, że instrumentami współtworzącymi obszarowe formy ochrony przyrody są instrumenty imperatywne oparte na systemie nakazów, zakazów i ograniczeń. Grupą podmiotów szczególnie narażonych na „pogorszenie” ich sytuacji prawnej w związku z ustanowieniem obszaru specjalnego są właściciele (użytkownicy) nieruchomości objętych obszarem specjalnym lub znajdujących się w przestrzeni oddziaływania reżimu prawnego tych obszarów. W ocenie T. Kurowskiej potencjalny zakres oddziaływania obszaru specjalnego na sferę praw rzeczowych do nieruchomości uzasadnia wręcz dokonanie rozróżnienia takich rodzajów obszarów specjalnych jak: obszary specjalne wyłączające określone uprawnienia właścicieli nieruchomości gruntowych, obszary specjalne ścieśniające uprawnienia właścicieli nieruchomości gruntowych oraz obszary specjalne precyzujące sposób wykończenia uprawnień właścicieli nieruchomości gruntowych.<sup>10</sup>

Analizując stopień ingerencji państwa w sferę prawa własności nieruchomości objętych obszarem specjalnym i związanym z tym zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa należy rozważyć dwie zasadnicze sytuacje: podjęcie przez państwo działań o charakterze wywłaszczającym oraz podjęcie działań ograniczających prawa właściciela w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody. Dokonane rozróżnienie odpowiada wyodrębnieniu na gruncie Konstytucji RP<sup>11</sup> instytucji wywłaszczenia, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz ograniczenia prawa własności, w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne, jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

<sup>7</sup> Na temat instrumentów ochrony przyrody zob. ROTKO, J.: Instrumenty prawne ochrony przyrody [w:] RADECKI, W. (red.): *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*. Warszawa, 2006, s. 184 i n.

<sup>8</sup> STELMASIAK, J.: Instytucja obszaru specjalnego materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *System prawa administracyjnego*, t. 7, Prawo administracyjne materialne. Warszawa, 2012, s. 652 oraz przywołana tam literatura.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 653.

<sup>10</sup> KUROWSKA, T.: Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej. *Studia Iuridica Silesiana* z 1979 r., nr 6, s. 56 i n.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją RP.

Posłużenie się przez ustawodawcę, w tekście konstytucji, terminem wyłączenia wywołało spór co do jego zakresu znaczeniowego, w szczególności w odniesieniu do pojęcia wyłączenia zdefiniowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.<sup>12</sup> Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n. wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Odnosząc powyższą definicję do kontekstu znaczeniowego terminu wyłączenie użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji należy wskazać, iż określona w ustawie o gospodarce nieruchomościami instytucja wyłączenia zawiera się w pojęciu konstytucyjnym lecz go nie wyczerpuje. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, iż konstruktywnym elementem wyłączenia, w ujęciu konstytucyjnym, jest forma indywidualnego aktu administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż w Konstytucji RP pojęcie wyłączenia użyte zostało w znaczeniu materialnym, w odróżnieniu od znaczenia formalnego, jakim posługuje się ustawa o gospodarce nieruchomościami.<sup>13</sup> Kryterium kwalifikowania ingerencji publicznoprawnej jako wyłączenia, w ujęciu konstytucyjnym, stanowi skutek jaki ingerencja ta powoduje. Oznacza to, że wyłączeniem w ujęciu konstytucyjnym jest taka ingerencja w prawo własności, w wyniku której dochodzi do naruszenia istoty tego prawa, poprzez jego odjęcie lub ograniczenie, ma ona charakter indywidualny i jest rekompensowana odszkodowaniem.<sup>14</sup>

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przepisów regulujących obszarowe formy ochrony przyrody należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii dopuszczalności dokonania wyłączenia, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, na cele związane z funkcjonowaniem tych form. Odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność wyłączenia udziela ustawodawca stanowiąc wprost, iż utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami i w przypadku, gdy obejmuje obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z przepisu tego wprost wynika, iż w przypadku braku zgody właściciela na objęcie jego nieruchomości granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody zastosowanie znajdzie tryb wyłączenia nieruchomości. Pomijając wadliwą redakcję tego przepisu, który wskazuje tryb wyłączeniowy jako narzędzie utworzenia lub powiększenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody, należy wskazać, iż brak zgody właściciela nieruchomości na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody otwiera możliwość nabycia nieruchomości w trybie wyłączenia, co nie jest jednoznaczne z jej wyłączeniem. W szczególności należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 112 ust. 3 u.g.n. wyłączenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą

<sup>12</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami lub określana skrótem u.g.n.

<sup>13</sup> Por. SZEWCZYK, M.: Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa [w:] FILIPEK, J. (red.): *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Bielsko-Biała, 2003, s. 660; SZALEWSKA, M.: *Wyłączenie nieruchomości*. Toruń, 2005, s. 52.

<sup>14</sup> SZALEWSKA, M., op. cit., s. 81.

być nabyte w drodze umowy. O ile można przyjąć, iż o spełnieniu pierwszego warunku – cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości – przesądził ustawodawca dopuszczając do procedury wywłaszczeniowej w przypadku braku zgody właściciela na objęcie jego nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody o tyle brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż odesłanie do trybu wywłaszczeniowego wyłącza obowiązek przeprowadzenia z właścicielem rokowań zmierzających do nabycia nieruchomości w trybie umowy cywilnoprawnej. W szczególności nie można przyjąć, iż odmowa wyrażenia zgody na objęcie nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest tożsama z odmową zbycia nieruchomości na cele związane z utworzeniem lub powiększeniem parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Oznacza to, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w stosunku do nieruchomości niezbędnych dla utworzenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody może nastąpić w przypadku braku zgody właściciela (podmiotu któremu przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości) na objęcie jego nieruchomości obszarem parku lub rezerwatu oraz braku możliwości nabycia nieruchomości w trybie umowy. Analizując możliwość dokonania wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby realizacji obszarowych form ochrony przyrody należy zwrócić uwagę, również na fakt, iż sama ustawa o gospodarce nieruchomościami, wśród celów publicznych, które stanowią warunek dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości, wymienia w art. 6 pkt 9b ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. Jednocześnie należy mieć na względzie, iż wyznaczenie zakresu tego celu w kontekście dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości musi mieć charakter ścisły. Analiza zakresu i funkcji poszczególnych form ochrony przyrody, regulowanych ustawą o ochronie przyrody, nie pozwala przyjąć in genere możliwości dokonania wywłaszczenia nieruchomości dla potrzeb ustanowienia innych form ochrony przyrody aniżeli parki narodowe i rezerwaty przyrody, odwołując się do celu publicznego wskazanego w art. 6 ust. 9b u.g.n. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej będą przepisy art. 128 i n. u.g.n. w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie przymusowe odjęcie praw do nieruchomości niezbędnych dla utworzenia lub powiększenia obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Przysługujące podmiotowi wywłaszczanemu odszkodowanie stanowi wyrównanie uszczerbku majątkowego wynikającego z utraty praw rzeczowych do nieruchomości w wysokości, co do zasady, wartości rynkowej tych praw.

Odmiennie kształtować się będzie sytuacja prawna właściciela nieruchomości w przypadku wyrażenia przez niego zgody na objęcie nieruchomości obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody oraz w przypadku ustanowienia na jego gruntach pozostałych obszarowych form ochrony przyrody. Jak ustalono wcześniej obszary objęte, określonymi w ustawie o ochronie przyrody, formami ochrony stanowią tzw. obszary specjalne, to jest obszary charakteryzujące się szczególnym reżimem prawnym. Odrębność ustanowionego na tych obszarach reżimu prawnego przejawia się w szczególności w systemie obowiązujących zakazów, nakazów i ograniczeń związanych z funkcją i celem ustanowionych form ochrony przyrody. W przypadku parku narodowego, re-

zerwatu przyrody oraz obszaru Natura 2000 zakres obowiązujących zakazów, nakazów i ograniczeń wynika wprost z przepisów ustawy. W przypadku pozostałych form ochrony przyrody zakazy, nakazy i ograniczenia wprowadzane są aktem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody poprzez dokonanie ich wyboru z ustawowego katalogu. Każdy z poszczególnych nakazów, zakazów i ograniczeń stanowi w swej istocie ingerencję w sferę praw osób znajdujących się w obrębie ustanowionego reżimu prawnego. O rzeczywistym zakresie ingerencji decydować będzie w konkretnym przypadku suma wprowadzonych ograniczeń praw, w tym w szczególności prawa własności. Pomimo posłużenia się w tym przypadku pojęciem ograniczenia prawa własności, prawna kwalifikacja ingerencji w prawo własności, związana z ustanowieniem obszarów specjalnych, nie jest aż tak oczywista. Powszechnie przyjmuje się, iż ograniczenia prawa własności to wynikające bezpośrednio z przepisów prawa lub rozstrzygnięć organów władzy publicznej uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności.<sup>15</sup> Konstytucyjną granicą ograniczeń prawa, w tym prawa własności, jest istota tego prawa. Zarówno każde pojedyncze ograniczenie prawa własności, jak i suma tych ograniczeń nie może naruszać istoty prawa własności, rozumianej jako pewien „rdzeń” tego prawa stanowiący sumę podstawowych uprawnień składających się na jego treść.<sup>16</sup> Przekroczenie granicy istoty prawa własności powoduje, iż wprowadzone ograniczenia stanowią w istocie wywłaszczenie,<sup>17</sup> nazywane wywłaszczeniem faktycznym lub wywłaszczeniem materialnym. Wywłaszczenie faktyczne następuje wówczas, gdy właściciel nie zostaje wprawdzie pozbawiony swojego prawa, lecz wprowadzone ograniczenia powodują de facto, że zostaje pozbawiony możliwości korzystania z nich w sposób ekonomicznie uzasadniony.<sup>18</sup> Ingerencja taka nie jest co do zasady niedopuszczalna jako bezprawna, o ile spełnia wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – jest podejmowana na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny zasada słusznego odszkodowania zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w każdym wypadku ingerowania we własność ze względu na określony cel publiczny.<sup>19</sup> Przyjęcie przez ustawodawcę, iż celem publicznym jest utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody oraz ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody powoduje, iż realizacja tych celów, poprzez utworzenie obszarów specjalnych, może być kwalifikowana jako ingerencja o charakterze wywłaszczającym,<sup>20</sup> której granice legalności wyznacza, wyrażony w art. 21 ust. 2 Konstytucji

<sup>15</sup> SOMMER, J.: *Ochrona środowiska a prawo własności*. Wrocław, 2000, s. 7–8.

<sup>16</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2. Na temat poglądów doktryny oraz judykatury w kwestiach istoty prawa własności zob. JAROSZ-ŻUKOWSKA, S.: *Konstytucyjna zasada ochrony prawa własności*. Zakamycze, 2003, s. 205 i n.

<sup>17</sup> ZOLL, F.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej. *Przegląd Sądowy* z 1998 r., Nr 5, s. 30.

<sup>18</sup> Por. GDESZ, M.: Wywłaszczenie planistyczne. *Samorząd Terytorialny* z 2014 r., Nr 4, s. 52.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A z 2003 r., Nr 9, poz. 96.

<sup>20</sup> Por. SZALEWSKA, M., op. cit., s. 76 i n. oraz SZEWCZYK, M., op. cit., s. 660–661, odmiennie PAR-CHOMIUK, J.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*. Warszawa, 2007, s. 239 i n.

tucji RP, obowiązek kompensacyjny w postaci słusznego odszkodowania. Obowiązek odszkodowania wywodzi się z zasady konieczności wyważenia interesów publicznych i interesów indywidualnych, określanej mianem zasady „słusznej równowagi”.<sup>21</sup> Brak jest uzasadnienia aksjologicznego do obarczenia właściciela nieruchomości ciężarem ekonomicznym działań państwa podejmowanych w interesie publicznym dla dobra ogółu. O ile ze względu na specyfikę przedmiotu przysługującego mu prawa własności (obszary cenne przyrodniczo) podmiot ten musi zrezygnować z części uprawnień właścicielskich (w szczególności w obszarze korzystania) o tyle koszty finansowe, w postaci wyrównania doznanego uszczerbku majątkowego, może ponieść ogół społeczeństwa będący beneficjentem korzyści wynikających z ustanowionych ograniczeń. Obowiązek indemnizacji stanowi w tym przypadku realizację zasady równości in genere oraz wyodrębnionej w ramach tej zasady, zasady równości wobec ciężarów publicznych.<sup>22</sup>

Realizację zasady słusznego odszkodowania, za szkody wynikające z ingerencji w prawa rzeczowe do nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody, stanowią przepisy art. 129 w związku z art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody, korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości lub/i użytkownik wieczysty może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Osoby te, jak również osoby którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, mogą żądać odszkodowania obejmującego także zmniejszenie wartości nieruchomości.<sup>23</sup>

Ingerencja państwa w sferę praw rzeczowych do nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody może polegać bądź na odjęciu tych praw poprzez zastosowanie instytucji wyłączenia regulowanej przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź też poprzez ograniczenie tych praw wynikające ze szczególnego reżimu prawnego wprowadzonego na obszarze objętym ochroną. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku osobom posiadającym prawa rzeczowe do nieruchomości służą roszczenia odszkodowawcze. W przypadku formalnego wyłączenia (decyzji wyłączeniowej) źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie przejęcie przez państwo tytułu prawnego do nieruchomości poprzez jej przewłaszczenie lub wygaszenie, innych niż własność, praw rzeczowych. W przypadku ograniczenia praw rzeczowych, poprzez ograniczenie dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości, determinantem odpowiedzialności odszkodowawczej będzie szkoda pozostająca w zwykłym związku przyczynowym z ustanowionymi ograniczeniami w zakresie korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem obszarowych form ochrony przyrody. Konstytucyjną podstawę odpowiedzialności odszkodo-

<sup>21</sup> Por. NAKIELSKA, I.: *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Gdańsk, 2002, s. 182.

<sup>22</sup> Por. PARCHOMIUK, J.: Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem administracji publicznej [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, tom 12, System Prawa Administracyjnego. Warszawa, 2010, s. 154 i n.

<sup>23</sup> Por. RAKOCZY, B. [w:] BUKOWSKI, Z. – CZECH, E. K. – KARPUS, K. – RAKOCZY, B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 209 i n.

wawczej państwa, w jednym i drugim przypadku, stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji RP warunkujący dopuszczalność wyłączenia gwarancją słusznego odszkodowania. Użyte przez ustawodawcę w treści Konstytucji RP pojęcie wyłączenia ma charakter materialny i obejmuje swym zakresem znaczeniowym taką ingerencję państwa w sferę prawa własności, która narusza jego istotę oraz prowadzi do uszczuplenia indywidualnego prawa, konkretnie oznaczonego podmiotu. Zasada równości wobec ciężarów publicznych wymaga w takich przypadkach wyrównania doznanego uszczerbku majątkowego poniesionego dla dobra ogółu w celu publicznym.

## WILK CZY PIES – STUDIUM JEDNEGO PRZYPADKU

DARIA DANECKA

**Abstract: Wolf or Dog – A Study Based on Decision of the General Director of Environmental Protection**

Subject of the article been done reflections on the legal consequences associated with the decision of the General Director of Environmental Protection, under which killed six puppies coming from the compound male wolf and female dog. To illustrate the problem at the beginning of this decision are quoted *in extenso*. Based on this decision, as well as its justification identified several problems, both substantive and procedural. A big part of the discussion was devoted to trying to determine whether the “hybrid” a wolf and a dog in the meaning of the Act is a wolf or a dog. The answer to this question depends on the possibility of implementation of such decision. The decision is questionable, both with regard to its legality and ethical objections. Concluded in the text of comments inclined to think that in the name of noble order to protect the species, you can accept the killing of animals.

**Key words:** environmental law, nature conservation, the protection of animals, species, the killing of animals, wolf

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, ochrona przyrody, ochrona gatunkowa zwierząt, zabicie szczeniąt, wilk

Asumptem do napisania niniejszego artykułu stała się decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 8 kwietnia 2014 r. – DZP-WG.6401.08.3.2014. JRO w sprawie zezwolenia na zabicie sześciu szczeniąt pochodzących ze związku bawłosa (samca wilka) i sukki (samicy psa), które na podstawie wskazanej decyzji administracyjnej zostały wyłapano i uśmiercone przez lekarza weterynarii.

Przedmiotowa decyzja rodzi szereg problemów prawnych na styku ustawy o ochronie przyrody<sup>1</sup> z ustawą o ochronie zwierząt,<sup>2</sup> przy uwzględnieniu rozporządzenia o ochronie gatunkowej zwierząt,<sup>3</sup> jak również ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dalej: u.o.p. (DzU z 2013 r. poz. 627 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, dalej: u.o.z. (DzU z 2013 r. poz. 856 ze zm.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU Nr 237, poz. 1419). Rozporządzenie to zostało uchylone 02 października 2014 r. ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2011 r. nr 237 poz. 1419).

<sup>4</sup> Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

Dla zobrazowania problemu decyzję przytaczam *in extenso* wprowadzając pewne skróty dotyczące nazw instytucji i powoływania aktów prawnych.

## DECYZJA

Na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 56 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, po rozpatrzeniu wniosku RDOŚ<sup>5</sup> w Szczecinie z 8 kwietnia 2014 r. dotyczącego wydania zezwolenia na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka z psem,

### **zezwałam:**

RDOŚ w Szczecinie na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka z psem znajdujących się na terenie Nadleśnictw: Gościno i Resko poprzez podanie środka usypiającego przez lekarza weterynarii. Uśmiercenie osobników nastąpi w Szczecinie.

### **Zezwolenie jest ważne do dnia 18 kwietnia 2014 roku**

pod warunkiem:

- podmiotem uprawnionym do wykonywania czynności wymienionej w niniejszym zezwoleniu jest lekarz weterynarii.

**Zobowiązuję** wnioskodawcę do przedłożenia GDOŚ<sup>6</sup> informacji z zakresu wykorzystania niniejszego zezwolenia w terminie do dnia 30 kwietnia 2014 r.

### **Uzasadnienie**

Pismem z 8 kwietnia 2014 r. RDOŚ w Szczecinie zwróciła się do GDOŚ o wydanie zezwolenia na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka z psem znajdujących się na terenie Nadleśnictw: Gościno i Resko. Wniosek dotyczy tegorocznych szczeniąt, których matką jest suka psa *Canis familiaris*, a ojcem samiec wilka *Canis lupus*. Celem wnioskowanej czynności jest usunięcie zagrożenia dla czystości gatunkowej populacji wilka w całej północno-zachodniej Polsce oraz we wschodniej części Niemiec. Miejscem wykonania wnioskowanej czynności jest Szczecin.

Podjęcie istnienia watahy złożonej z wilków i psów występujących na terenie Nadleśnictwa Gościno zostało ujawnione w trakcie zimowego liczenia wilków w województwie zachodniopomorskim w 2013 r. Od początku roku do Nadleśnictwa Gościno trafiały sygnały od myśliwych o obserwacji watahy wilków, z którą wędrują dziczące psy domowe. RDOŚ w Szczecinie zleciła badania, których celem było wyjaśnienie czy mogło dojść do powstania mieszańców. Na terenie Nadleśnictwa Gościno rozstawione zostały fotopułapki – kamery, które monitorują watahę.

Na skrzyżowanie się wilków z psami wskazują następujące okoliczności:

1. Nagrania z fotopułapki z 18 lutego 2014 r., gdzie widoczna jest suka psa idąca w grupie kilku wilków. Cechy zewnętrzne sfilmowanej sukki (nabrzmiały brzuch, wyraźnie powiększone sutki) wskazywały, że znajdowała się wówczas w zaawansowanej ciąży.
2. Na nagraniu z fotopułapki z 27 lutego 2014 r. suka psa została nagrana po porodzie. Na filmie wyraźnie widoczne są objawy karmienia młodych mlekiem. Przez

<sup>5</sup> Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej: RDOŚ.

<sup>6</sup> Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej: GDOŚ.



następny miesiąc ta właśnie samica regularnie nagrywała się na wideopułapki w rejonie przypuszczalnej lokalizacji nor ze szczeniętami. Przez cały ten okres widoczne były u niej wyraźne ślady karmienia młodych mlekiem.

3. Oba nagrania wskazują, że poród szczeniąt nastąpił około 20 lutego, a ruja odbyła się w grudniu 2013 r. U wilków ruja odbywa się tylko raz w roku, pod koniec lutego, a szczenięta rodzą się na początku maja. Terminy rui oraz porodu wskazują dobitnie na to, że matka szczeniąt jest psem.
4. W dniu 7 kwietnia 2014 r. odnaleziono na terenie Nadleśnictwa Gościno norę, na zewnątrz której przebywały szczenięta, w wieku około 6 tygodni. Ich zabarwienie było bardzo zróżnicowane. Poza młodymi o cechach zbliżonych do wilczych, w miocie tym znajdowały się również osobniki o umaszczeniu niespotykanym u wilków europejskich. Podobne umaszczenie ma obserwowana w tym rejonie suka psa, która jest domniemaną matką znalezionych szczeniąt.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, gatunkiem jest zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każda niższa od gatunku biologicznego jednostka systematyczna, populacja, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych.

Na podstawie załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt wilk (*Canis lupus*) objęty jest ochroną gatunkową ścisłą. Ponadto, na podstawie załącznika nr 5 do rozporządzenia jest on gatunkiem, dla którego mogą zostać ustalone strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody oraz § 7 pkt 1 rozporządzenia w stosunku do dziko występujących zwierząt objętych ochroną zabrania się umyślnego zabijania.

Na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1 i ust. 4, w związku z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody na odstępstwo od zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą może zezwolić GDOŚ w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie jest to szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków zwierząt oraz jeżeli zachodzi jedna z przesłanek materialno-prawnych, wskazanych w art. 56 ust. 4 pkt 1–6 teże ustawy.

Wydanie zezwolenia jest niezbędne w celu wyeliminowania zagrożenia dla czystości populacji wilka w północno-zachodniej Polsce oraz we wschodniej części Niemiec. Sytuacja, w której młode osobniki (mieszańce wilka i psa) zaczną zajmować nowe tereny w celu utworzenia nowych rodzin będzie bowiem stanowić zagrożenie transgranicznej populacji wilka, dając początek populacjom watah mieszańcowych. Usunięcie osobników mieszańcowych na obecnym etapie nie będzie zatem szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków zwierząt. Wręcz przeciwnie, realizacja niniejszego zezwolenia leży w interesie ochrony dziko występujących gatunków zwierząt, tj. dziko występującej „czystej” populacji wilka, co spełnia przesłankę zawartą w art. 56 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, warunkującą wydanie w powyższym zakresie zezwolenia przez GDOŚ.

Cel wnioskowanych czynności pozwala także uznać, iż nie ma rozwiązania alternatywnego, zmierzającego do ochrony czystości genetycznej wilka.

### **Pouczenie**

Strona niezadowolona z decyzji, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., może zwrócić się do GDOŚ z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od jej otrzymania.

### **Otrzymuje:**

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie.

## GŁOSA

W oparciu o przytoczoną decyzję, jak również jej uzasadnienie można wskazać kilka problemów natury zarówno materialnoprawnej, jak i procesowej.

W omawianej decyzji punktem wyjścia nie powinna być ustawa o ochronie przyrody, lecz ustawa o ochronie zwierząt. W art. 6 ust. 1 u.o.z. został wyrażony – jako zasada – zakaz zabijania zwierząt, od którego od razu dopuszczono dziewięć wyjątków („*Zabrania się zabijania zwierząt, z wyjątkiem: ...*”). Zasada ta swoim zakresem obejmuje wszystkie zwierzęta: domowe (rozdział 2), gospodarskie (rozdział 3), wolno żyjące /dzikie/ (rozdział 4). Art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie budzi wątpliwości: jeżeli nie zachodzi żaden z wyjątków określonych w dziewięciu punktach, zabicie zwierzęcia jest czynem bezprawnym i karalnym jako przestępstwo z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. W odniesieniu do stanu faktycznego będącego przedmiotem decyzji może znaleźć zastosowanie tylko pkt 8 z art. 6 ust. 1, który ustanawia wyjątek od zakazu zabijania, ujęty jako czynności podlegające zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie o ochronie przyrody, wykonywane na podstawie właściwych zezwoleń. Dopiero w tym miejscu można przejść do regulacji ustawy o ochronie przyrody składających się na ów wyjątek przewidziany w art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody znajdzie zastosowanie jeżeli ustalimy, że szczenięta pochodzące od ojca wilka i matki suki psa są prawnie wilkami. Rozstrzygnięcie kwestii, czy te sześcioletnie szczenięta rzeczywiście pochodzą z takiego związku bez badań nie jest możliwe. Jednak wskazane przez GDOŚ w uzasadnieniu decyzji cztery argumenty wydają się przekonywać, że szczenięta pochodzą ze związku wilka z suką. Mamy więc do czynienia z „mieszkańcami w pierwszym pokoleniu”, przy czym:

- od strony matki – będą to psy,
- od strony ojca – będą to wilki.

Art. 5 pkt 1 u.o.p. stanowi, iż gatunek oznacza – „zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każdą niższą od gatunku biologicznego jednostkę systematyczną, populację, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych”.

W świetle przytoczonej definicji legalnej, powstaje pytanie, czy hybrydy wilka z psem, których dotyczy glosowana decyzja winny być traktowane za wilki, czy psy.

Z uwagi na przedstawiony stan faktyczny i przepisy prawne, odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Zauważmy, iż art. 5 pkt. 1 u.o.p. poszerza pojęcie gatunku w znaczeniu biologicznym m.in. o mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, przy czym prawodawca nie wyjaśnił samego terminu „mieszaniec”. Odrębną kwestią jest wzajemna relacja terminów „mieszaniec” – „hybryda”. Czy „mieszaniec” („hybryda”?) wilka i psa w rozumieniu ustawy jest wilkiem, czy psem? Następną zagadką jest zwrot „z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych (...)” – czy odnosi się on do mieszańców (mieszańce z psem jako odmianą udomowioną nie będą należeć do danego gatunku), czy też ogólnie do pojęcia „gatunek” – co oznaczałoby, że pies jako odmiana udomowiona – nie jest gatunkiem w rozumieniu ustawy. Sprawę tym bardziej komplikuje fakt, iż wydaje się, że Minister Ochrony Środowiska w treści rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt wydanego na podstawie u.o.p., posługuje się terminem gatunek w znaczeniu biologicznym, które jest zakresowo węższe od definicji ustawowej. Zaiste, dość swoista to sytuacja, gdy akt wykonawczy do ustawy, jest sprzeczny z ustawą, która stanowi podstawę jego obowiązywania. Jeżeli zatem, przyjmiemy definicję biologiczną gatunku wilka, to głosowana decyzja wydaje się zasadna. Do takiego też wniosku doszedł GDOŚ. Jeżeli jednakże posłużymy się definicją ustawową, która stanowi akt nadrzędny wobec rozporządzenia, uznać trzeba, że mieszaniec wilka w pierwszym lub drugim pokoleniu jest wilkiem (oczywiście jeżeli stwierdzimy, że norma po przecinku odnosząca się do form, ras i odmian udomowionych, dotyczy pojęcia gatunku, nie zaś mieszańca). W taki sposób prowadzona interpretacja musi zakończyć się konstatacją, że w treści głosowanej decyzji zezwolono na zabicie wilków (mieszaniec w rozumieniu ustawy jest wilkiem), celem dla ochrony wilków. Tym samym wydana decyzja może być uznana za absurdalną.

Oczywiste jest, iż nie ma żadnych przeszkód, aby „mieszańce” („hybrydy”) wilka z psem uznać za psy, przemawiają za tym takie same argumenty, jak za uznaniem ich za wilki. Skoro w rozumieniu ustawy formy, rasy i odmiany udomowione nie są gatunkiem (oczywiście, jeżeli stwierdzimy, że norma po przecinku odnosząca się do form, ras i odmian udomowionych, dotyczy pojęcia gatunku, nie zaś mieszańca), to stwierdzić należy, że przepisy odnoszące się do ochrony gatunkowej zwierząt, w ogóle nie znajdują w tej sytuacji zastosowania. Ponadto, w sytuacji, gdy uznamy, że mamy do czynienia z psami, GDOŚ w ogóle nie miałby kompetencji wydania decyzji zezwalającej na ich uśmiercenie – jego właściwość ogranicza się do gatunków chronionych. Tym samym, wydanie przez GDOŚ zezwolenia na uśmiercenie psów, należy uznać także za nielegalne. Podkreślam, że w tym stanie, żaden z wyjątków określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie mógłby być podstawą prawną pozwalającą uzasadnić ich uśmiercenie.

Z uwagi na powyższe poczynić można następujące konkluzje.

- Uśmiercenie „mieszańców” („hybryd”) wilka i psa można uznać za legalne, jeżeli:
- przyjmiemy definicję gatunku wyłącznie w znaczeniu biologicznym – oczywiście czyniąc to z naruszeniem definicji legalnej „gatunku” wprowadzonej przez prawodawcę do art. 5 pkt. 1 u.o.p. Tym samym głosowana decyzja, która zezwala na uśmiercenie „mieszańców” chroni gatunek wilka w znaczeniu biologicznym;

- przyjmujemy, że zwrot po przecinku „z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych (...)” odnosi się do mieszańców, a nie gatunków. Tym samym zezwolenie na uśmiercenie „mieszańców” wilka z udomowionym nie będzie stanowić zezwolenia na uśmiercenie wilka.

W innym przypadku mieszańce („hybrydy”) psa i wilka, jako wilki mogłyby żyć, a ich uśmiercenie (bez właściwego zezwolenia) należałoby uznać za przestępstwo. Szczenięta przeżyłyby także wówczas, gdyby uznano, że mieszańiec wilka i psa jest psem (w tej konkretnej sytuacji „z definicji” zdziczałym). Zauważyć należy, że niezależnie od tego, czy owe mieszańce uznamy za wilki, czy za psy, to z punktu widzenia „czystości genetycznej” wilka w znaczeniu biologicznym zagrożenie będzie takie samo. Z punktu widzenia mieszańców („hybryd”) najlepiej byłoby, żeby uznać je bądź za wilki, bądź za psy. Bowiem wówczas nie istnieją podstawy ustawowe do ich uśmiercenia.

Zezwolenia na wyjątek od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej, uzależnione są od spełnienia łącznie trzech przesłanek ujętych w art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody: po pierwsze: braku rozwiązań alternatywnych, po drugie: jeżeli nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz po trzecie: zaistnienie którejś z przesłanek pozytywnych wskazanych w siedmiu punktach tegoż przepisu.<sup>7</sup> W przedmiotowej sprawie zabicia wchodzi w rachubę jedynie pkt 1. Mając na uwadze ten konkretny stan faktyczny, GDOŚ mógł wydać zezwolenie na zabicie szczeniąt w razie jednoczesnego spełnienia następujących trzech przesłanek:

- 1) nie było innego rozwiązania niż ich uśmiercenie,
- 2) uśmiercenie szczeniąt nie było szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występującej populacji wilka oraz,
- 3) uśmiercenie szczeniąt leżało w interesie ochrony dziko występujących wilków.

Spośród wskazanych przesłanek za uzasadnioną można uznać jedynie drugą. Jeden z komentatorów niniejszej sprawy zakwestionował spełnienie pierwszej z przesłanek,

<sup>7</sup> Art. 56 ust. 4 u.o.p.: „Zezwolenia, o których mowa w ust. 1, 2 i 2b, z zastrzeżeniem ust. 4c, 4d i 5, mogą być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz: 1) leżą w interesie ochrony dziko występujących gatunków roślin, zwierząt, grzybów lub ochrony siedlisk przyrodniczych lub 2) wynikają z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do upraw rolnych, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia, lub 3) leżą w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego, lub 4) są niezbędne w realizacji badań naukowych, działań edukacyjnych lub celów związanych z odbudową populacji, reintrodukcją gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, albo do celów działań reprodukcyjnych, w tym do sztucznego rozmnażania roślin, lub 5) umożliwiają, w ściśle kontrolowanych warunkach, selektywnie i w ograniczonym stopniu, zbiór, pozyskiwanie lub przetrzymywanie okazów roślin lub grzybów oraz chwytanie, pozyskiwanie lub przetrzymywanie okazów zwierząt gatunków objętych ochroną w liczbie określonej przez wydającego zezwolenie, lub 6) w przypadku gatunków objętych ochroną ścisłą, gatunków ptaków oraz gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – wynikają z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym lub wymogów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska, lub 7) w przypadku gatunków innych niż wymienione w pkt 6 – wynikają ze słusznego interesu strony lub koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym lub wymogów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska.”

pisząc: „Oczywistym rozwiązaniem alternatywnym jawi się sterylizacja miotu”.<sup>8</sup> Czy na pewno „oczywiste”? Wprawdzie istnieje możliwość wykonania sterylizacji sześciotygodniowych szceniąt, jednak przeprowadzenie zabiegu w tak wczesnym stadium rozwoju rodzi ryzyko wystąpienia problemów związanych z układem moczowym dorosłych już osobników. Z drugiej jednak strony tak młode szcenięta nie mają zdolności rozmnażania się, więc sterylizacji można byłoby dokonać w późniejszym czasie.

Na uwagę zasługuje również zawarte w uzasadnieniu decyzji zdanie GDOŚ: „Cel wnioskowanych czynności pozwala także uznać, iż nie ma rozwiązania alternatywnego, zmierzającego do ochrony czystości genetycznej wilka”. Moim zdaniem nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem. Bez wątpienia, pozbawienie owych mieszańców („hybryd”) zdolności płodzenia usunęłoby jakiegokolwiek zagrożenie dla czystości genetycznej wilka.

Przechodząc do rozważań na temat trzeciej przesłanki, jaką jest ochrona czystości genetycznej wilka, należy zastanowić się, czy organy ochrony przyrody w ogóle mają obowiązek dbałości o czystość genetyczną wilka? Bez specjalistycznych badań nie mamy pewności, że populacja wilków w północno-zachodniej Polsce oraz we wschodniej części Niemiec jest „czysta genetycznie”? Być może już nie ma czego chronić. Art. 5 pkt 24 u.o.p. definiuje „właściwy stan ochrony gatunku” jako „sumę oddziaływań na gatunek, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na rozmieszczenie i liczebność jego populacji na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego gatunku, przy której dane o dynamice liczebności populacji tego gatunku wskazują, że gatunek jest trwałym składnikiem właściwego dla niego siedliska, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości oraz odpowiednio duże siedlisko dla utrzymania się populacji tego gatunku istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istniało”. Przywołany przepis nie wskazuje, że na ten „właściwy stan” składa się również „czystość genetyczna”.

Mając na uwadze problemy natury procesowej, zwrócić uwagę należy na fakt, iż wniosek o wydanie przedmiotowej decyzji został wniesiony 8 kwietnia 2014 r. przez RDOŚ. Co ważne: tego samego dnia została wydana decyzja przez GDOŚ, która następnie została natychmiast wykonana, pomimo tego, że nie został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności (w art. 108 k.p.a. nie ma podstaw do nadania takiego rygoru w niniejszej sprawie). Powstaje zatem pytanie, co stało się podstawą do wykonania owej decyzji przed uzyskaniem przymiotu ostateczności? Wprawdzie art. 130 § 4 k.p.a. pozwala na wykonanie decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania (bowiem zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań), gdy decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. GDOŚ za stronę tego postępowania uznał tylko RDOŚ w Szczecinie, który wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Skoro więc RDOŚ – jako jedyna strona postępowania – wystąpił z takim wnioskiem, zatem były podstawy do natychmiastowego wykonania decyzji. Jednak GDOŚ nie wziął pod uwagę przepisu art. 31 k.p.a., który zakłada możliwość udziału organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przema-

<sup>8</sup> LEDWOSIŃSKI, M.: Polowanie i myśliwy. Psia krew. *Łowiec Polski*, 2014, nr 6, s. 18.

wia za tym interes społeczny (§ 1). Zgodnie z § 3 art. 31 k.p.a. organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. Trzeba zauważyć, iż organizacja społeczna zainteresowana ochroną zwierząt (a nie wilkiem), aby mieć możliwość wzięcia udziału w takim postępowaniu musiałaby się uprzednio dowiedzieć, że decyzja w takiej sprawie została wydana.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku w art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. b stanowi, że w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na czynności podlegające zakazom lub ograniczeniom w stosunku do gatunków objętych ochroną, o których mowa w art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p. Dane takie są udostępniane właśnie dlatego, aby osoby zainteresowane mogły się po pierwsze: o nich dowiedzieć, a po drugie: z nimi zapoznać. W niniejszej sprawie zarówno wniosek, jak i decyzja zapadła w tym samym dniu, a co więcej, tego samego dnia została ona również wykonana. Wobec tego jasnym jest, że nawet jeżeli nawet informacja o złożonym wniosku, jak również o wydanej decyzji została zamieszczona we właściwym publicznie dostępnym wykazie, to nie istniała fizyczna możliwość wzięcia udziału w postępowaniu przez zainteresowaną organizację społeczną, ponieważ tego samego dnia decyzja została wykonana.

Fakt ten niewątpliwie budzi poważne wątpliwości proceduralne.

Rozważania podjęte w niniejszym artykule niewątpliwie skłaniają do przemyśleń; w imię szczytnego celu ochrony gatunkowej, uśmiercono zwierzęta, przy czym podjęta decyzja budzi wątpliwości, zarówno odnośnie co do jej legalności, jak i zastrzeżenia etyczne. Czy uśmiercono szczenięta (mieszkańce) wilka w imię ochrony wilka? Czy rzeczywiście wymagała tego ochrona gatunkowa? Czy spełniono wymogi proceduralne związane z wydaniem decyzji o takiej treści? Dlaczego podjęto decyzję w taki sposób, by nikt nie mógł stanąć w obronie szczeniąt? Moim zdaniem postępowanie metodą „faktów dokonanych” w rozpatrywanym przypadku należy ocenić zdecydowanie negatywnie, gdyż inne winny być standardy ochrony gatunkowej zwierząt w państwie prawa.

## KONFLIKTY ZWIĄZANE Z OCHRONĄ PRZYRODY

HALINA LISICKA

**Abstract:** **Conflicts in the Field of Nature Protection**

The subject of this paper is fairly detailed analysis of the concept of conservation of historical perspective and also in terms of the applicable Polish law. On the background of nature conservation, the author analyzes various social conflicts of interest. Notable among others is the correct classification of potential conflicts.

**Key words:** nature protection, conflict, nature protection law, public interest

**Słowa kluczowe:** ochrona przyrody, konflikt, prawo ochrony przyrody, interes publiczny

Pojęcie ochrona przyrody używane jest w co najmniej trzech znaczeniach. W ujęciu najwęższym pojęcie to oznacza konserwatorską ochronę przyrody, czyli ochronę najcenniejszych tworów przyrody. W znaczeniu szerszym obejmuje ponadto ochronę wszelkich zasobów przyrody. W znaczeniu najszerszym jest ochrona przyrody traktowana jest jako synonim ochrony środowiska.<sup>1</sup> Nie chcę rozstrzygać, czy to ostatnie ujęcie jest słuszne. Do dziś bowiem toczą się spory, czy ochrona przyrody jest odrębną gałęzią prawa, czy też jest częścią prawa ochrony środowiska. Ja na potrzeby tego artykułu przyjąłem, że jest to odrębna gałąź prawa.

Pierwsza teoretyczna koncepcja prawa ochrony przyrody stworzona została w Polsce w okresie międzywojennym. Jej twórcą był Jan Gwalbert Pawlikowski. Wyszedł on z założenia, że przez ochronę przyrody we właściwym, ściślejszym znaczeniu należy rozumieć tylko ochronę dla motywów idealnych (przyrodniczo-naukowych, historyczno-pamiątkowych, estetyczno-krajobrazowych, ochronę swojszczyzny). Na marginesie termin „swojszczyzna” wymaga próby jego wyjaśnienia. Określenie to nie występuje w Uniwersalnym Słowniku Języka Polskiego. Można domniemywać, że jest to anachronizm wywodzący się z określenia swojski, czyli taki który jest dobrze znany charakterystyczny dla czyjegoś środowiska, kraju.<sup>2</sup>

Zdaniem Pawlikowskiego ochrona przyrody nie może mieć na względzie żadnych celów gospodarczych.

<sup>1</sup> RADECKI, W.: *Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska*. Wrocław, 1986, s. 126–127.

<sup>2</sup> *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, pod red. S. Dubisza, P-Ś. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 1462.

Drugie ważne założenie J. G. Pawlikowskiego polegało na przyjęciu, że ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chodzi o umożliwienie ochrony niezależnie od woli właściciela (użytkownika) terenu lub obiektu nawet wbrew jego woli. Tego rodzaju postanowienia ochronne mogą być włączone do ustaw rozmaitego rodzaju. Zdaniem Pawlikowskiego nie można mówić o prawie ochrony przyrody, jako o osobnym dziale prawa, ale jako o kompleksie postanowień zawartych w różnych działach prawa, jeśli ich motywem jest ochrona przyrody. J. G. Pawlikowski doszedł do wniosku, że o prawie ochrony przyrody można mówić tylko jako o wyciągniętej z rozmaitych ustaw treści o znaczeniu ochronnym. Do aktów prawnych zawierających treść ochronną Pawlikowski zaliczał przepisy o ochronie zabytków kultury i sztuki, prawo agrarne, prawo drogowo (przepisy o zadrzewianiu dróg publicznych), prawo wodne, prawo górnicze, prawo budowlane, prawo sanitarne (w nim ustawę o uzdrowiskach), prawo leśne, prawo łowieckie, prawo rybackie, przepisy o ochronie zwierząt, prawo skarbowe (zakaz wywozu ptaków śpiewających) i umowy międzynarodowe dotyczące ochrony przyrody.<sup>3</sup>

Współcześnie podstawą prawa ochrony przyrody jest ustawa z 16 kwietnia 2004 r. Jak zauważa Wojciech Radecki ustawa ta jest trudna. Są co najmniej dwa źródła tych trudności. Po pierwsze, wielorakie związki ustawy z innymi regulacjami, nie tylko typowych ustaw przyrodniczych (leśnej, łowieckiej, rybackiej), ale także z Prawem ochrony środowiska, czy Prawem wodnym oraz przepisami dotyczącymi planowania przestrzennego, budownictwa, itp.

Po drugie, szerokie uwzględnienie międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony przyrody, które nierzadko stosowane jest wprost, nawet gdyby jego regulacje wykraczały po za to, co w Ustawie o ochronie przyrody postanowiono.<sup>4</sup>

Rozdział 1 art. 1 ustawy określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

W. Radecki zwraca uwagę na fakt, że żaden obowiązujący akt prawny nie definiuje przyrody. Termin ten traktowany jest jako synonim natury. W związku z tym może być używany w czterech znaczeniach:

1. dla oznaczenia wszystkiego co istnieje,
2. dla określenia wszystkiego, co zrodziło się samo, z wyłączeniem tworów pracy ludzkiej,
3. w znaczeniu obejmującym florę i faunę oraz osobliwości geograficzne i klimatyczne, kiedy np. mówimy o „przyrodzie Tatr”,
4. w znaczeniu bliskiemu pojęciu „istoty”, kiedy mówimy, że „natura ciągnie wilka do lasu”.

Na gruncie języka polskiego przyroda to wszystko, co nas otacza i nie zostało stworzone przez człowieka, tak rośliny i zwierzęta, ziemia i woda, a także procesy i zjawiska, jak np. wiatr i burza.

Przyrodniczy wskazują, że przyroda składa się w całości z zasobów, które dzielą się na:

1. nieodnawialne kopaliny, surowce mineralne, skały, wody zmagazynowane, powietrze wyższych warstw atmosfery,

<sup>3</sup> RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Difin, 2006, s. 21–22.

<sup>4</sup> RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody*. Difin, 2008, s. 13.



2. częściowo odnawialne: gleby, powietrze właściwej biosfery, wody ekosystemów, szczególnie lądowych, wody zmagazynowane w biomacie oraz poprzez nią krążące części układów biocenotycznych w ekosystemach,
3. Odnawialne: rośliny i zwierzęta.

W. Radecki zwraca uwagę na fakt, że w aktach normatywnych można znaleźć jedynie definicję środowiska i środowiska przyrodniczego. Według art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska przez środowisko rozumie się 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 między tymi elementami. Według art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody środowisko przyrodnicze to krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami.

W obu tych definicjach pojawia się pojęcie krajobrazu, które także nie jest definiowane prawnie.<sup>5</sup>

Artykuł 2 wspomnianej ustawy określa cele ochrony przyrody. I tak ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

1. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów,
2. roślin zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową,
3. zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,
4. siedlisk przyrodniczych,
5. siedlisk zagrożonych wyginieciem,
6. tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt,
7. krajobrazu,
8. zieleni w miastach i wsiach,
9. zadrzewień

Zgodnie z punktem 2 art. 2 ustawy celem ochrony przyrody jest:

1. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
2. zachowanie różnorodności biologicznej
3. zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego
4. zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymanie oraz przywracanie do właściwego stanu ochrony,
5. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień,
6. utrzymanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody,
7. kształtowanie właściwych postaw człowieka przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Jeśli chodzi o zasady prawa ochrony przyrody to można wymienić pięć zasad.

Zasada pierwsza to umiędzynarodowienie prawnej ochrony przyrody. W coraz większym stopniu umowy międzynarodowe regulują ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt oraz obszarów cennych przyrodniczo.

<sup>5</sup> RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody*. Difin, 2008, s. 46.

Drugą zasadą jest integralność prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody.

Kolejną trzecią zasadą jest zrównoważone gospodarowanie zasobami przyrody. Prawna ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w zgodzie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jako trzecią zasadę można wymienić kompleksowość ochrony przyrody. W ochronie przyrody zaczyna dominować ochrona całych naturalnych siedlisk roślin i zwierząt. Przykładem tego są obszary Natura 2000.

Ostatnią piątą zasadą to planowość. Cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie jej wymagań w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.<sup>6</sup>

W tym miejscu można postawić pytanie: czy taka koncepcja ochrony przyrody nie rodzi konfliktów społecznych?

Nim przejdę do interesującego mnie zagadnienia należy bliżej przyjrzeć się kwestii konfliktów, ze szczególnym uwzględnieniem konfliktów społecznych.

Konflikt społeczny można zdefiniować jako bezpośrednią, jawną interakcję między stronami, w której działania każdej strony zmierzają do utrudnienia przeciwnikowi osiągnięcia jego celów. Działania takie mogą być uregulowane normatywnie, nieuregulowane i gwałtowne. Czysty konflikt jest walką. Jego celem jest unieruchomienia, zneutralizowanie, uszkodzenie lub wyrządzenie oponentowi szkody innego rodzaju.<sup>7</sup> Konflikt był i jest nieunikniony. Konflikty są zjawiskiem powszechnym i w wielu sytuacjach nieuniknionym. Są też zjawiskiem niezwykle złożonym. Typologia konfliktów nie jest kwestią prostą. Najczęściej stosuje się podział podmiotowy, uwzględniający różne segmenty – jednostki, grupy społeczne, między którymi istnieje konflikt. Jednak niektórzy autorzy klasyfikują konflikty społeczne stosując kryteria przedmiotowe, dzieląc je ze względu na podłoże lub formę. W tym pierwszym przypadku można wyróżnić konflikty o charakterze ekonomicznym, ideologicznym, kulturowym, religijnym, środowiskowym (chodzi tu o konflikty związane z szeroko rozumianym pojęciem ochrony środowiska).

Często też konflikty społeczne dzieli się uwzględniając formę, w której się przejawiają. I tak możemy wyróżnić konflikty racjonalne i irracjonalne, antagonistyczne i nieantagonistyczne, jawne i ukryte, zorganizowane i niezorganizowane. Przyczynami konfliktów racjonalnych są rzeczywiste i uświadomione interesy jednostkowe oraz grupowe. Konflikty te przybierają formę logicznie skalkulowanej i realizowanej walki. Przyczynę konfliktów irracjonalnych stanowią – budzące wrogość – nieporozumienia, uprzedzenia, nieuzasadnione ambicje i powodowane nimi napięcia psychiczne.<sup>8</sup>

Jednym z rodzajów konfliktów społecznych są te, których przedmiotem jest ochrona środowiska, przyrody.

<sup>6</sup> CIECHANOWICZ-MCLEAN, J. (red.) – BIERNAT, K. – MIERZEJWSKI, P. – TRZCIŃSKA, D.: *Polskie prawo ochrony przyrody*. Difin, 2006, s. 33–34.

<sup>7</sup> TURNER, J. H.: *Struktura teorii socjologicznej*. Warszawa, 1985, s. 247.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: BARNASZEWSKI, B.: *Źródła kryzysów i konfliktów. Czynniki endogenne i egzogenne warunkujące kryzysy oraz konflikty w relacjach społecznych i politycznych współczesnego świata*. Toruń: Adam Marszałek, 2011, s. 73 i n.

Konflikt środowiskowy przez niektórych autorów określany jest jako ekologiczny. Osobiście skłaniam się do używania terminu środowiskowy, podobnie jak polityka środowiskowa. Wprawdzie powszechnie przyjmuje się, że ochrona środowiska oznacza działanie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Jednak środowisko to nie tylko jego ochrona, ale także problem (koncepcja) korzystania z niego.

Należy także podkreślić, że ten rodzaj konfliktów ujawnił się w Polsce stosunkowo późno, bo dopiero w latach osiemdziesiątych. Aczkolwiek pierwszy konflikt tego typu miał miejsce w okresie międzywojnia (1934 r.) i związany był z budową kolejki na Kasprowy Wierch.<sup>9</sup>

Konflikt środowiskowy to konflikt, którego przedmiotem jest możliwość korzystania przez różne grupy społeczne, z dóbr środowiska naturalnego.

Można wyróżnić pięć głównych przyczyn występowania tego typu konfliktów:

1. problemy pojawiające się w relacjach międzyludzkich,
2. problemy związane z dostępem do informacji,
3. różne (różnorodne), często wykluczające się interesy i potrzeby stron,
4. problemy strukturalne,
5. odmienne wartości.

Należy przy tym pamiętać, że sama ochrona środowiska, podobnie jak przyrody jest konfliktogenna. Problemem zawsze jest koncepcja ochrony środowiska/przyrody.

Konfliktogenność ochrony środowiska wiąże się z koniecznością odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jaki sposób chronić środowisko?
2. Po co chronimy środowisko, czy jest to „sztuka dla sztuki”, czy chronimy środowisko dla człowieka (komfortu jego życia)?
3. Jak zapewnić rozwój gospodarczy, aby nie był on realizowany kosztem środowiska?

Konflikt relacji pojawia się w wyniku działania silnych, negatywnych emocji, błędnego postrzegania faktów, niezrozumienia intencji drugiej strony, brak porozumienia. Konflikt relacji często „wspomagany” jest przez brak informacji, jej wypaczenie. Warto jednak podkreślić, że brak dostępu do informacji, dezinformacja może być przyczyną wielu konfliktów społecznych.

Również brak danych może być przyczyną konfliktu. Władze lokalne na co dzień borykają się z niepełną informacją, często też urzędnicy nie potrafią dokonać właściwej analizy danych. Bywa też, że mają kłopoty z czytaniem dokumentów. Często też władze lokalne nie nawiązują dialogu z mieszkańcami, czy też nie informują ich o zamierzeniach.

Konflikt interesów spowodowany jest zwykle współzawodnictwem o wspólne dobro, a takim jest bez wątpienia środowisko, czyli sposób korzystania z niego (odmienne interesy, potrzeby, etc). J. Sommer zwraca uwagę, że w wielu przypadkach, jak np.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: LISICKA, H.: *Organizacje ekologiczne w polskich systemach politycznych*. Wrocław, 1997, s. 65.

tworzenie Obszarów Natura 2000 mogą występować konflikty między interesem publicznym, jakim jest ochrona przyrody, a innymi interesami publicznymi społeczności lokalnych.<sup>10</sup>

W ujęciu politologicznym działania na rzecz ochrony środowiska to proces polityczny, na który składa się zespół decyzji rozstrzygających i rodzących sytuacje konfliktowe w obszarze stosunków społecznych.

Zdaniem A. Lisowskiej środowisko naturalne pełni wobec systemu politycznego trzy podstawowe funkcje, które następnie determinują kształt i stopień intensywności prowadzenia polityki środowiskowej. Tymi funkcjami są:

- funkcja użytkowa, polegająca na dostarczaniu naturalnych bogactw, służących tworzeniu dóbr ekonomicznych i energii;
- funkcja usługowa, związana ze zdolnościami asymilowania zanieczyszczeń (pochlanianie ubocznych skutków działalności społecznej i gospodarczej człowieka);
- wykorzystywanie wartości funkcjonalnych – dostarczaniem „natury”, tzn. krajobrazu, ekosystemów, itd.<sup>11</sup>

Decyzje środowiskowe mają szczególne cechy:<sup>12</sup>

1. Są typem decyzji kierowniczych,
2. Są decyzjami politycznymi (w przypadku środowiska mamy do czynienia z określoną relacją interesów grup społecznych i społeczności lokalnych. Mogą także występować sprzeczności pomiędzy celami rozwoju społeczno-gospodarczego (cele polityczne) wymagające wyboru .
3. W warunkach konfliktu podejmowane są decyzje w których ludzie (grupy społeczne) mają sprzeczne dążenia, oczekiwania, interesy i zmuszeni są podjąć albo działania obronne, albo agresywne w stosunku do innych stron konfliktu.
4. Konflikty środowiskowe w określonych sytuacjach mogą stać się konfliktami politycznymi lub/ i gospodarczymi (kwestia uboju rytualnego w Polsce.

Zdaniem A. Habudy<sup>13</sup> można zaproponować następującą typologię konfliktów w dziedzinie ochrony środowiska:

**1. Konflikty o charakterze ideologiczno-aksjologicznym.** Ich przedmiotem są światopogląd i wartości, przyjmowane przez pozostające w konflikcie strony odmienne wizje otaczającej ich rzeczywistości. L. Coser za G. Simmlem charakteryzuje je jako przekraczające personalne interesy, zobiektywizowane, kolektywne, dotyczące celów i wartości przedstawianych przez strony konfliktu, jako reprezentujące grupowe interesy i społeczne ideały. Z takim właśnie konfliktem mieliśmy do czynienia w Podzespole Okrągłego Stołu ds. Ekologii. Jego ideologiczna, ale i aksjologiczna natura bardziej niż kiedykolwiek przedtem stała się widoczna po przejściu władzy

<sup>10</sup> SOMMER, J.: Obszary specjalne w ochronie środowiska [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*. Warszawa, 2010, s. 179 i n.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: LISOWSKA, A.: *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Wrocław, 2005, s. 15–31.

<sup>12</sup> Zob. ANTOSZEWSKI, A. – FERENS, A.: Przesłanki efektywności działania terenowych organów władzy i administracji w ochronie środowiska [w:] MAZURKIEWICZ, M. – SOMMER, J. (red.): *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska. Zagadnienia metodologiczne*. Wrocław, 1990, s. 32.

<sup>13</sup> HABUDA, A.: Podstawowe typy konfliktów w dziedzinie ochrony środowiska [w:] LISICKA, H. – LISOWSKA, A. (red.): *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*. Wrocław, 2012, s. 30 i n.

przez wcześniej opozycyjną wobec strony rządowej, czyli stronę solidarnościową. Rzecz mianowicie w tym, że zapisane w *Protokole rozbieżności...* różnice stanowisk między stroną rządową i stroną opozycyjno-solidarnościową nic straciły na znaczeniu, a problemy, których dotyczyły nie zostały rozwiązane mimo zamienienia się stron pełnionymi rolami. Zawarte w *Protokole rozbieżności...* postulaty strony opozycyjno-solidarnościowej mimo upływu lat nie zostały zrealizowane. Należy jednak pamiętać, że fakt ten wynika ze zmienionej rzeczywistości. Rozmowy Okrągłego stołu odbywały się w warunkach socjalistycznego systemu politycznego (1989 r.), który to już w tym samym roku upadł.

**2. Konflikty o podłożu ekonomicznym.** Współcześni ekonomiści używają pojęć podaży i popytu, nakładów i efektów, kosztów itp. w opisie relacji instytucji, których funkcjonowanie jest ważne dla stanu środowiska. Podkreślają, że obowiązywanie starych i wprowadzanie nowych regulacji prawnych zawsze związane jest z określonymi kosztami, które są lub będą musiały być poniesione przez różne podmioty mikroekonomiczne oraz państwo i społeczeństwo. Do konfliktu może prowadzić sytuacja, gdy w ocenie społecznej koszty związane ze zmianą (instytucji ochrony środowiska) są szacowane wyżej od kosztów trwania w starym systemie.

**3. Konflikty o podłożu politycznym.** Polityka według F. Ryszki, to walka o zdobycie władzy, jej sprawowanie i dążenie do wpływu na władzę.<sup>14</sup> Polityka to także pewien kierunek, strategia działania władzy publicznej. Polityka ochrony środowiska to pewien ciągły proces, sekwencja politycznych decyzji regulujących dostęp do ograniczonych zasobów środowiska, wynikających z działań rozmaitych środowisk, grup, organizacji i osób, które starają się realizować swoje interesy za pośrednictwem instytucji władzy państwowej. To przede realizacja interesów władzy centralnej i lokalnej.

Bez wątpienie u podłoża konfliktów środowiskowych jest pogodzenie rozwoju gospodarczego z polityką środowiskową.

Konflikty środowiskowe można podzielić na dwa rodzaje:

1. Konflikty, w których wymiar środowiskowy jest pierwszoplanowy i argumenty przynajmniej jednej ze stron doń się odwołują.
2. Konflikty, w których aspekt środowiskowy jest obecny, ale odgrywa rolę drugoplanową i pojawia się jako uzupełnienie innych argumentów.<sup>15</sup>
3. Konflikty, w których ochrona środowiska jest pretekstem do realizacji innych celów.

Konflikty środowiskowe posiadają swoje specyficzne cechy:

- przedmiot konfliktu – możliwość z korzystania z dóbr środowiska naturalnego, o określonej jakości, zgodnie z interesami różnych grup i stron,
- większość działań wywołujących konflikty ekologiczne ma charakter lokalny (dotyczy określonego obszaru),
- konflikty te są wielopłaszczyznowe, ze względu na wielość uczestników i stron.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> RYSZKA, F.: *Nauka o polityce. Zagadnienia metodologiczne*. Warszawa, 1984, s. 18.

<sup>15</sup> WRÓBEL, S.: Samorząd gminny a lokalne konflikty ekologiczne [w:] LISICKA, H. (red.): *Ochrona środowiska w polityce*. Wrocław, 1999, s. 208–209.

<sup>16</sup> MACEK, I.: Konflikty i dylematy ekologiczne. *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 2009, nr 2, s. 29 i n.

Przyczyn i uwarunkowań tych konfliktów upatrywać można w wielu zjawiskach i dziedzinach życia społecznego. Można do nich zaliczyć ograniczoną ilość niektórych zasobów przyrodniczych, wiążących się z ich nieodnawialnością. Nie bez znaczenia jest także nierównomierne rozmieszczenie zasobów przyrodniczych.

Można postawić pytanie: czy ochrona przyrody może być przyczyną konfliktów? W tym przypadku przyczyną konfliktów mogą być uwarunkowania przestrzenne. Obejmowanie ochroną nowych terenów może powodować deficyt terenów, które można przeznaczyć pod różnorakie formy działalności gospodarczej, budownictwo. Tak więc mamy do czynienia z ograniczeniami inwestycyjnymi.

Kłopoty z przestrzenią pojawiają się w gminach nie tylko w związku z lokalizacją nowych inwestycji produkcyjnych, czy drogowych, lecz także sanitarnych, zwłaszcza wysypisk, spalarni śmieci, korektorów ściekowych. Zdarzają się także sytuacje, kiedy społeczności lokalne protestują przeciwko powiększaniu chronionych obszarów przyrodniczych (powiększenie parku narodowego, utworzenie obszaru Natura 2000).

Niepoślednią rolę wśród uwarunkowań konfliktów środowiskowych pełnią rozbieżności bądź sprzeczności interesów. Mówiąc o pojęciu interes można wyróżnić dwa znaczenia tego terminu: psychologiczne i społeczne. W ujęciu psychologicznym interes to pragnienie czegoś, dążenie, orientacja na coś, czyli jest to zespół żądań i podtrzymujących je oczekiwań.

Interes w znaczeniu społecznym to dążenie jednostek, zbiorowości, grup społecznych do zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb. Rozbieżność interesów jest jedną podstawowych przyczyn lokalnych konfliktów.<sup>17</sup>

Konflikty te pojawiają się w różnych postaciach. Często mamy do czynienia z sytuacją konfliktu między jednostkami a społecznością lokalną. Mieszkańcy protestują przeciwko wyrębowi lasu pod tereny przeznaczone na budownictwo zbiorowe. W innych konfliktach uwidaczniają się podziały wśród społeczności lokalnej. Taki konflikt pojawia się wówczas, gdy np. cele mieszkańców różnych miast są sprzeczne. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w gminach, w których część mieszkańców świadczy usługi turystyczne, inni zaś są zatrudnieni w zakładach uciążliwych dla środowiska. Innym rodzajem sprzeczności są konflikty między społecznością lokalną, a gospodarczymi grupami interesu (budowa elektrowni atomowej w Żarnowcu).

Nie małą rolę w powstawaniu konfliktów odgrywa dostęp do informacji, jej brak, czy wręcz informacja zafalszowana.

Zdaniem S. Wróbla istotnym czynnikiem różnicującym konflikty jest obecność „pierwiastka ekologicznego”. Przy uwzględnieniu tego kryterium można wyróżnić konflikty o:

- ekologicznej przyczynie – są one wywołane często zmianą przeznaczenia jakiegoś obszaru (np. powiększenie parku narodowego, utworzenie rezerwatu przyrody i związany z tym zakaz wstępu na ten teren) czy też pojawieniem się nowych cech i właściwości środowiska naturalnego (tworzenie obszarów Natura 2000);
- ekologicznym celu – pojawiają się najczęściej jako skutek sprzeciwu wobec zamierzeń zmiany lub naruszenia stanu środowiska naturalnego. Do takich należą

---

<sup>17</sup> BARNASZEWSKI, B.: *Źródła kryzysów...*, wyd. cyt. s. 189 i n.

konflikty związane z planami budowy szlaków komunikacyjnych (budowa obwodnicy przez Rospudę);

- ekologicznej istocie – konfliktów, w których wszystkie zaangażowane strony kierują się racjami i celami ekologicznymi (np. zamknięcie niektórych obszarów przyrodniczych dla ludzi, lub odmienne koncepcje przeznaczenia terenów zielonych w gminie). Tych konfliktów w istocie jest niewiele;
- ekologicznym wymiarze lub aspekcie – jest to najczęściej występująca kategoria konfliktów ekologicznych. Racje ekonomiczne, polityczne, obyczajowe, estetyczne konkurują z ekologicznymi. Każda próba założenia komunalnego wysypiska śmieci napotyka na opór mieszkańców.

Konflikty tego typu można podzielić na dwa rodzaje:

1. konflikty, w których wymiar ekologiczny należy do pierwszoplanowych i racje przynajmniej jednej ze stron konfliktu przede wszystkim doń się odwołują,
2. konflikty, w których aspekt ekologiczny jest obecny, ale odgrywa rolę drugoplanową i pojawia się jako uzupełnienie innych argumentów.<sup>18</sup>

Metodą rozwiązywania konfliktów środowiskowych może być referendum. Instytucja ta jest formą demokracji bezpośredniej oraz wyrazem partycypacji politycznej obywateli i organizacji społecznych. Ma ona być środkiem konsensusu społecznego, przyczyniać się do łagodzenia występujących konfliktów społecznych lub politycznych, godzić różne dążenia i wartości społeczne. Faktycznie powinno ono sprzyjać porozumieniu społecznemu w sprawach, które dzielą społeczeństwo.

Impuls do przeprowadzania referendów, płynie nie tylko od partii politycznych, ale również od obywateli, ruchów społecznych, organizacji społecznych. Wiele nowo powstałych problemów – jak np. ochrona środowiska – wymaga często podejmowania radykalnych działań, na co nie zawsze przygotowane są społeczności lokalne. Również administracja tradycyjnie przejawia opieszałość i niechęć do podejmowania nowych spraw. Dlatego też uważa się, że lepiej byłoby pozwolić wyborcom wypowiedzieć się w referendum, co należy podjąć w tej kwestii i zmobilizować społeczeństwo do aktywnych zachowań w działaniach publicznych w podejmowaniu nowych spraw. Bywa też, że władze gminne wspierają inicjatywy mieszkańców, licząc na ich poparcie w przyszłych wyborach.

Przedmiotem referendum lokalnego mogą być kwestie związane z ochroną środowiska/przyrody.

W okresie 1999 do października 2010 w Polsce przeprowadzono 182 referenda, w tym jedno wojewódzkie. Większość z nich (97) dotyczyła odwołania przed upływem kadencji rady gminy, wójta, burmistrza lub prezydenta. 13 referendów dotyczyło innych spraw, jak np. przynależności gminy do innego powiatu, sprzedaży nieruchomości, odwołania rady jednostki pomocniczej, czy likwidacja przychodni. Ochronie środowiska poświęcono 73 referenda.

W 2009 r. w Polsce przeprowadzono serię referendów, związanych z budową kopalni odkrywkowych węgla brunatnego.

---

<sup>18</sup> WRÓBEL, S.: Samorząd gminy a lokalne konflikty ekologiczne [w:] LISICKA, H.: *Ochrona środowiska w polityce*. Wrocław, 1999, s. 208–209.

Tab. 1. Referenda – dotyczące budowy kopalni odkrywkowej węgla brunatnego

Lp.	gmina	Woj.	data	I. osób uprawnionych do głosowania	I. osób uczestniczących w referendum	Odp. nie	frekwencja	Ważność referendum
	Brody	Lubel.	21. 6. 2009	2755	1462	951	53%	tak
1.	Kunice	Doln.	27. 9. 2009	4432	2824	2748?	63,72%	tak
2.	Lubin	Doln.	27. 9. 2009	9834	5250	4882	53,39%	tak
3.	Miłkowice	Doln.	27. 9. 2009	4995	2426	2257	48,57%	tak
4.	Prochowice	Doln.	27. 9. 2009	5986	2580	2393	43,1%	tak
5.	Ruja	Doln.	27. 9. 2009	2163	1371	1276	63,4%	tak
6.	Ścinawa	Doln.	27. 9. 2009	8517	3156	2868	37,05%	tak

Źródło: opracowanie własne

Jak widać był to rzadki przypadek, kiedy referenda były ważne. Co więcej wyniki tych referendum ukazały mobilizację społeczności lokalnych.

Trudno określić, jakie były motywy mobilizacji społeczności lokalnych. Przeciwnicy budowy kopalni wysuwali także argumenty o konieczności ochrony przyrody.

Efekty referendum nie zawsze sprzyjają ochronie przyrody (np. brak zgody na poszerzanie parków narodowych). Referendum nie zawsze też łagodzi konflikty, często je pogłębia. Inną metodą rozwiązywania konfliktów są negocjacje. Należy jednak zgodzić się z S. Wróblem, że wykorzystanie negocjacji w rozwiązywaniu konfliktów może się odbyć przy spełnieniu określonych warunków.<sup>19</sup> Po pierwsze, strony konfliktu nie mogą mieć wyłącznie wzajemnie znoszących się interesów i celów swojej działalności, a więc pozostawać w stanie tzw. kooperacji ściśle negatywnej.

Po drugie, nie mogą się one znajdować w sytuacji typu „dylematu więźnia”, gdy osiągnięcie wspólnych racjonalnych rozwiązań uniemożliwiają wcześniejsze zobowiązanie oraz partykularne dążenia ich członków.

Po trzecie, uczestnicy konfliktu muszą być gotowi do prowadzenia racjonalnej, merytorycznej, prowadzącej do wzajemnego określenia i wyjaśnienia stanowisk dyskusji.

Po czwarte, powinni oni uznać system przetargu interesów za podstawową drogę poszukiwania rozwiązań konfliktu. Jest to warunek szczególnie trudny do spełnienia w konfliktach, których stroną są radykalne organizacje ekologiczne (jak np. budowa obwodnicy Augustowa).

Jak wspominałam współcześnie w Polsce jednym z problemów (przyczyn konfliktów jest tworzenie Obszarów Natura 2000.

Tworzenie sieci od początku obarczone jest wieloma błędami. Także tryb jej wprowadzania budzi wiele kontrowersji (do kwestii tej powrócę w dalszej części opracowania).

<sup>19</sup> WRÓBEL, S.: *Samorząd gminny...*, op. cit. s. 213



wania). Według R.Kapuścińskiego<sup>20</sup> mankamentem koncepcji jest brak jej nawiązania światowego ruchu ochrony przyrody, mającego przecież bogatą tradycję. Program Natura 2000 nie odwołuje się do licznych konwencji i porozumień, zarówno europejskich, jak i światowych w tym obszarze. Warto w tym miejscu zauważyć, że ochrona przyrody legła u podstaw tworzenia prawa i polityki ochrony środowiska. Wspomniany Autor zwraca uwagę na fakt, iż można odnieść wrażenia, że nastąpił sztuczny podział przyrody, w którym dominującą rolę przypisano sieci Natura 2000.

W 2011 ukazał się raport Natura 2000 autorstwa Kłodzińskiego i Marka Zagórskiego.

Zdaniem autorów raportu stosunek samorządów i społeczności lokalnych do Natura 2000 jest ukształtowany przez fragmentaryczną informację oraz nienegocjacyjny sposób wytyczania granic. Często brakuje kompromisu i współpracy między władzami samorządowymi a podmiotami zaangażowanymi w wytyczanie granic sieci. Właściciele i administratorzy terenów włączanych do sieci, w swoim odczuciu spotykali się z urzędniczą arogancją i przedmiotowym traktowaniem na zasadzie relacji urzędnik (centralny) i petent (samorządowy). Potwierdzają to badania przeprowadzone przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP). Z deklaracji 231 badanych wójtów/ burmistrzów wynika, że na etapie projektowania sieci Natura 2000 ponad połowa ich ówczesnych władz (51%) zgłaszało swoje uwagi formalne, w związku z projektowanym obszarem. Opinie te formułowane były przez radę gminy lub wójta, burmistrza (68%), rzadziej były efektem konsultacji społecznych (30%). Spośród 118 wójtów/gmin, jedynie 4 (3%) stwierdziło, że ich uwagi zostały uwzględnione, kolejnych 25 (21%), uznało że ich uwagi zostały częściowo uwzględnione. Jednak w przypadku 57% jednostek terytorialnych opinie nie zostały uwzględnione.

Niewykorzystany okres przygotowawczy wdrażania Natury 2000 w zakresie informacji o tej formie ochrony przyrody i konsultacji w wyznaczaniu jej granic skutkuje niskim poziomem wiedzy na temat tej sieci, ograniczoną świadomością o korzyściach i zagrożeniach z niej płynących, o specyfice gospodarowania nowych warunkach. Pojęcie Natura 2000 nie utkwiło szerzej w świadomości społecznej.

Z większości wypowiedzi samorządowców wynika, że obszary Natura 2000 stwarzają bariery rozwojowe. Wśród barier rozwojowych wymieniane są:

1. Wydłużenie czasu realizacji inwestycji i ich dodatkowe koszty związane z oceną na środowisko.
2. Niepewność uzyskania pozwolenia na budowę.
3. Brak wytycznych precyzujących dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej.
4. Utrudnienia w prowadzeniu i rozwijaniu produkcji rolniczej.
5. Ogólna dezinformacja i niepewność co do obowiązujących przepisów i konkretnych ograniczeń.

Najważniejsze źródła powyższych problemów to:

- niesprecyzowane, w dużej mierze prewencyjne ograniczenia, wynikające z braku pełnej informacji przyrodniczej o chronionych obszarach.

---

<sup>20</sup> KAPUŚCIŃSKI, R.: Formy ochrony przyrody – „od kuchni?”. Obszary Natura 2000. *Przyroda Polska*, 2011, nr 2, s. 3 i n.

- brak uspołecznienia procesu decyzyjnego przy wyznaczaniu obszarów sieci, wywołujący nieufność społeczności lokalnych.
- nie zrozumienie przez mieszkańców obszarów wiejskich charakteru i zasad ochrony siedlisk i gatunków, w ramach obszarów Natura 2000.
- słabe przygotowanie instytucjonalne i finansowe samego procesu wdrażania nowego elementu ochrony przyrody.

Mimo takich wyników badań należy zauważyć, że mimo zapowiedzi GDOŚ działania informacyjne nie zostały zintensyfikowane. Akcja informacyjna na temat tworzenia i funkcjonowania Natura 2000 była prowadzona w co 4 badanej gminie. Szersza informacja o przygotowaniach planu działań ochronnych (PZO) dotarła jedynie do co 8 jednostki samorządowej. Informacja ta była adresowana najczęściej do władz gminy (18 wskazań) lub wszystkich mieszkańców (12 wskazań). Najczęściej było to spotkanie z przedstawicielami instytucji ochrony przyrody (12 wskazań). Nic więc dziwnego, że chociaż 1/3 respondentów stwierdziła, że słyszała o rozpoczęciu prac nad tworzeniem PZO na obszarach Natura 2000 zlokalizowanych na terenie gminy, to tylko 7% było w stanie podać nazwę podmiotu koordynującego prace nad planem. Tylko 9% ankietowanych zadeklarowało, że wie komu personalnie można zgłosić uwagi mieszkańców dotyczące PZO, zaś 16% znało numer telefonu lub adres e-mail, gdzie takie opinie można kierować. Co dziesiąty wójt/burmistrz potwierdził umieszczenie projektu PZO na stronach internetowych.

Na pytanie o potencjalne bariery procesu konsultacji planów wynikające z zachowań lub cech mieszkańców gmin „naturowych” ich wóldarze wskazali na brak wiedzy mieszkańców o przedmiocie konsultacji – 38%, niewiarę w skuteczność wyrażonej przez nich opinii – 37%, brak zainteresowania tematem ochrony lokalnego środowiska – 36%, ogólne tendencje do negocjowania i kłótności – 32% oraz w mniejszym stopniu brak własnej opinii mieszkańców – 14% i brak zaufania do konsultacji społecznych – 14%.<sup>21</sup>

Tworzenie Obszarów Natura 2000 wyraźnie pokazuje, że ochrona przyrody jest konfliktogenna. Podobnie jak z ochroną środowiska problem jest koncepcja jej ochrony i poziom świadomości społeczności lokalnych.

---

<sup>21</sup> Wyd. cyt. s. 20

## OCHRONA KRAJOBRAZU W PRAWIE POLSKIM. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

ADAM HABUDA

**Abstract: Landscape Protection in Polish Law. Current Situation and Prospects**

The article concerns the legal protection of the landscape in Poland. Inspiration to discuss and explore such a topic comes from the problems connected with the appropriate implementation of the European Landscape Convention. The basic objection boils down to the fact that in Poland, in principle, there is no protection of the landscape outside special areas. Special areas are, for example, national parks or landscape parks – these are legal forms of nature protection. Very important is also the confusion of terminology associated with the treatment of the landscape in terms of environmental acts. In particular, geographers have here a lot of criticisms. They are right. There is a widespread belief so that the legal system in this respect requires a change. This article presents so the main directions of the proposed changes. Equally important is the question of the shape of the legal system: one act on landscape protection or more of acts.

**Keywords:** landscape, landscape protection, acts on landscape, special areas, environmental law, nature protection, general protection of landscape, legal forms of nature protection, European landscape convention

**Słowa kluczowe:** Krajobraz, ochrona krajobrazu, Ustawa o ochronie krajobrazu, Obszary specjalne, twory i składniki przyrody, ochrona przyrody, prawo ochrony przyrody, Europejska Konwencja krajobrazowa

1. Pojęcie krajobrazu jest dosyć niejednoznaczne, i chociaż wykorzystywane jest przez język prawny często, to w sposób daleki od precyzji. W literaturze fachowej wyróżnia się trzy koncepcje krajobrazu:

- 1) geograficzną (geosystemową), według której krajobraz odnosi się do przestrzennego i materialnego wymiaru rzeczywistości ziemskiej i oznacza kompleksowy system składający się z form rzeźby i wód, roślinności, gleb, skał, atmosfery;
- 2) architektoniczną, według której krajobraz jest fizjonomią środowiska, zatem złożonym i wtórnym jego zasobem, formą wynikającą z treści zawartych w naturalnym i kulturowym systemie danego miejsca;
- 3) mieszaną, łączącą elementy obu poprzednich, jej zwolennicy definiują krajobraz jako całość przyrody wraz z elementami wprowadzonymi przez człowieka na naturalnie ograniczonym odcinku ziemi, ocenianą jako układ warunków

przyrodniczych, reprezentujący określone zewnętrzne cechy estetyczno – widokowe.<sup>1</sup>

Zajmujący się geografią przestrzenną Jerzy Solon proponuje określać krajobraz jako realnie istniejący obiekt, zajmujący wycinek przestrzeni, mający strukturę hierarchiczną i charakteryzujący się dynamiką w czasie. Na krajobraz składają się trzy częściowo niezależne hierarchie przestrzenne: abiotyczna, której wyrazem jest georóżnorodność, biotyczna, znajdująca swoje odbicie w bioróżnorodności, społeczna, którą oddaje zróżnicowanie wprowadzone przez człowieka.<sup>2</sup> Krajobraz należy opisywać, klasyfikować i oceniać jako:

- zestaw obiektów fizycznych i relacji pomiędzy nimi
- system powiązanych ze sobą procesów (przyrodniczych, geologicznych, społecznych, ekonomicznych) integrujących obiekty fizyczne
- zbiór bodźców oddziałujących na różne zmysły użytkownika
- zbiór wartości przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych, które najczęściej mają znaczenie względne
- system świadczący rzeczywiste i potencjalne usługi dla różnych grup użytkowników

Dwie pierwsze kategorie mają charakter obiektywny (istnieją niezależnie od nastawienia czy poglądów użytkownika), trzy pozostałe mają charakter względny, zależny od możliwości percepcji, potrzeb, możliwości, kontekstu kulturowego.<sup>3</sup>

2. Według Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r. i będącej częścią polskiego systemu prawnego<sup>4</sup> krajobraz to (1) obszar postrzegany przez ludzi, (2) którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych, (3) i/lub ludzkich.<sup>5</sup>

Nietrudno zauważyć pokrewieństwo tej definicji z propozycjami doktryny: krajobraz jako obszar postrzegany przez ludzi to nawiązanie do krajobrazu jako fizjonomii środowiska (estetyki), zwrócenie uwagi na czynniki przyrodnicze to z kolei podejście geograficzne, natomiast uwzględnienie czynników ludzkich to wymiar historyczno – kulturowy.

Analiza Konwencji pozwala sformułować cele, jakie powinny osiągnąć przyjmujące ten akt państwa. Są one następujące:

- nadanie ochronie krajobrazu rangi prawnej poprzez podkreślenie, że krajobraz stanowi zasadniczy element otoczenia człowieka i wyraża dziedzictwo przyrodnicze oraz kulturowe
- państwa mają kreować i realizować politykę w zakresie ochrony, gospodarowania i planowania krajobrazu, tworząc w tym celu odpowiednie instrumenty prawne
- kreowanie i realizacja polityki ochrony krajobrazu powinny uwzględniać edukację społeczną w tym zakresie, kształcenie specjalistów zajmujących się krajobra-

<sup>1</sup> SZCZĘŚNY, T.: *Ochrona przyrody i krajobrazu*. Warszawa, 1982, s. 108.

<sup>2</sup> RYCHLING, A. – SOLON, J.: *Ekologia krajobrazu*. Warszawa, 2011.

<sup>3</sup> SOLON, J.: *Kompleksowe założenia polityki krajobrazowej w Polsce – propozycje do dyskusji*, [http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/artykuly/5456/Jerzy\\_Solon\\_prezentacja.pdf](http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/artykuly/5456/Jerzy_Solon_prezentacja.pdf)

<sup>4</sup> Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98.

<sup>5</sup> Cyfry w nawiasach oznaczają kluczowe elementy definicji, i wprowadziłem je dla potrzeb niniejszego opracowania.

zem, a także identyfikować i oceniać krajobrazy występujące w danym państwie w kontekście założonych celów jakości krajobrazu

- umożliwienie społeczeństwu oraz organom lokalnym i regionalnym udziału w tworzeniu i realizacji polityki krajobrazowej
- integracja polityki krajobrazowej z innymi politykami, których realizacja może oddziaływać na krajobraz

Nasuwa się wniosek, że realizacja tak określonych celów zdecydowanie przyczynia się do usamodzielnienia ochrony krajobrazu w ramach ochrony przyrody (środowiska), choćby przez założenie że potrzebne są inne instrumenty prawne, odrębne (choćby zintegrowane) polityki.

Konwencja krajobrazowa wskazuje, czym jest ochrona krajobrazu (art. 1 lit. d). Według polskiego tłumaczenia są to działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Pojawia się wniosek o sprzeczności użytych sformułowań, bowiem z jednej strony – według polskiego oficjalnego tłumaczenia – ochrona krajobrazu to zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, ale z drugiej strony ma to sprzyjać zmianom wynikającym z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Wydaje się, że angielski tekst Konwencji ma inny sens w odniesieniu do ochrony krajobrazu; mówi o zachowaniu znaczących i charakterystycznych cech krajobrazu, uzasadnionych wartościami dziedzictwa naturalnego bądź dziedzictwa związanego z działalnością ludzką (*„Landscape protection” means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity*).

Ochrona krajobrazu to jednak nie tylko jego konserwacja, rozumiana jako zachowanie w stanie niezmiennym; widoczna jest w tym miejscu analogia z ochroną środowiska, które chronimy, ale też z niego korzystamy. Konwencja krajobrazowa oprócz ochrony krajobrazu używa pojęcia „gospodarowanie krajobrazem”, czyli działania, podejmowane w perspektywie i w poszanowaniu zrównoważonego rozwoju, podejmowane aby podtrzymać krajobraz i realizować jego zmiany, uwzględniając zachodzące procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe.

**3.** Powstaje pytanie o sposób ujęcia przedstawionych koncepcji i założonych celów w prawie polskim; czy znajdują one odzwierciedlenie w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Modelowo można wyobrazić sobie cztery sposoby włączenia ochrony krajobrazu do obowiązującego systemu prawnego.

Po pierwsze, ochrona krajobrazu mogłaby być przedmiotem odrębnej, poświęconej temu zagadnieniu ustawy.

Po drugie, ochrona krajobrazu mogłaby mieścić się w ramach ustawy o ochronie przyrody (względnie w ramach ustawy Prawo ochrony środowiska).

Po trzecie, ochrona krajobrazu mogłaby stanowić część ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po czwarte wreszcie, ochrona krajobrazu mogłaby być „rozrzucona” po wielu aktach prawnych, na czele ze wskazanymi wyżej ustawami.

W Polsce przyjęto czwarty model – przepisy poświęcone ochronie krajobrazu znajdują się w kilku aktach prawnych, na czele z ustawą o ochronie przyrody.

Rozpocznę od uwagi, że chociaż pojęcie krajobrazu występuje w różnych aktach prawnych, to nigdzie nie jest definiowane jako pojęcie nadrzędne w tym znaczeniu, że nie ma legalnej definicji.

Ustawa o ochronie przyrody,<sup>6</sup> chociaż w swoim tytule nie ma słowa „krajobraz”, to według zamierzenia ustawodawcy ma chronić także krajobraz i są podstawy, by traktować ją jako ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu. Artykuł 1 odnoszący się do zwięzłego wskazania przedmiotu tego aktu, obok przyrody żywej i nieożywionej wymienia także krajobraz (ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu). W świetle art. 2 krajobraz traktowany jest jako jeden z zasobów, tworów i składników przyrody, z brzmienia tego przepisu jasno wynika, że krajobraz jest częścią przyrody, zaś jego zachowanie i zrównoważone użytkowanie mieści się w ramach ochrony przyrody. Ochrona walorów krajobrazowych jest jednym z celów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5). Krajobraz według ustawy o ochronie przyrody (objaśnienie terminów ustawowych, art. 5 pkt 20) to pierwszy składnik środowiska przyrodniczego, to jego fundament – środowisko przyrodnicze to krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami.

Prawnej definicji krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody nie ma, w pewnym sensie zastępuje ją zdefiniowanie walorów krajobrazowych jako wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych obszaru oraz związane z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23). W tej siatce pojęciowej mieści się jeszcze sformułowanie „ochrona krajobrazowa”, czyli zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu.

Według ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> krajobraz jest jednym ze składników (elementów) środowiska (obok powierzchni ziemi, kopalin, wód, powietrza, klimatu, pozostałych elementów różnorodności biologicznej). Ponadto ustawa Prawo ochrony środowiska nawiązuje do walorów krajobrazowych w kontekście celów, jakie ma spełniać kompensacja przyrodnicza (działania składające się na kompensację przyrodniczą mają przyczyniać się także do zachowania walorów krajobrazowych).

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>8</sup> zdefiniowany jest krajobraz kulturowy – czyli przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 14). Krajobraz kulturowy potraktowany jest przez ustawę jako jedna z form zabytków nieruchomych, i z tego względu podlega ochronie i opiece (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> wśród tego co należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2). Krajobraz kulturowy determinuje kształt

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 627, 628, 842 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz. U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568 ze zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. T. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951 ze zm.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 3). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3). Także w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się między innymi system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 39 ust. 3 pkt 2). Ponadto w ustawie tej mowa jest o dobrach kultury współczesnej, wśród których mieszczą się założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna (art. 2 pkt 10).

Tylko nadmienię, że w ustawie Prawo budowlane znajdował się przed laty przepis, zgodnie z którym obiekt budowlany należało projektować w sposób zapewniający dostosowanie jego formy architektonicznej do krajobrazu (choć aktualnie przepisu tego nie ma, jednak jego cel da się zachować odpowiednią interpretacją prawa).

4. Zestawiając wymienione regulacje prawne z proponowanymi przez fachowców – przede wszystkim geografów, sposobami definiowania krajobrazu, pojawia się wrażenie prawnego chaosu i nieuporządkowania. Żaden geograf nie zgodzi się z odróżnianiem krajobrazu od innych elementów środowiska, takich jak na przykład powierzchnia ziemi czy wody (jak stanowi ustawa Prawo ochrony środowiska). Na tej samej zasadzie nie da się wyodrębnić krajobrazu na tle innych zasobów, tworów i składników przyrody (na przykład oddzielać krajobraz od tworów przyrody nieożywionej, siedlisk przyrodniczych, czy zadrzewień) – jak czyni to ustawa o ochronie przyrody. Zdecydowanej krytyce poddaje się także stawianie obok siebie krajobrazów naturalnych i kulturowych (antropogenicznych), gdyż krajobrazów naturalnych w zasadzie w Polsce nie ma, wszystkie są w mniejszym lub większym stopniu kulturowe.

Trafnym podsumowaniem takiego pesymistycznego obrazu może być stwierdzenie, że w Rzeczypospolitej Polskiej systemu powszechnej ochrony krajobrazu, mianowicie ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi, zasadniczo nie ma.<sup>10</sup> W gruncie rzeczy nie wiadomo, co kierowało ustawodawcą, gdy usunął z porządku prawnego przepis art. 47a ust. 1 poprzedniej ustawy o ochronie przyrody (z 1991 r.), który proklamował ochronę walorów krajobrazowych bez względu na to, czy są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody. Argument o niejasności sformułowania „walory krajobrazowe” jest bezsensowny, bo prawo mocno nasycone jest tego rodzaju niedookreślonymi pojęciami. Ograniczenie powszechnej ochrony krajobrazu do terenów nawodnych, w związku z utrudnieniem dostępu do wody ludziom i zwierzętom (art. 119 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody) oraz obarczenie podmiotów prowadzących roboty zmieniające stosunki wodne na terenach o walorach krajobrazowych obowiązkiem uzyskanie decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 118 ustawy o ochronie przyrody), nie może być poczytywane nawet za protezę poprzedniej regulacji.

Pewną rolę może oczywiście spełniać instytucja oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, bo nie ulega wątpliwości, że jeśli bada się oddziaływanie na środowisko, to bada się jednocześnie oddziaływanie na krajobraz. Trzeba jednak przypomnieć, że instrument ten ograniczony jest tylko do pewnych kategorii przedsięwzięć

<sup>10</sup> Zob. HABUDA, A. – RADECKI, W.: Instytucje prawa ochrony przyrody [w:] RADECKI, W. (red.): *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*. Warszawa, 2010, s. 210.

mogących znacząco oddziaływać na środowisko, i nie pomieści wszystkich ingerencji nieobojętnych z punktu widzenia ochrony krajobrazu.

Z pewnością korzystniej prezentuje się ochrona krajobrazu na obszarach specjalnych, czyli na obszarze wybranych form ochrony przyrody (wymienionych w ustawie o ochronie przyrody), oraz na obszarze parku kulturowego, tworzonego na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Pojawia się zagadnienie prawnych instrumentów ochrony krajobrazu na wskazanych wyżej obszarach specjalnych.

5. Najogólniej mówiąc obszar specjalny to wycinek przestrzeni wyodrębniony ze względu na potrzebę realizacji określonych zadań i celów państwowych (np. park narodowy, specjalna strefa ekonomiczna). Przydatność tej kategorii bywa kwestionowana, bowiem większość terytorium kraju objęta jest specjalnym – pod jakimś względem – reżimem prawnym, wydaje się jednak, że trafnie oddaje ona specyfikę obszarowych form ochrony przyrody.

Obszary specjalne, gdzie ochrona krajobrazu bezspornie ma priorytet to:

1. parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo – krajobrazowe (wszystkie te obszary tworzone są na podstawie ustawy o ochronie przyrody)
2. parki kulturowe, strefy ochrony konserwatorskiej (tworzone na podstawie ustawy o ochronie zabytków)

Biorąc pod uwagę ochronę krajobrazu, zasadnicze znaczenie ma szczególny reżim prawny obszarów specjalnych. Ów szczególny reżim prawny wyznaczany jest przez system zakazów, które bądź obowiązują z mocy prawa, bądź mogą zostać wprowadzone na danym obszarze.

I tak w parkach narodowych, które z racji definicji ustawowej mają zachować i chronić także walory krajobrazowe, i tworzone są także ze względu na walory krajobrazowe, zakazy obowiązują z mocy prawa. Tożsamy wykaz zakazów ma zastosowanie również do rezerwatów przyrody, które tworzenie podyktowane jest między innymi walorami krajobrazowymi.

W parkach krajobrazowych nie ma zakazów obowiązujących z mocy prawa, lecz organ kreujący park krajobrazowy wybiera z ustawowego zestawu te, które uznaje za stosowne dla danego parku; na obszarach chronionego krajobrazu, w stosunku do zespołów przyrodniczo – krajobrazowych podobnie.

W parkach kulturowych organ tworzący park może wybrać jeden lub kilka zakazów i ograniczeń przewidzianych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Strefa ochrony konserwatorskiej nie wymaga odrębnego aktu normatywnego, a zakazy i ograniczenia ustalane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

6. Należy zaznaczyć, że najpoważniejszym zagrożeniem dla krajobrazu wskazanych obszarów są inwestycje budowlane, różnego rodzaju przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym. Jak kwestia tych inwestycji może wpływać na ochronę krajobrazu na poszczególnych obszarach specjalnych?

Skoro w parku narodowym i w rezerwacie przyrody z mocy prawa zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody), to racjonalny wydaje się wniosek, że podstawowe zagrożenie dla krajobra-



zu traci rację bytu. Nic bardziej mylnego – i to nawet nie ze względu na to, że można zezwolić na odstępstwo od zakazów – ale przede wszystkim przez wzgląd na to, że zakazy z mocy prawa nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody).

Czy oznacza to więc, że na gruncie prywatnym objętym ochroną krajobrazową położonym w obrębie parku narodowego właściciel może budować co chce, bo zakaz zabudowy nie ma zastosowania? Intuicyjnie kierujemy się ku odpowiedzi negatywnej, bo przecież w takiej sytuacji ochrona krajobrazowa w parku narodowym, a przynajmniej w jego części, byłaby fikcją. Jak to uzasadnić prawnie? Można tak: gdyby zamierzona budowa naruszyć miała cechy charakterystyczne danego krajobrazu, to dyrektor parku narodowego (na obszarze rezerwatu przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska), upoważniony na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7 w związku z art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w parku narodowym – odmówi uzgodnienia. Może jednak zdarzyć się i tak, że organ takiej zgody nie odmówi, bo rozstrzygnięcie oparte jest na uznaniu administracyjnym.

Przejdę następnie do kwestii zabudowy w parku krajobrazowym.

Pojawia się pytanie, czy w parku krajobrazowym, biorąc pod uwagę jego reżim prawny wyznaczony przez dobrany zestaw zakazów, oraz plan ochrony i wpływ tego planu na inne dokumenty planistyczne, można zakazać zabudowy? Na jakiej podstawie prawnej miałyby to nastąpić?

Przypominam, że spośród zakazów, które w parku krajobrazowym można wprowadzić, nie ma generalnego zakazu zabudowy, zaś pozostawienie nieruchomości znajdujących się w granicach parku krajobrazowego w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody) jest jednym z elementów stanowiących o specyfice tej formy ochrony przyrody. Nie ma jednak wątpliwości, iż dopuszczanie zabudowy „zawsze i wszędzie” przekreśliłoby w praktyce ochronę parku krajobrazowego. Trudno byłoby zgodzić się z tym, że w parku krajobrazowym mamy do czynienia z taką sytuacją, że można zabudowywać zawsze, i ile nie wprowadzono zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub też nie zakazano budowy w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegowej. Zgoda na taki stan rzeczy w praktyce oznaczałaby podkopanie fundamentów instytucji parku krajobrazowego. Pałaca staje się więc koniecznością takiej interpretacji, która pozwoli zrealizować intencję ustawodawcy powołującego prawną formę ochrony krajobrazu.

Wydaje się, że podstawa prawna dla ograniczenia zabudowy nie znajduje się w tym przypadku bezpośrednio w ustawie o ochronie przyrody, ale w ustawie Prawo ochrony środowiska (POŚ).

W art. 73 ust. 1 ustawy POŚ czytamy: w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody parku krajobrazowego. Podkreślam, że nie mamy tu do czynienia z możliwością – ale z nakazem prawnym (obowiązkiem prawnym) respektowania ochrony krajobrazowej w planie zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warun-

kach zabudowy. Jasne jest więc, że organ uchwalający miejscowy plan i organ wydający decyzję o warunkach zabudowy ma obowiązek baczyć na zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, i tak ukształtować swój akt, by cechy te zachować.

Możliwa jest też jeszcze jedna interpretacja, mająca uzasadnienie w szerszym rozumieniu reżimu prawnego parku krajobrazowego (reżim parku krajobrazowego wyznacza zespół zakazów przyjętych w uchwale o jego wyznaczeniu, ale także plan ochrony parku krajobrazowego). Można założyć, iż to plan ochrony parku krajobrazowego stanowiłby o zakazie zabudowy, co ma uzasadnienie w tym, iż w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego<sup>11</sup> znajduje się § 17 wskazujący, co winien obejmować zakres ustaleń do poszczególnych dokumentów planistycznych, w tym planu miejscowego. W punkcie 6 § 17 mowa o możliwości wyłączenia terenów spod zabudowy. Wnioskuje więc, że pewne ustalenia zawarte w projekcie planu ochrony parku krajobrazowego, które powinny być uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą dopuszczać wyłączenie terenu z zabudowy. Ktoś może jednak podnieść zarzut wykroczenia poza ramy wyznaczone art. 17 ustawy o ochronie przyrody. Przyjęcie, iż w parku krajobrazowym można zakazać zabudowy na tej podstawie, iż stosowne ograniczenie wynika z dokumentu planistycznego uwzględniającego projekt planu ochrony, w którym mowa o wyłączeniu terenów spod zabudowy – oznaczałoby przekroczenie maksymalnej surowości zakazów, które mogą w parku krajobrazowym być wprowadzone. Z tego względu takie ograniczenie mogłoby być kwestionowane.

Przedstawię jeszcze możliwą sytuację, w której w parku krajobrazowym wprowadzono zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednak z mocy przepisów ustawy zakaz ten nie dotyczy inwestycji celu publicznego (w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Czy to oznacza, że inwestycja celu publicznego będąca jednocześnie przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko, zawsze będzie mogła być zrealizowana na obszarze parku krajobrazowego, nawet gdy narusza walory krajobrazowe? Nie, albowiem decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uzgodnienie to albo zgoda, albo jej brak. Jeśli regionalny dyrektor uzna, że walory krajobrazowe parku krajobrazowego są zagrożone, to takiej zgody powinien odmówić (odmówić uzgodnienia wydając postanowienie o odmowie uzgodnienia), powołując się na art. 73 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym w decyzjach lokalizacyjnych uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia parku krajobrazowego.

Parki kulturowe tworzy rada gminy, na podstawie uchwały, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Dla parku kulturowego sporządza się plan ochrony, a jego reżim prawny wyznaczony jest przez zakazy, które mogą być wprowadzone (np. zakaz robót budow-

---

<sup>11</sup> Dz. U. nr 94, poz. 794.

lanych, działalności przemysłowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomości). Według stanu na koniec października 2013 r. w Polsce utworzono 26 parków kulturowych, z tego 3 trzy znajdują się w województwie dolnośląskim (Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze, Forteczny Park Kulturowy Twierdza Kłodzka, Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej).

7. Na koniec chciałbym zwrócić na propozycję zmian w polskim prawie w zakresie ochrony krajobrazu. Przybrała ona postać zaproponowanego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.<sup>12</sup> Wprawdzie omawianie projektu jest ryzykowne i może okazać się zbędne,<sup>13</sup> to jednak chyba warto podkreślić najważniejsze jego motywy.

Po pierwsze, projekt ma faktycznie wdrożyć do polskiego prawa konwencję krajobrazową wprowadzając zmiany w szeregu ustaw (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawa Kodeks wykroczeń, ustawa o drogach publicznych, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa Prawo budowlane, ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie przyrody).

Po drugie, do ustawy POŚ wprowadzone zostaje pojęcie krajobrazu (postrzegana przez ludzi przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka).

Po trzecie, pojawia się w ustawie o ochronie przyrody określenie dominanta krajobrazowa – czyli obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie oraz termin krajobraz priorytetowy (szczególnie cenny). Na obszarze parku krajobrazowego generalnie zabrania się umieszczania dominant krajobrazowych.

Po czwarte, do ustawy o ochronie przyrody wprowadza się rozdział o planowaniu ochrony krajobrazu; pojawia się także instytucja audytu krajobrazowego (identyfikacja typów krajobrazów na obszarze województwa, wskazanie ich cech charakterystycznych, waloryzacja, wskazanie zagrożeń dla krajobrazów priorytetowych; ma to być zadanie samorządu wojewódzkiego).

Po piąte, w celu ochrony walorów krajobrazowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, wiążące dla planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy.

Po szóste, do oceny oddziaływania na środowisko dodaje się wprost wskazanie, że chodzi także o badanie oddziaływania na krajobraz.

8. Podsumowując, stan ochrony krajobrazu w Polsce wskazuje przede wszystkim na brak ochrony powszechnej. Na obszarach specjalnych sytuacja nie jest doskonała, lecz z pewnością jest lepsza. Rzeczywistym problemem wydaje się być umiejętne korzystanie z już istniejących instrumentów prawnych; odwołując się do Monteskiusza można powiedzieć: nie pytam, jakie są prawa, ale jacy są sędziowie (chodzi mi tutaj o organy stosujące prawo, a w przypadku sądów nawet o coś więcej – o wymierzanie sprawiedliwości). Warto by chyba rozważyć, czy ochrony krajobrazu nie należałoby uregulować

<sup>12</sup> Projekt wpłynął do Sejmu 1 lipca 2013 r. Aktualnie (wrzesień 2014 r.) projekt jest na etapie prac w komisji sejmowej.

<sup>13</sup> Niniejsze opracowanie przygotowałem we wrześniu 2014 r. nie wiadomo jak będą wyglądały proponowane wtedy zmiany w chwili, gdy opracowanie trafi do rąk Czytelnika.

odrębnym aktem prawnym, względnie umocnić ją w ramach ustawy o ochronie przyrody. Ma ona charakter nadrzędny w tym sensie, że tworzy ramy dla funkcjonowania zasadniczo wszystkich elementów środowiska i relacji między nimi (wody, lasy, siedliska itp.). Dlatego dla stworzenia ram ochrony krajobrazu – który także jest pojęciem nadrzędnym – wydaje się być odpowiednim miejscem.

## PRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO W RAMACH SYSTEMÓW WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO DO GRUNTÓW ROLNYCH ORAZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATACH 2014–2020

ANETA KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA\*, MONIKA A. KRÓL\*\*

**Abstract:** **The Legal Regulation of Rural Landscape Protection and Instruments in Legislation Relating to Direct Payments to Farmers Under Support Scheme and Rural Development in the New Programming Period 2014–2020**

One of the distinguished types of landscapes are rural landscape. It is a kind of cultural landscape, resulting from human activities, including in the areas intensively used for agriculture, which is dominated by agro-ecosystem. The significance role of the rural landscape arises to the fact that rural areas in Poland occupy 93,1%, and agricultural areas are 51,55% of the country. The purpose of this paper is to present instruments of rural landscape protection. The conducting analysis leads to the conclusions that in Polish general legislation relating to nature protection, there is no direct regulation protecting the landscape against the negative impact from agricultural activities. On the other hand we can find the legal instruments in legislation relating to direct payments to farmers under support scheme and rural development in the new programming period 2014–2020. The greatest importance must be ascribed to the agri-environmental programs, afforestation of land, ecological farming, or support for LFA areas. In the next stage of the CAP special attention will be given to the new payment for environmental activities that will prevents the monocultures, which in consequence will be a very important element in shaping the landscape in rural areas.

**Keywords:** landscape, rural landscape, Natura 2000 sites, the Common Agricultural Policy, direct payments, payment for environmental practices, rural development program

**Słowa kluczowe:** Krajobraz, krajobraz wiejski, obszar Natura 2000, Wspólną Polityką Rolną UE, płatności za działania środowiskowe, Program rozwoju obszarów wiejskich

Krajobraz jest ważnym składnikiem otoczenia, warunkującym jakość życia ludzi.<sup>1</sup> Ma on konkretny wymiar społeczny, stąd też kształtowanie krajobrazu i gospodarowanie nim jest jednym z zadań współczesnego państwa z zakresu ochrony środowiska. Celem tych działań jest jego ochrona i racjonalne kształtowanie, mające swoje znaczenie w wymiarze społecznym (kulturowym), ekonomicznym i ekologicznym.

Podstawę kształtowania krajobrazu stanowi jego właściwe zdefiniowanie. Tymczasem pojęcie „krajobraz” jest jedną z tych (obok np. różnorodności biologicznej) wielo-

\* Dr Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, WPiA UŁ.

\*\* Dr Monika A. Król, WPiA UŁ.

<sup>1</sup> Preambuła Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, zawartej we Florencji w 2000 r., ratyfikowanej przez Polskę 24 czerwca 2004 roku, Dz.U. z 2006, Nr 14, poz. 98, dalej cyt. jako: „Konwencja Krajobrazowa”.

znaczących kategorii trudnych do zdefiniowania.<sup>2</sup> W języku potocznym bywa utożsamiany najczęściej z widokiem lub przestrzenią widzianą ludzkim okiem z pewnego punktu.<sup>3</sup> W aktach międzynarodowych definicję krajobrazu wprowadziła po raz pierwszy Konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. Zgodnie z treścią art. 1 lit. a Konwencji, przez krajobraz rozumie się „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”.

W prawie polskim pojęcie „krajobraz” nie zostało dotychczas zdefiniowane. Natomiast prawną definicję szczególnego typu krajobrazu, jakim jest „krajobraz kulturowy”, zawiera art. 3 pkt 14 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,<sup>4</sup> gdzie krajobraz został zdefiniowany jako: „przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”. Przepisy ustawy przewidują ochronę „wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi” poprzez tworzenie parków kulturowych. Może to być krajobraz kulturowy z historycznymi zabudowaniami wiejskimi, starodrzewami w dawnych parkach dworskich.

Trzeba w tym miejscu jednak zaznaczyć, że ustawodawca polski w art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody<sup>5</sup> zdefiniował pojęcie „walory krajobrazowe”, przez które rozumie „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związaną z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”. Krajobraz stanowi też element konstrukcyjny pojęcia „środowisko przyrodnicze”, zdefiniowanego w art. 5 pkt 20 u.o.p., przez które rozumieć należy „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi, z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami”. Natomiast „ochrona krajobrazowa” to na mocy art. 5 pkt 8 u.o.p. „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu”.

Wprowadzenie normatywnej definicji przewiduje prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu,<sup>6</sup> który w projektowanym art. 3 pkt 8d ustawy z 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> zakłada, iż „krajobraz to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.” W przypadku przyjęcia ustawy będzie to pierwsza definicja krajobrazu w systemie prawa polskiego, a jej wprowadzenie ma być zasadniczym krokiem w kierunku stworzenia kompleksowej ochrony krajobrazu jako samoistnej wartości.

W naukach przyrodniczych,<sup>8</sup> w zależności od stanu i stopnia zniszczenia krajobrazu, rozróżnia się: 1) krajobrazy pierwotne, w których istnieje samoregulacja, i w których

<sup>2</sup> Na ten temat SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*. Warszawa, 2008, s. 86, czy SZCZĘŚNY, T.: *Ochrona przyrody i krajobrazu*. Warszawa, 1982, s. 108.

<sup>3</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, <http://www.sjp.pwn.pl>.

<sup>4</sup> Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm, dalej cyt. jako „u.o.z.”.

<sup>5</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. z 2013, poz. 627 ze zm., dalej cyt. jako: „u.o.p.”.

<sup>6</sup> Prezydencki projekt ustawy wniesiony do łaski marszałkowskiej w dniu 1 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1525.

<sup>7</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej cyt. jako: „P.o.ś.”.

<sup>8</sup> ZIMNY, L.: *Encyklopedia ekologiczno-rolnicza*. Wrocław, 2003, s. 101.

człowiek nie wprowadził żadnych zmian; 2) krajobrazy naturalne, w których wprowadzono pewne zmiany, ale bez budownictwa i naruszenia mechanizmów samoregulacji; 3) krajobrazy kulturowe (gospodarcze, antropogeniczne), w których prowadzi się intensywną gospodarkę i budownictwo naruszające naturalną samoregulację; 4) krajobrazy zdewastowane, w których elementy naturalne zostały wyparte przez przemysł i budownictwo.

Jednym z wyróżnianych w piśmiennictwie typów krajobrazów jest krajobraz wiejski.<sup>9</sup> Jest to rodzaj krajobrazu kulturowego, powstałego na skutek działalności człowieka, także na terenach intensywnie użytkowanych rolniczo, w którym dominują agroekosystemy.<sup>10</sup> Znaczenie krajobrazu wiejskiego wynika z faktu, iż obszary wiejskie w Polsce zajmują 93,1%,<sup>11</sup> a powierzchnia użytków rolnych obejmuje 51,55% powierzchni kraju.<sup>12</sup> Jak wskazywał, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, W. Radecki,<sup>13</sup> jednym z najważniejszych kierunków kształtowania krajobrazu wiejskiego jest dążenie do utrzymania jego względnego bogactwa. Z tego też względu, zdaniem Autora, system prawny powinien być tak skonstruowany, aby stymulować producentów rolnych do wprowadzania nowych zadrzewień i zakrzewień na obszarach wiejskich. Do tego postulatu należałoby dodać wymóg ochrony istniejących zadrzewień śródpolnych, nawet pojedynczych drzew owocowych na miedzach, oczek wodnych, miedz, czy elementów kultury materialnej.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie instrumentów ochrony szczególnego typu krajobrazu, jakim jest krajobraz wiejski. Powstaje pytanie, czy istnieją instrumenty ochrony tego szczególnego typu krajobrazu w polskim ustawodawstwie z zakresu ochrony przyrody oraz w regulacjach prawnych odnoszących się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich w nowym okresie programowania na lata 2014–2020. Z uwagi na określony temat, niezbędnym będzie wskazanie podstawowych założeń ochrony krajobrazu wiejskiego w przyjmowanych strategiach, dotyczących zarówno polityki ekologicznej, jak i polityki rolnej naszego państwa. Analiza ta zostanie poprzedzona krótkim ukazaniem podstawowych instrumentów ochrony krajobrazu w systemie prawa polskiego, zwłaszcza na położonych na terenach wiejskich obszarach Natura 2000.

## INSTRUMENTY PRAWNE OCHRONY KRAJOBRAZU

Jak wskazuje E. Symonides,<sup>14</sup> pomimo niejednoznaczności w rozumieniu krajobrazu i trudności z wyodrębnieniem tej jednostki w większej skali przestrzennej, stanowi on od dawna przedmiot współcześnie rozumianej ochrony przyrody. Można

<sup>9</sup> KOSTROWICKI, A. S.: Kształtowanie krajobrazu rolniczego Polski [w:] BUCHWALD, K. – ENGELHARDT, W. (red.): *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*. Warszawa, 1975, s. 580 czy GAWLIKOWSKI, Z.: Tereny rolnicze w kształtowaniu krajobrazu. *Aura*, 1982, nr 9, s. 15–17.

<sup>10</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*. Zielona Góra, 1996, s. 197.

<sup>11</sup> Dane z 2010 r. na podstawie Rocznika statystycznego. Obszary wiejskie. Spis rolny, GUS 2010, s. 27.

<sup>12</sup> Dane z 2013 r. na podstawie stanu geodezyjnego i kierunków wykorzystania powierzchni kraju, Rocznik statystyczny. Rolnictwo, GUS 2013, s. 75.

<sup>13</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona...*, s. 198.

<sup>14</sup> SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody...*, s. 87.

w tym zakresie wskazać pierwsze niemieckie regulacje z początku XX w., których celem była ochrona krajobrazu przed degradacją.<sup>15</sup> Potrzebę ochrony, ale zarazem prawidłowego kształtowania krajobrazu dostrzegali także, już ponad sto lat temu, nestor prawa ochrony przyrody J. G. Pawlikowski.<sup>16</sup>

Współcześnie w wielu krajach członkowskich UE, na szczeblu krajowym lub w poszczególnych regionach, ochrona krajobrazu jest przedmiotem odrębnych regulacji prawnych.<sup>17</sup> Można w tym zakresie wskazać francuską ustawę z 8 stycznia 1993 r. o ochronie i dowartościowaniu krajobrazów,<sup>18</sup> katalońską ustawę z 8 czerwca 2005 r. o ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu,<sup>19</sup> czy jeden z najnowszych aktów prawnych w tym zakresie, jakim jest saksońska ustawa z 6 czerwca 2013 r. o ochronie przyrody i pielęgnowaniu krajobrazu.<sup>20</sup>

Zgodnie z prezentowanym w doktrynie przez W. Radeckiego,<sup>21</sup> podziałem instrumentów prawnych ochrony przyrody na szczególne i powszechne, w Polsce instrumenty ochrony krajobrazu należą do drugiej z wymienionych grup. Analiza regulacji prawnej prowadzi jednakże do wniosku, iż nadal brak jest całościowej ochrony krajobrazu, chronione są tylko poszczególne jego elementy. W ustawodawstwie istnieją szczątkowe i niezwykle rozproszone przepisy, których celem jest ochrona krajobrazu jako samoistnej wartości.

Krajobraz jest na mocy art. 3 pkt 39 P.o.ś., jednym z elementów środowiska i bezspornie ochrona środowiska obejmuje również jego ochronę. Jednakże na podstawie odesłania zawartego w art. 81 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. oraz w związku z art. 1 u.o.p. krajobraz pozostaje przedmiotem prawnej ochrony przyrody i w tej regulacji znajdują się szczegółowe zasady dotyczące jego ochrony. Stąd też, w oparciu o art. 2 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 5 u.o.p., ochrona krajobrazu stanowi jeden z celów stawianych przed ochroną przyrody.

Ponadto, do ochrony krajobrazu odnoszą się także ustawy: o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,<sup>22</sup> o ochronie

---

<sup>15</sup> Ustawa pruska z 1907 r. regulująca kwestie zeszpecenia miejscowości i krajobrazów wybitnych okolic, ustawa bremeńska z 1909 r. o ochronie pomników budowlanych, ulic i krajobrazów, ustawa saska z 1909 r., która chroniła krajobraz przed zeszpeceniem przez szyldy, plakaty, cyt. za: SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*, s. 87.

<sup>16</sup> PAWLIKOWSKI, J. G.: *Kultura a natura*, Lamus IV. Lwów-Warszawa, 1913, cyt. za SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*, dz. cyt., s. 87.

<sup>17</sup> Szerzej na temat rozwiązań prawnych przyjętych we Francji, Portugalii, Hiszpanii, Belgii, a także Holandii i Szwajcarii zob. WOJCIECHOWSKI, K. H.: *Prokrajobrazowe instrumenty planistyczne we Francji, Belgii, Hiszpanii i Portugalii*. *Czasopismo Techniczne*, 2008, wyd. Politechniki Krakowskiej, z. 1-A, s. 171–179.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat przyjęcia ustawy: *Prawo Rolne*, 1993, z. 1, s. 99.

<sup>19</sup> Ustawa nr 8/2005 z 8 czerwca 2005 r. o ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu (Ilei de protecció, gestió i ordenació del paisatge), tekst: [http://www.catpaisatge.net/fixters/Llei\\_Paisatge\\_fr.pdf](http://www.catpaisatge.net/fixters/Llei_Paisatge_fr.pdf).

<sup>20</sup> Ustawa Wolnego Związkowego Kraju Saksonia z 6 czerwca 2013 r. o ochronie przyrody i pielęgnowaniu krajobrazu (SächsNatSchG), Saksoński Dziennik Ustaw i Rozporządzeń SächsGVBl, s. 451.

<sup>21</sup> RADECKI, W.: *Koncepcje powszechnej i szczególnej ochrony przyrody* [w:] RAKOCZY, B. – PCHAŁEK, M. (red.): *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*. Warszawa, 2010, s. 96–97.

<sup>22</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: „u.p.z.p.”.



gruntów rolnych i leśnych,<sup>23</sup> o lasach,<sup>24</sup> jak również Prawo wodne,<sup>25</sup> Prawo budowlane,<sup>26</sup> Prawo geologiczne i górnicze.<sup>27</sup>

Ochrona krajobrazowa realizowana jest przede wszystkim poprzez ustanowienie obszarowych form ochrony przyrody: parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, ale akcent tej regulacji położony jest przede wszystkim na ochronę walorów przyrodniczych. Do najważniejszych ograniczeń należą te, wynikające z wyznaczenia na danym obszarze jednej z prawnych form, gdyż na podstawie przepisu art. 73 ust. 1 P.o.ś. uwzględniane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ochronie walorów krajobrazowych poza obszarami specjalnymi może służyć wskazanie zawarte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Szczególnymi instrumentami ochrony krajobrazu są także parki gminne i parki kulturowe. Park gminny na mocy art. 81 u.o.p. to teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie u.o.z., tworzony przez radę gminy, jeżeli teren stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela. Park gminny jest rodzajem obszaru specjalnego, tworzonym także z uwagi na ochronę walorów krajobrazowych, jego utworzenie nie jest jednak związane z ustanowieniem na tym terenie zakazów związanych z dozwolonym zachowaniem się użytkowników. Z kolei park kulturowy może być utworzony, na podstawie art. 16 u.o.z., w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

W obecnie obowiązującej regulacji prawnej można znaleźć bardzo nieliczne instrumenty prawne chroniące krajobraz poza wskazanymi obszarowymi formami. Można tu wymienić wymóg uzyskania, na podstawie art. 118 u.o.p., decyzji RDOŚ na prowadzenie robót polegających na regulacji wód, budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych czy innych robót zmieniających stosunki wodne – m.in. 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.

Ochronie krajobrazu służy też, wskazany w przepisie art. 119 u.o.p., zakaz wzniesienia w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów obiektów budowlanych uniemożliwiających lub utrudniających ludziom i dziko występującym zwierzętom dostęp do wody, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, go-

<sup>23</sup> Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. z 2013, poz. 1205 ze zm.

<sup>24</sup> Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>26</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>27</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. z 2014 r., poz. 613 ze zm.

spodarcze wodnej lub rybackiej oraz związanych z bezpieczeństwem powszechnym i obronnością kraju. Ponadto linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe powinny być przeprowadzane i wykonywane w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym także ochronę walorów krajobrazowych (art. 73 ust. 2 P.o.ś.).

Faktyczna ochrona krajobrazu w Polsce dotyczy jedynie wybranych obszarów kraju. Są to przede wszystkim obszary stanowiące obszarowe formy ochrony przyrody, które stanowią 32,5% powierzchni kraju.<sup>28</sup> Na ten system ochrony niejako nałożona została europejska sieć obszarów Natura 2000, stanowiąca obecnie 19,58% powierzchni Polski,<sup>29</sup> która utożsamiana jest z ostojami ginącego świata roślin i zwierząt oraz miejscem wypoczynku. Jest to nowy instrument ochrony krajobrazu, wprowadzony ustawą u.o.p. z 2004 r., służący utworzeniu na terenie Polski systemu obszarów chronionych wymaganego przepisami prawa unijnego. Podstawą w tym zakresie jest zwłaszcza dyrektywa 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – popularnie nazywana dyrektywą siedliskową lub habitatową,<sup>30</sup> której efektem ma być właśnie stworzenie spójnej europejskiej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony – Natura 2000. Zgodnie z dyrektywą siedliskową, sieć ta, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I do dyrektywy i siedliska gatunków wymienione w załączniku II do niej, ma umożliwić zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Sieć Natura 2000 powinna również objąć specjalne obszary ochrony ptaków sklasyfikowane przez państwa członkowskie UE zgodnie z dyrektywą 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.<sup>31</sup>

Zgodnie z postanowieniami dyrektyw sieć obszarów Natura 2000 w Polsce obejmuje wyznaczone na podstawie dyrektywy ptasiej – obszary specjalnej ochrony ptaków (o.s.o.), a także wyznaczone na podstawie dyrektywy siedliskowej – specjalne obszary ochrony siedlisk (s.o.o) oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 25 ust. 1 u.o.p.).<sup>32</sup> Pomimo tego, że obszar Natura 2000 jest wskazany przez polskiego ustawodawcę jako odrębna forma ochrony przyrody, to w świetle art. 25 ust. 2 u.o.p. najczęściej obejmuje on część lub całość obszarów istotnych dla ochrony krajobrazu, podlegających już ochronie w formie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Oznacza to, że obszar Natura 2000 zostaje wówczas objęty podwójnym reżimem prawnym – właściwym dla danej formy ochrony, istniejącej na tym terenie (np. dla parku narodowego, parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu) oraz reżimem przewidzianym przez ustawę o ochronie przyrody specjalnie dla

<sup>28</sup> Dane z 2012 r. na podstawie Rocznika statystycznego RP, GUS 2013, s. 114.

<sup>29</sup> Dane z 2013 r., Barometr Natura 2000 [w:] *Biuletyn o przyrodzie i różnorodności biologicznej Natura 2000*. Komisja Europejska, Nr 35, styczeń 2014, s. 9.

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE L 206, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa siedliskowa”.

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE z 2010 r. L 20, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa ptasia”. Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 103, s. 1 ze zm.

<sup>32</sup> Szerzej na temat trybu wyznaczania obszarów Natura 2000 zob. HABUDA, A.: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Warszawa, 2013, s. 46–73.

obszarów Natura 2000. Wynika to z faktu, że ograniczenia możliwe do wprowadzenia na terenie obszaru Natura 2000, wskazane w art. 33 ust. 1 u.o.p., są bardzo ogólne i zdecydowanie łagodniejsze niż ograniczenia przewidywane dla pozostałych form ochrony (wyliczone odpowiednio w art. 15 ust. 1, 17, 24 oraz 45 u.o.p.), przepis stanowi bowiem tylko o zakazie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.<sup>33</sup> Odniesienia do problematyki krajobrazowej znajdziemy również w planistycznych instrumentach zarządzania obszarami Natura 2000. Albowiem, tak jak w przypadku parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, dla obszarów Natura 2000 polski ustawodawca wprowadził również obowiązek opracowania planów ochrony, w których pojawiają się wskazania dotyczące kwestii krajobrazu (art. 29 ust. 9 pkt 6 u.o.p.).<sup>34</sup>

Jak podkreślono w literaturze przedmiotu, krajobraz pozostałych obszarów praktycznie nie jest chroniony.<sup>35</sup> Dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie ochrony krajobrazu są rozproszone i przez to mało skuteczne. Jak wskazuje J. Zalewski katalog potencjalnych do ustanowienia form ochrony przyrody, poprzez które można chronić krajobraz jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność. Wynika to w dużej mierze z konfliktu między wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi racjami lokalizacji nowych inwestycji.<sup>36</sup>

Istnieje też wyraźna potrzeba kompleksowego podejścia do ochrony krajobrazu, którego podstawowym krokiem powinno być wprowadzenie normatywnej definicji krajobrazu i określenie jego typów, co w dalszej kolejności pozwoliłoby na dobór odpowiednich instrumentów prawnych służących powszechnej jego ochronie. Jak podkreśla K. Wolski krajobraz powinien pełnić rolę spoiwa w procesie zrównoważonego rozwoju, powinien być „linią diagonalną” przecinającą zarówno wszystkie sektory związane z gospodarką przestrzenną, jak i poszczególne skale działań przestrzennych, od skali kraju, regionu, miasta, obszaru wiejskiego, po skalę miejsc.<sup>37</sup>

## KRAJOBRAZ WIEJSKI I JEGO ZAGROŻENIA

Szczególnym typem krajobrazu jest krajobraz wiejski (rolniczy).<sup>38</sup> W literaturze przedmiotu<sup>39</sup> utożsamia się ten typ krajobrazu z jakimś obszarem, wycinkiem

<sup>33</sup> Szerzej na temat reżimu prawnego obszarów Natura 2000 zob. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A.: *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne* [w:] KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. – KRÓL, M. A.: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Szczecin-Lódź-Poznań, 2013, s. 51–53.

<sup>34</sup> Dla obszarów Natura 2000 ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. wymaga opracowania, przyjęcia i realizacji planów ochrony lub planów zadań ochronnych, o których szerzej zob. HABUDA, A.: *Obszary Natura 2000...*, s. 79–104 oraz KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A.: *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej* [w:] GÓRSKI, M. – MIŁKOWSKA-RĘBOWSKA, J.: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*. Warszawa, 2013, s. 118–122.

<sup>35</sup> WOLSKI, P.: *Szkic do polityki...*, s. 18.

<sup>36</sup> ZALEWSKI, J.: *Tezy wystąpienia* [w:] *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny*. Materiały konferencyjne. Kancelaria Prezydenta. Warszawa, 2011, s. 11.

<sup>37</sup> WOLSKI, P.: *Szkic do polityki...*, s. 18.

<sup>38</sup> Krajobraz wiejski jest wyróżniony w art. 2 Konwencji Krajobrazowej.

<sup>39</sup> KOSTROWICKI, A. S.: *Kształtowanie krajobrazu rolniczego...*, s. 580 czy GAWLIKOWSKI, Z.: *Tereny rolnicze...*, s. 15–17.

powierzchni ziemi, składającym się z ziem rolniczo użytkowanych, czy też obszarem o różnorodnych funkcjach użytkowania, spośród których na plan pierwszy wysuwa się rolnictwo. Często terminu tego używa się do wyodrębnienia obszarów o biogenicznych funkcjach użytkowania. Pierwsze ujęcie powoduje zawężenie tego pojęcia poprzez utożsamienie krajobrazu rolniczego z użytkami rolnymi. Drugie, szersze ujęcie utożsamia krajobraz wiejski jako wszystko, co nie jest miejskie i pierwotne. W ten sposób pojęcie to staje się synonimem krajobrazu naturalnego, zatracając swoją specyfikę i strukturalno-funkcjonalną niezależność.

Ten terminologiczny dualizm widoczny jest zarówno w literaturze przedmiotu,<sup>40</sup> jak i w dokumentach strategicznych,<sup>41</sup> które odnoszą się do ochrony tego szczególnego typu krajobrazu.

Zdaniem M. A. Król należałoby odróżnić pojęcie krajobraz rolniczy od pojęcia krajobraz wiejski.<sup>42</sup> Krajobrazem rolniczym będzie obszar powierzchni ziemskiej, którego dominująca funkcja jest związana z prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie. Natomiast krajobraz wiejski będzie zespołem przestrzennie i funkcjonalnie powiązanych ekosystemów użytków rolnych (agroekosystemów), użytków leśnych, użytków ekologicznych, nieużytków oraz układów biocenotycznych zabudowy wiejskiej.<sup>43</sup> Stąd też krajobraz rolniczy (przy założeniu zrównoważonego rolnictwa) to typ krajobrazu naturalnego, natomiast krajobraz wiejski będzie zawierał w sobie elementy krajobrazu kulturowego, z zachowanymi składnikami kultury ludowej (tradycyjne dla danego regionu wiejskie zagrody) oraz kultury sakralnej (wiejskie kościoły, kapliczki).

Omawiany typ krajobrazu charakteryzuje się dużymi otwartymi przestrzeniami, płaską lub pofałdowaną powierzchnią terenu, sezonową zmiennością pokrycia terenu, niską i rozproszoną zabudową i słabym zaludnieniem. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>44</sup> różnorodność krajobrazu wiejskiego stanowi w naszym kraju przyrodnicze bogactwo, a wyjątkowa biologiczna różnorodność użytków rolnych może wielokrotnie przewyższać bioróżnorodność lasów. Jest to bowiem typ krajobrazu otwartego, stwarzającego warunki do występowania setek gatunków dzikich roślin i zwierząt.

E. Symonides<sup>45</sup> do najistotniejszych składników modelu gospodarki rolnej korzystnych dla zachowania swoistych elementów krajobrazu zalicza: 1) przestrzenną strukturę

<sup>40</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym. *Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*, 2010, t. 10, z. 4, s. 249. Natomiast W. Radecki używa tych terminów zamiennie, zob.: RADECKI, W.: Prawna ochrona..., s. 197–198.

<sup>41</sup> Terminem krajobraz rolniczy posługuje się Strategia „Zrównoważony rozwój wsi, rolnictwa i rybactwa”, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 163 z 25 kwietnia 2012 r., M. P. z 2012 r., p. 839, dalej cyt. jako: „Strategia ZRWRR” oraz Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020”, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 58 z 15 kwietnia 2014 r., M. P. z 2014 r., poz. 469, dalej cyt. jako: „Strategia BEŚ”. Natomiast terminem krajobraz wiejski posługuje się projekt Programu *Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 oraz zmieniony uchwałą z 1 lipca 2014 r.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat: KRÓL, M. A.: Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej. *Samorząd Terytorialny*, 2000, z. 10, s. 57.

<sup>43</sup> KARPINSKI, J.: Geodezja a krajobraz naturalny. *Aura*, 1989, z. 10, s. 13.

<sup>44</sup> STANISZEWSKA, M.: Krajobraz wiejski – nasze dziedzictwo przyrodniczo-kulturowe [w:] *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny*. Materiały konferencyjne. Kancelaria Prezydenta, Warszawa, 2011, s. 11.

<sup>45</sup> SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody...*, s. 316.

gruntów, charakteryzująca się drobnopowierzchniową mozaiką pól, łąk, miedz, śródpolnych zadrzewień i zakrzewień, śródpolnych oczek wodnych, niewielkich torfowisk i bagien, czy siedlisk marginalnych z unikatową florą i fauną; 2) nadal niewielkie, w porównaniu do krajów Europy Zachodniej zużycie nawozów i środków ochrony roślin; 3) kontynuowanie w niektórych regionach kraju uprawy starych rodzimych odmian roślin oraz hodowli tradycyjnych ras zwierząt gospodarskich o dużym znaczeniu dla ochrony różnorodności genetycznej; 4) stosunkowo niski stopień fizycznej degradacji gleb, uwarunkowany technologią upraw.

Współcześnie tradycyjny krajobraz wiejski podlega głębokim przemianom. W literaturze przedmiotu<sup>46</sup> wskazuje się zanik zróżnicowania regionalnego i lokalnego, rosnącą homogeniczność struktur przestrzennych, zerwanie ciągłości kulturowej oraz zachwianie stabilności ekologicznej. Jak podkreśla E. Symonides doprowadzić to może do całkowitego rozpadu sieci powiązań ekologicznych.<sup>47</sup> Przerwywaniu powiązań ekologicznych w krajobrazie sprzyja narastanie liczby barier, głównie w postaci drogowych szlaków komunikacyjnych, chaotyczna i rozproszona zabudowa mieszkalna, ale też grodzenie pastwisk i upraw leśnych.<sup>48</sup>

Powolne zmiany w krajobrazie wiejskim przypisuje się także wprowadzeniu w Polsce systemu dopłat, promujących intensyfikację produkcji zwierzęcej, jak i roślinnej, która prowadzi do monokultur. Stanowi to poważne zagrożenie dla różnorodności biologicznej, ale straty ponosi również krajobraz: znikają oczka wodne, zadrzewienia śródpolne i żywopłoty. Z drugiej strony szkodliwa jest ekstensyfikacja rolnictwa. Porzucenie ziemi uprawnej inicjuje proces sukcesji lasu, której ostatnią fazą jest zadrzewienie.<sup>49</sup>

## KSZTAŁTOWANIE KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO

Krajobraz jest tworem materialnym kształtowanym w procesie rozwoju cywilizacyjnego. W zaleceniach nr 3 z 2008 r. Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>50</sup> wskazano, iż krajobraz jest przedmiotem zmian, które w pewnych granicach, muszą być akceptowane. Jednakże jak zaakcentowano celem wprowadzanych środków ochronnych nie musi być przywrócenie nieistniejących naturalnych, pierwotnych cech danego krajobrazu. Ich rolą jest kierowanie zmianami, tak aby móc zachować konkretne, materialne i niematerialne cechy przyszłym pokoleniom. W zaleceniach podkreślono także, że swoiste cechy krajobrazu zależą od czynników gospodarczych, społecznych, ekologicznych, kulturowych i historycznych, których pochodzenie często

<sup>46</sup> RASZEJA, E.: Interpretacja krajobrazu wiejskiego – między teorią a praktyką. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, z. 5-A/2007, z. 10, Wyd. Politechniki Krakowskiej, s. 75.

<sup>47</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań..., s. 250.

<sup>48</sup> DEMBEK, W.: Problemy ochrony polskiej przyrody w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej. *Woda-Środowisko-Obszary wiejskie*, 2012, t. 12, z. 4, s. 112.

<sup>49</sup> STANISZEWSKA, M.: Krajobraz wiejski..., s. 11.

<sup>50</sup> Punkt I.5 „Działania w Krajobrazie” zaleceń CM/Rec (2008)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, dokument przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 6 lutego 2008 r. na 1017 posiedzeniu.

znajduje się poza danymi obszarami. Stąd też rolą instrumentów ochronnych krajobrazu jest ochrona krajobrazu także od czynników zewnętrznych.

Kształtowanie krajobrazu to kształtowanie powłoki krajobrazowej, którą tworzą: troposfera, hydrosfera, litosfera i biosfera wraz z antroposferą.<sup>51</sup> Jest to nieustanny proces mający na celu kierowanie działaniami, które mogą zmienić krajobraz. Proces ten musi objąć także planowanie społeczno-gospodarcze, które rozwija się w miarę rozwoju potrzeb społeczeństwa, dostosowuje się do zmian kulturowych oraz dostępu do zasobów naturalnych.

Projektowane w polskich założeniach z zakresu polityki ekologicznej działania w niewielkim stopniu dotychczas odnosiły się do ochrony i kształtowania krajobrazu wiejskiego.

W Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010<sup>52</sup> wskazano, iż utrzymanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej związane jest z ochroną zasobów przyrody na całym obszarze kraju, niezależnie od formalnego statusu ochronnego konkretnych terenów i sposobu ich użytkowania. Dlatego też wśród średniookresowych celów wskazano utrzymanie urozmaiconego krajobrazu rolniczego z gospodarstwami średniej wielkości oraz zwiększenie wsparcia i rozwój form rolnictwa stosującego metody produkcji nienaruszające równowagi przyrodniczej, przede wszystkim rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego.

Niestety nie położono szczególnego akcentu na kwestie odnoszące się do ochrony krajobrazu wiejskiego w Polityce Ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016.<sup>53</sup> W niewielkim zakresie uwzględniono też ochronę tego typu krajobrazu w dokumentach o charakterze strategicznym, przyjmowanych w drugiej dekadzie obecnego stulecia m.in. w Strategii „*Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko*” (BEŚ) oraz Strategii „*Zrównoważony rozwój wsi, rolnictwa i rybactwa*” (ZRWR), które na mocy *Planu uporządkowania strategii rozwoju*<sup>54</sup> są dwiema spośród dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju naszego kraju w okresie do 2020 r.

Pierwsza z wymienionych strategii odnosi się w znacznej części do zagadnień zachowania bogactwa różnorodności biologicznej, podkreślając, iż rozwój zabudowy na terenach pełniących funkcje korytarzy ekologicznych prowadzi do drastycznych zaburzeń środowiska. Istotnym dla realizacji tego kierunku jest zgodne z dobrymi praktykami rolnicze użytkowanie gruntów i zachowanie unikalnych form krajobrazu obszarów wiejskich. Ponadto w Strategii podkreślono znaczenie stosowania zasad dobrej kultury rolnej dla ochrony gleby przed erozją, zakwaszaniem, spadkiem zawartości organicznej i zanieczyszczeniem metalami ciężkimi. W odniesieniu do zachowania unikalnych form krajobrazu rolniczego Strategia BEŚ pełni rolę wspierającą (kierunek interwencji 5.2.1.).

W szerszym ujęciu do ochrony krajobrazu rolniczego odnosi się Strategia ZRWR, gdyż (zgodnie z kierunkiem interwencji 5.2.1.) w tym zakresie pełni ona rolę wiodącą. Zgodnie z nakreśloną wizją obszarów wiejskich w 2020 r. będą one atrakcyjnym miej-

<sup>51</sup> WOLSKI, P.: Szkic do polityki..., s. 18.

<sup>52</sup> Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010, przyjęta uchwałą Sejmu RP z 8 maja 2003 r., M.P. Nr 33, poz. 433.

<sup>53</sup> Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, przyjęta uchwałą Sejmu RP z 22 maja 2009 r., M.P. Nr 34, poz. 501.

<sup>54</sup> Plan uporządkowania strategii rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2009 r.

scem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności: rolniczej lub pozarolniczej, które w sposób komplementarny przyczynią się do wzrostu gospodarczego. Ponadto obszary te będą dostarczały dóbr publicznych i rynkowych z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń.

W części diagnostycznej Strategii podkreślono, że rolnictwo pełni ważną rolę w zakresie ochrony krajobrazu, zachowania żyzności gleb, a także tradycji i dziedzictwa kulturowego. Zauważono również, że tradycyjne formy użytkowania ziemi, z wiejską zabudową, tworzą swoisty krajobraz kulturowy, który niestety szybko ulega degradacji. Ocenia się, że do degradacji krajobrazu rolniczego w wielu regionach kraju przyczynia się niska jakość przestrzeni produkcyjnej, co rodzi w konsekwencji szereg niekorzystnych następstw w wymiarze gospodarczym i środowiskowym, prowadzi bowiem potencjalnie do odłogowania gruntów.<sup>55</sup> Z drugiej zaś strony zauważono, że intensyfikacja produkcji rolnej, wynikająca z presji na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, prowadzi do zwiększenia oddziaływania na środowisko, ma negatywny wpływ na walory krajobrazowe i zachowanie zasobów dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich.<sup>56</sup>

Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich to jeden z pięciu celów szczegółowych Strategii ZRWRR, którym zostały przypisane priorytety i kierunki interwencji. Priorytet 5.2. odnosi się do kształtowania przestrzeni wiejskiej z uwzględnieniem ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego, a kierunek interwencji 5.2.1. poświęcony został zachowaniu unikalnych form krajobrazu rolniczego.

Zapewnieniu realizacji wskazanych założeń mają służyć:

- zrównoważone wykorzystanie zasobów przestrzennych na obszarach wiejskich;
- zagwarantowanie planowania przestrzennego z udziałem społeczności lokalnych, uwzględniające zróżnicowane potrzeby społeczne, gospodarcze, kulturalne i środowiskowe;
- poprawa warunków produkcji rolnej (m.in. poprzez wykonanie prac scaleniowych);
- wzmocnienie systemu zarządzania obszarami wiejskimi poprzez oddolne konstruowanie wizji, strategii i planów danego terenu.

Reasumując należy wskazać wyraźne zaakcentowanie potrzeby ochrony i kształtowania krajobrazu rolniczego (czy szerzej wiejskiego) w podstawowych dokumentach strategicznych. Jednakże przewidywane środki do jego realizacji wydają się mieć charakter nader ogólny lub odwołują się do obowiązujących od wielu lat uregulowań prawnych w systemie naszego prawa.

## ŚRODOWISKOWY WYMIAR WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014–2020

Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nie jest trendem ostatniej dekady, lecz konsekwentnie realizowaną od połowy lat 80. XX w. polityką, w której coraz większy akcent kładzie się na rolnictwo pozwalające na zachowanie i polepszenie

<sup>55</sup> Strategia ZRWRR, s. 8–10.

<sup>56</sup> Strategia ZRWRR, s. 16.

stanu środowiska oraz wytwarzanie produktów żywnościowych o wysokiej jakości.<sup>57</sup> Jak podkreśla I. Duer<sup>58</sup> specyfika rolnictwa i jego kompleksowe powiązanie ze środowiskiem, a ponadto zróżnicowanie lokalnych warunków i systemów produkcji były powodem włączenia wymiaru środowiskowego do WPR. Początkowo celem wprowadzanych zmian było przejście od polityki wspierającej produkcję i podtrzymującej ceny do bezpośredniego wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Rozwój środowiskowego wymiaru tej polityki w ostatnim dziesięcioleciu doprowadził do przyjęcia koncepcji „rolnictwa społecznie zrównoważonego”, ujmowanej jako nowa filozofia gospodarowania i życia w środowisku wiejskim,<sup>59</sup> opartej na założeniu wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto jak zauważono w doktrynie,<sup>60</sup> reformowanie WPR zarówno w aspekcie rynkowym, jak i strukturalnym, zmierza do rozwoju wsi nie tylko jako miejsca produkcji rolniczej, ale również poprawy warunków życia jej mieszkańców, jakości produktów rolnych, zapewnienia ochrony środowiska naturalnego i zachowania krajobrazu wiejskiego wraz z jego bioróżnorodnością.

Kolejny etap reformy WPR musi być zsynchronizowany z celami *Unijnej strategii wzrostu gospodarczego Europa 2020*,<sup>61</sup> która wskazuje imperatyw efektywnego korzystania z zasobów naturalnych, gospodarce bardziej przyjazną środowisku, niskoemisyjną i przeciwdziałającą zmianom klimatu, ale przede wszystkim zakładającą wdrożenie europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzenie warunków, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu.

Przyjęty w grudniu 2013 r. pakiet legislacyjny,<sup>62</sup> stanowiący artykulację prawną założeń WPR w kolejnym okresie programowania zakłada realizację trzech przekrojowych celów: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Jednym z zasadniczych aktów prawnych w omawianym zakresie jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.<sup>63</sup> Wśród sześciu unijnych priorytetów rozwoju obszarów wiejskich wskazanych w przepisach art. 5 rozp. 1305/2013, dwa dotyczą ochrony środowiska. Należą do

<sup>57</sup> Szerzej na temat ewolucji środowiskowego aspektu WPR zob.: KRÓL, M. A.: *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing*, 2013, z. 10, s. 417.

<sup>58</sup> DUER, I.: *Integracja ochrony środowiska ze Wspólną Polityką Rolną UE oraz wskaźniki do oceny wpływu rolnictwa na środowisko. Studia i Raporty IUNG-PIB*, 2007, z. 4, s. 10.

<sup>59</sup> WOŚ, A. – ZEGAR, J. St.: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 9.

<sup>60</sup> DUER, I.: *Integracja ochrony...*, s. 10.

<sup>61</sup> Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r., *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020, Dz.Urz. UE C 349E, p. 30.

<sup>62</sup> Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 wraz z zasadami przejściowymi, obowiązującymi w roku 2014 został przyjęty na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego w dniu 16 grudnia 2013 r. Pakiet objął reformą kilka obszarów: wspólną organizację rynków, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i finansowanie WPR.

<sup>63</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. WE L 347 z 20. 12. 2013, s. 487, dalej cyt. jako: „rozp. 1305/2013”.



nich: 1) odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa – art. 5 pkt 4 rozp. 1305/2013; 2) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami oraz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym – art. 5 pkt 5 rozp. 1305/2013. Realizacji tych priorytetów będą służyły przede wszystkim istniejące od lat 90. XX w. instrumenty prawne, m.in. rolnictwo ekologiczne czy programy rolnośrodowiskowe, może tylko z położeniem większego akcentu na działania przeciwdziałające zmianom klimatu.

W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, iż prawodawca europejski wyraźnie zaakcentował znaczenie krajobrazu wiejskiego wskazując, iż pierwszy z omawianych priorytetów będzie realizowany poprzez: odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej, poprawiające stan europejskich krajobrazów (art. 5 pkt 4 lit. a rozp. 1305/2013), a także poprzez poprawę gospodarki wodnej i gospodarowanie glebą (art. 5 pkt 4 lit. c rozp. 1305/2013).

#### INSTRUMENTY OCHRONY KRAJOBRAZU W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO DO GRUNTÓW ROLNYCH

Poprawa efektów działalności środowiskowej realizowana jest m.in. poprzez obowiązkowy element ekologiczny, zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Zgodnie z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej,<sup>64</sup> polityka ta po roku 2013 stać się ma bardziej proekologiczna. Wprowadzone określenie „zazielenienie” (ang. określenie „greening”) odnosi się do nowego instrumentu finansowego, określanego jako płatność za działania środowiskowe, przyznawanego obok podstawowej płatności bezpośredniej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska. Głównym zakładanym celem, jaki realizować będzie ten instrument, ma być zahamowanie spadku różnorodności biologicznej i zapobieganie zmianom klimatu, ale niewątpliwie skutki wdrożenia tego instrumentu będą miały ogromny wpływ na krajobraz.

Płatności za działania środowiskowe będą przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze, polegające na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymogi wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance). Wśród działań tych w art. 43 ust. 2 rozp. 1307/2013 wskazano:

- 1) dywersyfikację upraw;
- 2) utrzymywanie trwałych użytków zielonych;

<sup>64</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. WE L 347 z 20. 12. 2013, s. 608, dalej cyt. jako: „rozp. 1307/2013”.

### 3) utrzymywanie obszarów proekologicznych.

Dywersyfikacja upraw na mocy art. 44 rozp. 1307/2013, polega na konieczności prowadzenia kilku różnych upraw w liczbie uzależnionej od powierzchni gospodarstwa (z tym, że obowiązek ten nie dotyczy małych gospodarstw rolnych do 10 ha.) Instrument ten ma przeciwdziałać monokulturom, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem służącym kształtowaniu krajobrazu na obszarach wiejskich.

Podtrzymano także, zgodnie z treścią art. 45 ust. 2 rozp. 1307/2013, obowiązek utrzymania dotychczasowego areалу trwałych użytków zielonych, który dotyczy naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych. Trwałe użytki zielone charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gatunkowym roślin i zwierząt, istniejącym dzięki naturalnemu procesowi ich wieloletniej ekspansji na tych gruntach. Ponadto pełnią także znaczącą rolę w zachowaniu istniejącego na tych obszarach krajobrazu. Przede wszystkim instrument ten ma być stosowany na obszarach Natura 2000 wyznaczonych zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej lub ptasiej, ale może być także na podstawie art. 45 ust. 1 zd. 2 rozp. 1307/2013 stosowany poza nimi.

Kolejnym dodatkowym wymogiem, ustanowionym w ramach płatności za działania środowiskowe ma być zachowanie tzw. obszarów proekologicznych, na powierzchni nie mniejszej niż 5% areалу gospodarstwa (art. 46 rozp. 1307/2013).<sup>65</sup> Obszary proekologiczne to m.in. miedze, tarasy, strefy buforowe, zadrzewienia i zakrzaczenia, oczka wodne, czyli wszystkie te elementy krajobrazu, które w naukach przyrodniczych są określane jako tzw. wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów.<sup>66</sup> Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności.

Elementami wpływającymi na skuteczność wdrożenia tego instrumentu mają być:

- 1) obowiązkowy charakter – na mocy art. 43 ust. 1 rozp. 1307/2013 rolnicy uprawnieni do płatności na wszystkich kwalifikujących się gruntach będą zobowiązani do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu lub alternatywnie będą mogli dokonywać tzw. praktyk równoważnych (wymienionych w załączniku nr IX do rozporządzenia<sup>67</sup>), które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści środowiskowych;
- 2) sankcja finansowa za nieprzebranie wymogów „ekologizacji” przez producentów rolnych, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy.<sup>68</sup> Płatności mają charakter administracyjnoprawny i ich przyznanie na-

<sup>65</sup> Odsetek ten może zostać podwyższony przez Komisję Europejską po 2017 r. do 7%.

<sup>66</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań..., s. 250.

<sup>67</sup> W zakresie: 1) dywersyfikacji upraw: płodozmian, zimowa pokrywa glebowa, międzyplony; 2) w zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych: gospodarowanie łąkami lub pastwiskami z zachowaniem wymogu utrzymywanie trwałych użytków zielonych, ekstensywny system wypasu; 3) w zakresie utrzymania obszarów proekologicznych stosowanie którejkolwiek z następujących praktyk: m.in. odłogowanie ekologiczne; tworzenie „stref buforowych” dla obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej, obszarów Natura 2000 lub innych miejsc ochrony różnorodności biologicznej; gospodarowanie nieuprawianymi strefami buforowymi i miedzami śródpolnymi; gospodarowanie, odbudowa cech krajobrazu (drzew, żywopłotów, roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów – tarasów, rowów, stawów).

<sup>68</sup> Na podstawie art. 63 i n. rozporządzenia Parlamenty Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20. 12. 2013, s. 549.

stępuje na podstawie decyzji administracyjnoprawnej w trybie określonej procedury. Niedopełnienie wymogów gospodarowania zgodnie z ustanowionymi zasadami (praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu) będzie powodowało zmniejszenie wysokości przyznanej płatności;

- 3) zagwarantowanie, w art. 47 rozp. 1307/2013, na ten cel 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie. W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska.

Analiza ustanowionych rozwiązań prawnych w zakresie płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych,<sup>69</sup> nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Ustanowione środki prawne odnoszą się zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio do ochrony krajobrazu poprzez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych, czy stosowanie praktyk równoważnych obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu, poprzez działania wymienione w pkt III. 5 załącznika.

## ROLA PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2014–2020 W OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO

Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) jest podstawowym instrumentem polityki rozwoju obszarów wiejskich danego państwa członkowskiego UE, dostosowującym założenia WPR do warunków i potrzeb danego państwa członkowskiego. Należy on do prawnych form działania administracji stanowiących kategorię aktów planowania, do której zaliczane są programy, plany i strategie.<sup>70</sup> PROW stanowi rodzaj powiązania między unijnym i polskim systemem prawa. Powiązanie to, jak wskazuje M. Górski,<sup>71</sup> może polegać na rozwinięciu aktem wewnętrznym postanowień odpowiednich aktów planowania przyjętych na szczeblu UE, przyjęciu wewnętrznych aktów planowania jako wykonania zobowiązań (wymagających przyjęcia tego aktu) ustalonych w aktach prawa unijnego, przyjmowaniu takich aktów w celu umożliwienia przeprowadzenia pewnych działań opierając się na unijnych środkach finansowych.

<sup>69</sup> Chociaż i to jest przedmiotem obaw części doktryny ekonomicznej: CZUBAK, W. – POCZTA, W. – SADOWSKI, A.: Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa. *Więś i Rolnictwo*, 2011, z. 4, s. 78–81.

<sup>70</sup> DUNIEWSKA, Z. – GÓRSKI, M. – JAWORSKA-DĘBSKA, B. – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, E. – STAHL, M.: Plan, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Studia i materiały konferencji jubileuszowej profesora E. Ochendowskiego. Toruń, 2005, s. 142.

<sup>71</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie plany i programy [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa, 2012, s. 184–185.

Zdaniem D. Łobos-Kotowskiej<sup>72</sup> jest to forma zarządzania rozwojem kraju pozwalająca na programowanie długookresowych i średniookresowych przedsięwzięć, których realizacja spowodować ma stały rozwój, w tym również rozwój obszarów wiejskich.

Zasadniczą cechą programów rozwoju obszarów wiejskich, przyjmowanych dla poszczególnych krajów UE jest ich elastyczność, oznaczająca możliwość doboru instrumentów prawnych w zależności od zróżnicowanych potrzeb danego państwa członkowskiego.<sup>73</sup> Z tego też względu, jak wskazano w literaturze przedmiotu<sup>74</sup> dobór instrumentów jest wyrazem kompromisu pomiędzy tradycyjnymi, produkcyjnymi funkcjami polityki rolnej (bezpieczeństwo żywności, poprawa struktury agrarnej), a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi z ochroną zasobów naturalnych.

Projekt PROW na lata 2014–2020<sup>75</sup> został opracowany na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1305/2013, ale z uwagi na konieczność powiązania podstawowych dokumentów w zakresie WPR z zasadami inwestowania z funduszy UE, musi spełnić warunek spójności z innymi dokumentami strategicznymi polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm tzw. Umowy Partnerstwa.<sup>76</sup> PROW, podobnie jak i inne akty o charakterze strategii, planów czy programów, nie ma charakteru normatywnego. Nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do adresatów znajdujących się poza systemem administracji publicznej.<sup>77</sup> Jednakże, jak podkreśla D. Łobos-Kotowska<sup>78</sup> przez fakt wymogu zatwierdzenia PROW przez Komisję Europejską w drodze decyzji, staje się on aktem prawa unijnego. Ponadto, jak podkreślono w doktrynie prawa,<sup>79</sup> akty te stanowią nie tylko prognozę rozwoju, lecz wstępny projekt porządku normatywnego, przez to są podstawą do dalszych działań proceduralnych i materialnoprawnych. Postanowienia zawarte w PROW będą podstawą do unormowań zawartych w ustawie odnoszącej się do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i wydanych z jej upoważnienia rozporządzeń wykonawczych. Z tego względu PROW jest wstępnym projektem porządku normatywnego w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Ustanowione przepisami rozp. nr 1305/2013 zmiany w rozwiązaniach prawnych w zakresie instrumentów prawnych ochrony środowiska w ramach II filara WPR nie mają charakteru radykalnych.

<sup>72</sup> ŁOBOS-KOTOWSKA, D.: *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Warszawa, 2013, s. 38–39.

<sup>73</sup> Pozostawienie coraz większej swobody w wyborze środków prawnych do realizacji założeń zreformowanej WPR w doktrynie włoskiej określono jako „renacjonalizacja” polityki rolnej UE, a artykułujące ją akty prawne rozporządzeniami „à la carte”, zob. CASTATO, L.: Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2007, z. 1, s. 18.

<sup>74</sup> TOMKIEWICZ, E. – BOCHENSKI, M.: Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań. *Studia Iuridica Agraria*, t. X, s. 249.

<sup>75</sup> Projekt PROW na lata 2014–2020, wersja z 7 kwietnia 2014 r. przedstawiona do zatwierdzenia Komisji Europejskiej, tekst: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>.

<sup>76</sup> Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 9 stycznia 2014 r., zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji z 23 maja 2014 r. Umowa określa strategię wykorzystania środków UE na rzecz realizacji celów określonych w Unijnej strategii „Europa 2020”.

<sup>77</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie, plany..., s. 186.

<sup>78</sup> ŁOBOS-KOTOWSKA, D. Umowa przyznania..., s. 40.

<sup>79</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie, plany... s. 186.

płatności rolnośrodowiskowe (art. 28 rozp. 1305/2013), stanowiące od lat obowiązkowy instrument rozwoju obszarów wiejskich, ale wciąż dobrowolne dla rolników,<sup>80</sup> zyskują dodatkowy element służący przeciwdziałaniu zmianom klimatu, co jest zgodne z postawionym priorytetem tej polityki, ze względu na spodziewany wpływ oddziaływania klimatu i potrzeby działań adaptacyjnych. W art. 30 rozp. 1305/2013 wyodrębnione zostało wsparcie dla obszarów Natura 2000 i obszarów wrażliwych, ustanowionych zgodnie z przepisami ramowej dyrektywy wodnej.<sup>81</sup> Do odrębnego działania wydzielono również (art. 29 rozp. 1305/2013) wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, co było od dawna przedmiotem postulatów doktryny.<sup>82</sup> Natomiast analiza pozostałych unormowań statuujących płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów nie wskazuje zasadniczych zmian w nowej perspektywie programowej. Krytyczne poglądy wobec przyjętych rozwiązań wyrażono w tym zakresie zarówno w literaturze ekonomicznej,<sup>83</sup> jak i prawniczej.<sup>84</sup>

Analiza treści projektu PROW pozwala zauważyć zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię ochrony krajobrazu wiejskiego. W części diagnostycznej projektu PROW, jako „Potrzeba 6. Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych”, wskazano konieczność, ze względu na ochronę krajobrazu, ochrony czy restytucji siedlisk związanych z ekosystemami przyrodniczymi. Zaakcentowano ponadto, iż niezbędna jest ochrona potencjału środowiskowego obszarów wiejskich z uwagi na zróżnicowanie ekosystemów naturalnych, które tworzą w polskim krajobrazie strukturę mozaikową. Jako sposoby rozwiązania związanych z tym problemów wymieniono: 1) utrzymanie rolniczego użytkowania gruntów na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które poprzez ekstensywną strukturę użytkowania ziemi przyczyniają się do zachowania walorów krajobrazowych i sprzyjają różnorodności biologicznej obszarów wiejskich; 2) tworzenie korytarzy i enklaw ekologicznych, w celu ułatwienia migracji zwierząt i ochrony różnorodności biologicznej (które także przyczyniają się do zwiększenia retencji wodnej, poprawy mikroklimatu i ograniczenia procesów erozyjnych). Środkiem do realizacji

<sup>80</sup> Szerzej na temat programów rolnośrodowiskowych: KRÓL, M. A.: Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych ze względów przyrodniczych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2012, t. 86, s. 67, 77.

<sup>81</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy dla działań Wspólnoty w zakresie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22. 12. 2000, s. 1. Pozytywna ocena wyodrębnienia płatności dla obszarów Natura 2000 została wyrażona przez KRÓL, M. A.: Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000 [w:] KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. – KRÓL, M. A. (red.): *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Szczecin-Lódź-Poznań, 2013, s. 708.

<sup>82</sup> Zob. KRÓL, M. A.: Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007 [w:] JEŻYŃSKA, B. (red.): *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*. Lublin, 2009, s. 98 i 105.

<sup>83</sup> DRYGAS, M.: Główne kierunki reformy WPR na lata 2014–2020. *Wies i Rolnictwo*, 2013, z. 4, s. 28, NURZYŃSKA, I.: Europejska polityka spójności po 2014 roku a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Założenia, możliwe rozwiązania, potencjalne skutki. *Wies i Rolnictwo*, 2013, z. 4, s. 98 i n.

<sup>84</sup> JEŻYŃSKA, B. – PASTUSZKO, R.: *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE – 186*, s. 19, czy JEŻYŃSKA, B.: Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Studia Iuridica Agraria*, 2012, t. X, s. 257, a także TOMKIEWICZ, E. – BOCHENSKI, M.: Polityka rozwoju..., s. 249.

tego celu może być racjonalne zalesianie marginalnych gleb, zachowanie elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Ochronie krajobrazu wiejskiego ma służyć kilka działań i poddziałań Programu. Należą do nich przede wszystkim działania: rolnośrodowiskowo-klimatyczne, zalesianie i tworzenie terenu zalesionego, rolnictwo ekologiczne oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW).

Jak zostało powyżej zaznaczone, zgodnie z art. 5 pkt 4 rozp. 1305/2013, wskazano konieczność odtwarzania, ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów. Powyższy cel szczegółowy będzie realizowany poprzez wspieranie odpowiednich systemów użytkowania cennych siedlisk z uwzględnieniem procesów i zjawisk wynikających ze zmian klimatu (np. utrzymanie wsparcia dla siedlisk mokradłowych szczególnie wrażliwych na przesuszenie) realizowanych w szczególności w ramach pakietów przyrodniczych „Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne”. Cel ten będzie również realizowany w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” oraz „Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych”.

Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne ukierunkowane są przede wszystkim na zrównoważone gospodarowanie nawozami, działania zapobiegające erozji gleb i przyczyniające się do ochrony gleb i wód. Majone na celu także zachowanie i ochronę cennych siedlisk przyrodniczych oraz zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, przez co są istotnym instrumentem oddziałującym na różnorodności krajobrazu. Wsparcie w ramach tego działania PROW obejmuje następujące poddziałania:

1. Płatności w ramach zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych (poddziałanie 10.1). Wsparcie będzie udzielane na:
  - a) praktyki agrotechniczne promujące zrównoważony system gospodarowania, w tym racjonalne nawożenie oraz ochronę wód przed zanieczyszczeniami, odpowiednie użytkowanie gleb poprzez przeciwdziałanie utracie substancji organicznej w glebie;
  - b) działania służące ochronie różnorodności biologicznej obszarów wiejskich, w tym ochronę cennych siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 oraz poza nimi;
  - c) zachowanie tradycyjnych odmian i gatunków drzew owocowych.

Wsparcie udzielane będzie w ramach pięciu typów operacji (pakietów): 1) rolnictwo zrównoważone; 2) ochrona gleb i wód; 3) zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych; 4) cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000; 5) cenne siedliska poza obszarami Natura 2000.

2. Wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie (poddziałanie 10.2) m.in. poprzez zachowanie lokalnych odmian roślin uprawnych oraz ochronę szczególnie cennych ras zwierząt gospodarskich, w przypadku których niska lub malejąca liczebność stwarza zagrożenie ich wyginięcia.

Trzeba także zaznaczyć iż na terenie całego gospodarstwa objętego działaniem rolnośrodowiskowo-klimatycznym, będzie istniał obowiązek zachowania wszystkich trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Jednym z zasadniczych instrumentów PROW w omawianym zakresie jest znane od wielu lat w systemie prawa polskiego scalanie gruntów, przewidziane do wsparcia w ramach działania „Inwestycje w środki trwałe”, poddziałanie 3 „Scalanie gruntów”. Podstawą prawną do przeprowadzania postępowania scaleniowego są przepisy ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów.<sup>85</sup> Wsparcie w ramach PROW ma polegać na udzielaniu pomocy na inwestycje poprawiające strukturę obszarową gospodarstw rolnych i gruntów leśnych, pozwalające na racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Ponadto scalanie gruntów przyczynić się ma do zachowania lub poprawy walorów przyrodniczo-krajobrazowych oraz zmniejszenia nasilenia procesów erozyjnych gleb. Trzeba także podkreślić, że w zakresie kryteriów wyboru projektów, przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy na projekty scaleń składane przez starostów, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych.

Z punktu widzenia ochrony krajobrazu duże znaczenie będą miały badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej, przewidziane w ramach Poddziałania 7.8.2. W tym zakresie przewiduje się wsparcie dla działań związanych z odbudową i poprawą stanu zabytkowych obiektów budowlanych oraz dla budowy tradycyjnych dla danego regionu obiektów z przeznaczeniem na cele publiczne. Trzeba też wskazać, że preferencje będą miały działania podejmowane na terenach o potencjale turystycznym. Natomiast w ramach Poddziałania 7.8.3.1 w zakresie wsparcia inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne wsparciem będą objęte działania związane z budową, przebudową lub modernizacją obiektów budowlanych oraz związane z kształtowaniem przestrzeni.

## PODSUMOWANIE

Zgodnie z koncepcją ochrony krajobrazu przyjętą przez polskiego ustawodawcę stanowi on jeden z elementów środowiska, dla którego ochrony, mimo wysuwanych postulatów w doktrynie,<sup>86</sup> nie przewidziano odrębnej regulacji prawnej. W naszym systemie prawa instrumenty ochrony krajobrazu należą do instrumentów powszechnej ochrony zasobów przyrodniczych. Oznacza to, iż krajobraz jest niezmiernie ważnym elementem działań konserwatorskich w ramach obszarowych form ochrony przyrody, ochronie krajobrazu poświęcono dwie szczególne formy – park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu, lecz można także wskazać przykłady rozwiązań prawnych,

<sup>85</sup> Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. z Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, ze zm.

<sup>86</sup> Zob. RADECKI, W.: Koncepcje powszechnej..., s. 100.

choć nie są one liczne, chroniących walory krajobrazowe poza prawnymi formami ochrony przyrody.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż w przepisach ogólnych odnoszących się do ochrony przyrody brak jest regulacji bezpośrednio chroniącej krajobraz przed negatywnym oddziaływaniem ze strony działalności rolniczej, jak to uczynił przykładowo ustawodawca saksoński, który w art. 5 SächsNatSchG<sup>87</sup> wprowadził zakaz zaorywania trwałych użytków zielonych. Natomiast znajdujemy wiele rozwiązań prawnych służących ochronie szczególnego typu krajobrazu, jakim jest krajobraz wiejski, w regulacji prawnej UE odnoszącej się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce od momentu uzyskania członkostwa w UE wzrasta znaczenie programów rolnośrodowiskowych, zalesiania gruntów, rolnictwa ekologicznego, czy wsparcia na obszarach ONW. W kolejnym etapie programowania WPR szczególnego podkreślenia wymaga wprowadzenie nowej płatności za działania środowiskowe, która w założeniach będzie służyła przeciwdziałaniu monokulturze, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich. Będzie ona przyczyniała się do ochrony naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych, co może zapewnić bardziej skuteczną ochronę siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Prawidłowe wdrożenie tego instrumentu będzie służyło także ochronie tzw. wysp środowiskowych w otoczeniu agroekosystemów w krajobrazie wiejskim. Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności. Z tego też względu należy wskazać, iż nowy model wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych będzie służyć wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych, przyczyniających się również do ochrony krajobrazu wiejskiego.

---

<sup>87</sup> Ustawa przywołana w przypisie 20.



## NOWE ZASADY OCHRONY POWIERZCHNI ZIEMI

JAN JERZMAŃSKI

**Abstract:** **New Principles of the Legal Regulation of the Land Surface**

The subject of the paper are the implications of the Act of 11 July 2014 on the amendment of the Act of 27 April 2001 on the environmental protection law. Amendment introduced new principles of protecting the earth's surface, taking into account the requirements of European Union law. This paper focuses on particular actuality of the legislation and on the essential features of the new Polish regulations concerning the protection of such important environmental components, such as the earth's surface, including fertile soil.

**Key words:** land surface, environmental law, environmental protection, land, soil, EU law

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, ochrona środowiska, powierzchnia ziemi, grunt, prawo UE

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., nr 1101) dokonuje dość daleko idącej nowelizacji m.in. przepisów dotyczących ochrony powierzchni ziemi. Nowelizacja ta jest ukoronowaniem długiej ewolucji przepisów i miejmy nadzieję, że przyniesie trwałe rozwiązania.

Do chwili wejścia w życie w 2001 r. ustawy – Prawo ochrony środowiska prawo polskie nie przewidywało specjalnych (skonkretyzowanych) obowiązków administracyjnych związanych z zagadnieniem tzw. powszechnej ochrony powierzchni ziemi – a więc dotyczących gruntów na obszarze całego kraju z uwzględnieniem problematyki zarówno ukształtowania powierzchni ziemi jak i likwidacji zanieczyszczeń. Specjalne obowiązki wiązały się jedynie z zakwalifikowaniem danego terenu do kategorii gruntów rolnych lub leśnych lub zdegradowanych w wyniku działalności górniczej i polegały głównie na konieczności przywrócenia wartości użytkowej gruntu (rekultywacja).

Ustawa Prawo ochrony środowiska przyniosła istotne zmiany w opisanym stanie prawnym, choć jednocześnie utrwaliła wskazaną wyżej dychotomię. W ujęciu ustawy Prawo ochrony środowiska rekultywacja nabrała nowego znaczenia i polegała albo na właściwym ukształtowaniu terenu (przywrócenie stanu poprzedniego) albo na eliminacji zanieczyszczeń (do stanu zgodnego ze standardami jakości ziemi i gleby). W ujęciu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych było to natomiast nadal przywrócenie

wartości użytkowej gruntu. Brak określenia wzajemnych relacji obu ustaw był przy tym źródłem problemów w praktyce.

30 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dokonano w związku z tym bardzo istotnej nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskutek tych działań regulacja prawna zagadnień związanych z ochroną powierzchni ziemi stała się dodatkowo nieprzejrzysta i skomplikowana.

Przed wszystkim zachowano dotychczasową dychotomię – innymi słowy dwa odrębne reżimy prawne:

- Przywracanie wartości użytkowej gruntu (grunty leśne, rolne i po działalności górniczej) – nadal zwane rekultywacją,
- Likwidacja zagrożenia zdrowia powodowanego przez zanieczyszczenie – utożsamiana w zasadzie z przywróceniem stanu zgodnego ze standardami jakości ziemi i gleby.

W obszarze problematyki likwidacji zagrożeń dla zdrowia mieliśmy dodatkowo do czynienia z dwoma równoległymi (choć niekonkurencyjnymi) reżimami prawnymi. Tę dodatkową dychotomię podkreślała również stosowana terminologia. Działania dotyczące zdarzeń powstałych przed 30 kwietnia 2007 r. określano jako rekultywacja. Działania dotyczące zdarzeń powstałych po tej dacie były określane jako tzw. działania naprawcze.

Zasadniczym problemem był także skutek zlekceważenia zasad techniki prawodawczej. Część przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, wskazanych jako uchylone w rzeczywistości nadal obowiązywała. Wynikało to z przepisów przejściowych zawartych w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, które obowiązywały od 30 kwietnia 2007 r. (uchylony nowelą z 2014 r. art. 35).

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej zwrócono uwagę na kilka podstawowych problemów jakie powstawały przy stosowaniu dotychczasowej regulacji. Można je uznać za *ratio legis* nowych rozwiązań:

- konieczność transpozycji postanowień dyrektywy 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), która przewiduje szereg dodatkowych obowiązków w zakresie eliminacji zagrożeń gleby i wód podziemnych w przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego (tzw. raport początkowy, monitoring, raport końcowy);
- nadmierne, nieuzasadnione ograniczenie stosowania przepisów dotyczących rekultywacji w przypadku degradacji terenów w granicach administracyjnych miast (art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych);
- ograniczone lub nieefektywne – z uwagi na ich skomplikowanie – stosowanie w praktyce przez organy administracji przepisów w zakresie ochrony powierzchni ziemi – dotyczyło to zwłaszcza uchylonych pozornie przepisów dotyczących szkód w środowisku w powierzchni ziemi powstałych przed dniem 30 kwietnia 2007 r.;
- sztywne (co do zasady) określenie celu rekultywacji (działań naprawczych) terenów zanieczyszczonych jako osiągnięcie stanu zgodnego ze standardami jakości gleby lub ziemi – było to rozwiązanie bardziej restrykcyjne niż wynikające

z postanowień dyrektywy 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 naturalnemu,

- brak jednolitego podejścia do problematyki ochrony powierzchni ziemi – zwłaszcza z uwzględnieniem problematyki ochrony wód;
- brak jednolitych przepisów dotyczących pomiarów i stwierdzania zaistnienia zagrożeń,
- rozproszenie kompetencji różnych organów ochrony środowiska.

Nowelizacja dokonana w lipcu 2014 r. Ma zasadniczo stanowić remedium na te problemy. Oprócz ustawy – prawo ochrony środowiska zmieniono dość istotnie przepisy czterech ustaw regulujących powiązaną materię:

- ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie;
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw;
- ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Jednocześnie dokonano uporządkowania stosowanej terminologii. Dotyczy to zwłaszcza pojęć zdefiniowanych w ustawie – prawo ochrony środowiska:

- powierzchnia ziemi (zmodyfikowany art. 3 pkt 25), która obecnie obejmuje również wody gruntowe – można tu mówić o prawnym umocowaniu pojęcia środowiska wodno-gruntowego, które dotąd było raczej pojęciem techniczno-przyrodniczym;
- substancje powodujące ryzyko (nowy art. 3 pkt 37a), których dopuszczalny poziom zastąpił dotychczasowe standardy jakości gleby i ziemi;
- historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi (nowy art. 3 pkt 5a), które nie było dotychczas zdefiniowane choć funkcjonowało w praktyce jako zdarzenie powstałe przed 30 kwietnia 2007 r., które można było zakwalifikować jako szkodę w środowisku dotyczącą powierzchni ziemi (co wynikało z wykładni uchylonego art. 103 ust. 2);
- remediacja (nowy art. 3 pkt 31b), którą przede wszystkim charakteryzuje rezygnacja ze sztywnego obowiązku osiągnięcia stanu zgodnego ze standardem jakości gleby i ziemi (obecnie jego odpowiednikiem byłby obowiązek zachowania określonych poziomów substancji powodujących ryzyko) niezależnie od wystąpienia zagrożenia dla ludzi lub środowiska.

W sumie jest to daleko idąca próba uporządkowania regulacji. Zauważyć przy tym dodatkowo trzeba, że nowe przepisy zachowują jednak tradycyjny dualizm podstawowych obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi. Można przypomnieć, że polega to na odrębnym traktowaniu przypadków:

- zanieczyszczenia powierzchni ziemi na dowolnym gruncie przy czym skutkiem jego stwierdzenia jest uznanie, że nastąpiło – na zasadzie alternatywy rozłącznej – albo historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi albo szkoda w powierzchni ziemi (art. 6 pkt 11 lit c ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie);

- degradacji (dewastacji) powodującej utratę wartości użytkowej gruntu rolnego, leśnego lub wykorzystywanego do działalności górniczej.

Tym samym w pierwszym wypadku działania naprawcze mogą być obecnie utożsamiane zawsze z remediacją. W drugim wypadku zachowano termin rekultywacja (art. 4 pkt 19 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Wzajemne relacje pomiędzy tymi przypadkami reguluje nowa klauzula kolizyjna sformułowana w art. 22a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Najogólniej polega to na wyłączeniu stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczących rekultywacji gruntów w przypadkach, gdy są one zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami. Stosuje się wówczas odpowiednio:

- albo przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (zanieczyszczenie powstało po dniu 30 kwietnia 2007 r.);
- albo przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska. (zanieczyszczenie powstało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. – tzw. historyczne zanieczyszczenie).

## 2. PRÁVNÍ OTÁZKY ENERGETICKÉ BEZPEČNOSTI



## PRAWNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

ALEKSANDER LIPÍŃSKI

**Abstract:** **Legal Grounds of Energy Security**

Ensuring access to energy (its carriers) is the necessary condition for economic development and to meet social needs. The essence of energy security lies in the reliability of energy supply (its carriers). Achieving this goal requires the fulfillment of complex conditions, primarily legal, economic, organizational and above all political. Legal requirements mainly include regulations allowing for efficient implementation of the investment in terms of access to energy, the energy generation, transmission, and distribution.

**Key words:** energetic security, Energy Charter Treaty, ensuring access to energy (its carriers)

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo energetyczne, Traktat Karty Energetycznej, pewność dostępu do energii (jej nośników)

1. Określenie „energia” pochodzi z języka greckiego i oznacza wielkość fizyczną charakteryzującą materię jako jej zdolność do wykonania pracy. Współczesny świat nie jest w stanie funkcjonować bez jej wykorzystywania, o czym świadczą proste przykłady. Każdy chce, by:

- zimą w mieszkaniu (w miejscu pracy, w środku transportu) było ciepło (co wymaga funkcjonowania systemu grzewczego), a latem panował miły chłód (klimatyzacja), wieczorem i w nocy było widno (w tym na drodze i na ulicy),
- do szkoły (miejsca pracy, na urlop, na zakupy itd.) dotrzeć szybkim środkiem komunikacji, bez znaczenia czy publicznym czy nie,
- korzystać z dobrodziejstw cywilizacji, takich jak sprzęt gospodarstwa domowego, elektronika użytkowa itp.

Ilość urządzeń wykorzystujących energię (zwłaszcza elektryczną) nieustannie rośnie, czego najlepszym przykładem są przeobrażenia gospodarcze, w tym krajów rozwijających się. Konsekwencją rozwoju techniki oraz rosnących potrzeb społecznych jest więc, pomimo iż energochłonność gospodarki nieustannie spada, stale rosnące zapotrzebowanie na energię (jej nośniki).

2. W 1987 r. odbyła się w Krakowie polsko-niemiecka konferencja poświęcona prawu energetycznemu, której przewodnim motywem było określenie „VEREINIGTE

EUROPA BRAUCHT ENERGIE”.<sup>1</sup> Zwrócono wówczas uwagę na potrzebę łatwego i pełnego dostępu do energii (jej nośników), co dla przedstawicieli strony polskiej, zważywszy że były to jeszcze czasy socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, brzmiało dość abstrakcyjnie.

3. Określenie „bezpieczeństwo energetyczne” coraz częściej pojawia się w dokumentach krajowych oraz międzynarodowych i stanowi konsekwencję znaczenia energii (dostępu do niej bądź jej nośników) we współczesnym świecie. Problematyka ta w istotny sposób wpływa zarówno na stosunki wewnętrzne (zwłaszcza gospodarcze) poszczególnych państw, jak i na stosunki międzynarodowe, w tym ostatnim przypadku zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. W istocie dostęp do energii (jej nośników) może stać znaczącym instrumentem walki politycznej. Państwo, które dysponuje nadwyżkami energii bądź łatwym dostępem do surowców energetycznych może je wykorzystywać do celów politycznych, chociażby odmawiając ich sprzedaży państwu, którego gospodarka (np. z przyczyn technologicznych) jest uzależniona od takich dostaw, czy też sprzedając je po wygórowanych celach, a nawet lobbując przeciwko działaniom takiego państwa zmierzającym do rozwoju jego własnego (narodowego) sektora energetycznego. Najnowsza historia dostarcza wielu takich przykładów. Dla współczesnego świata zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego staje się czynnikiem wyznaczającym poziom bezpieczeństwa każdego państwa. Nic więc dziwnego, że związana z tym problematyka staje się również przedmiotem stosunków prawnych.

4. W czasach Polski socjalistycznej (do 1989) zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego nie miało większego znaczenia, bowiem zapotrzebowanie na energię elektryczną było stosunkowo niewielkie; co prawda po II wojnie światowej rozpoczęto elektryfikację wsi<sup>2</sup> i wielu gałęzi gospodarki, ale:

- jeszcze po 1960 r. niektóre wsie nie miały dostępu do energii elektrycznej,
- nawet po zakończeniu powszechnej elektryfikacji zapotrzebowanie na energię elektryczną było nieznaczne, bo w przeciętnym gospodarstwie domowym wykorzystywano ją tylko do oświetlenia; inne zastosowania (sprzęt gospodarstwa domowego, maszyny i urządzenia wykorzystywane w rolnictwie, elektronika użytkowa itp.) pojawiły się znacznie później, co zresztą zaczęło powodować trudności przesyłowe; dawniej budując linie energetyczne nie brano pod uwagę zwiększającego się zapotrzebowania na energię elektryczną.

Podobnie wyglądał problem tych nośników energii, które były wykorzystywane w celach grzewczych bądź do napędu pojazdów:

- dopiero w latach 70-tych ubiegłego wieku na wsiach węgiel zaczęto powszechnie stosować w celach grzewczych,
- ograniczona podaż pojazdów samochodowych powodowała, że nie istniał problem dostaw paliw płynnych,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> „Zjednoczona Europa potrzebuje energii”.

<sup>2</sup> Zob. (już nieobowiązująca) ustawę z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135).

<sup>3</sup> Warto odnotować, że trudności gospodarcze schyłku PRL zaowocowały m.in. reglamentacją paliw płynnych.



- gaz jako nośnik energii powszechnie był wykorzystywany w miastach, a na wsiach był znany tylko w rejonach zagłębi naftowych,
- wieś wykorzystywała bardzo mało energii elektrycznej, a podstawowym środkiem transportu (napędu) były konie.

5. Warto też dodać, że konsekwencją niesamodzielności politycznej Polski było silne uzależnienie gospodarcze od b. ZSRR, czego spektakularnym przykładem było to, że pochodziła stamtąd niemal całość importowanych węglowodorów. Z drugiej zaś strony urządzenia (instalacje) wykorzystujące energię były konstruowane w sposób nie zapewniający oszczędności jej wykorzystywania. Przykładem mogły być pojazdy samochodowe. Do 1973 (tzw. I kryzys naftowy) cechą wspólną radzieckich i amerykańskich samochodów było wysokie zużycie paliwa. W Polsce tani węgiel (co było konsekwencją wadliwego systemu ekonomicznego, zakładającego dotowanie jego produkcji) nie zachęcał do oszczędzania, czego przykładem były niesłychanie liberalne wymagania dotyczące izolacji termicznej budynków.

6. W powiązaniu z nikłymi możliwościami technologicznymi ochrony środowiska (co w Polsce również stanowiło konsekwencję wadliwych rozwiązań ekonomicznych) przekładało się to m.in. na ogromne zanieczyszczenie powietrza. Problem ten jest zresztą nadal aktualny. Znaczącym przykładem może być tzw. niska emisja, czyli emisja gazów i pyłów do powietrza powstająca w związku z funkcjonowaniem lokalnych urządzeń grzewczych (domowych pieców kaflowych oraz kotłów c.o., niewielkich kotłowni itp.). Zróźnicowanie sytuacji ekonomicznej społeczeństwa powoduje, że przeważnie w tego rodzaju systemach grzewczych wykorzystuje się najtańsze (a jednocześnie najbardziej zanieczyszczone i w konsekwencji stające się źródłem licznych uciążliwości) gatunki węgla (kamiennego). Nie do rzadkości należą sytuacje, kiedy to w tego rodzaju instalacjach spalane są odpady (zwłaszcza guma, tworzywa sztuczne). Jest to co prawda zabronione, tyle że dość trudne do zwalczania.

7. Problem bezpieczeństwa energetycznego przypomina nieco kwadraturę koła. Nie da się bowiem osiągnąć wzrostu gospodarczego (w tym zapewnienia dostaw niezbędnej ilości energii oraz jej nośników) bez wykorzystywania zasobów środowiska. Energetyka konwencjonalna w przeważającej mierze opiera się zaś na wykorzystywaniu nieodnawialnych (zwłaszcza kopalnych) zasobów środowiska (węgla kamiennego, brunatnego, węglowodorów), co w oczywisty sposób koliduje z potrzebą ochrony pozostałych jego elementów. Co więcej, konsekwencją funkcjonowania energetyki konwencjonalnej jest znaczące negatywne oddziaływanie na jego pozostałe komponenty środowiska. Przykładami mogą być uciążliwości związane z transportem węgla, emisja gazów i pyłów do powietrza, składowanie odpadów itd.

8. Gospodarowanie energią (jej nośnikami) pozostaje w ścisłym związku z problematyką ochrony środowiska. Przede wszystkim nośniki energii są elementami środowiska, a w dodatku te, które są kopalinami, zaliczają się do zasobów o charakterze nieodnawialnym. Wdrożenie rozwiązań proekologicznych dla funkcjonujących przedsięwzięć (instalacji, urządzeń) wykorzystujących wymaga ogromnych nakładów inwestycyjnych i bynajmniej nie odnosi się wyłącznie do obiektów przemysłowych. Banalnym wręcz przykładem może być ogrzewanie (zapewnienie komfortu termicznego) domów mieszkalnych (zwłaszcza) jednorodzinnych w zabudowie rozproszonej.

Nie każdy zdaje sobie sprawę z problemu zimnych ścian, stropów czy tzw. mostków termicznych. Dzisiaj rozsądnie postępujący inwestor przeważnie jest zainteresowany izolacją termiczną nowowznosznych obiektów budowlanych, bowiem zwiększone nakłady poniesione na etapie budowy z powodzeniem zwracają się w trakcie eksploatacji. Trudno jest natomiast przymusić właściciela istniejącego już (niekiedy od wielu lat) obiektu do realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych zmniejszających zapotrzebowanie na energię (w tym jej nośniki) czy też do zmiany systemu grzewczego. Ciekawym z tego punktu widzenia przykładem może być miasto Zakopane:

- położone jest ono słabo przewietrzanej w kotlinie górskiej,
- dominuje tam zabudowa rozproszona,
- do niedawna rocznie spalano tam ok. 300 000 ton węgla, co oznaczało konieczność jego wydobycia, dowozu, spalania (emisja gazów i pyłów do powietrza) oraz unieszkodliwienia powstałych w związku z tym odpadów.

W rezultacie niekiedy czystość powietrza w tym rejonie w niektórych porach roku porównywalna bywa np. ze stanem, z jakim można spotkać się w śródmieściu Katowic bądź Krakowa (smog).

9. Warto natomiast zwrócić uwagę, że zarówno w skali międzynarodowej, jak i w skali europejskiej nie stworzono dotychczas jednolitego systemu prawnego zmierzającego do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Można zakładać, że podstawową przyczyną tej sytuacji jest rozbieżność interesów ekonomicznych i politycznych poszczególnych państw. Omawiana problematyka nie znalazła także swego znaczącego wyrazu w prawie międzynarodowym publicznym. Jedną z podstawowych zasad tego ostatniego jest suwerenność państw, w tym odniesiona do znajdujących się w granicach ich terytoriów zasobów energetycznych, przede wszystkim zaś złóż kopalin. Co prawda można ją dzisiaj traktować jako swego rodzaju oczywistość, tyle że celowość akcentowania tego aspektu suwerenności nie może być kwestionowana, przede wszystkim ze względu na historyczne zaszczości polegające na eksploatacji kopalnych nośników energii przez koncerny energetyczne (górnictwo) na terytoriach państw trzecich, które w dodatku przeważnie nie dysponowały własnym ustawodawstwem dotyczącym takich kwestii.

10. Warto w tym miejscu odnotować ujawniony w drugiej połowie ubiegłego wieku problem tzw. „pełzającej jurysdykcji”, polegającej na jednostronnym deklarowaniu przez państwa nadbrzeżne suwerennych praw do tych obszarów morskich, które dotychczas były traktowane jako nie objęte czyjąkolwiek suwerennością. Co prawda praktyka ta początkowo znajdowała swe uzasadnienie w ochronie narodowych interesów przede wszystkim związanych z wykorzystywaniem żywych zasobów morza, tyle że nie jest tajemnicą iż na ostateczny kształt powstałych w ten sposób konstrukcji prawnych wpłynęły też interesy związane z wydobywaniem występujących tam złóż węglowodorów. Co prawda problem ten ostatecznie unormowano w Konwencji Prawa Morza (Montego Bay) z dnia 10 grudnia 1982 r.,<sup>4</sup> tyle że nie rozwiązuje ona problemów tych przestrzeni, które dotychczas z przyczyn klimatycznych nie były dostępne w celach wydobywania znajdujących się tam złóż kopalin. Przykładem mogą być obszary położone w rejonie bieguna północnego i związane z nimi roszczenia niektórych państw.

---

<sup>4</sup> Dz. U. 2002 r. Nr 59, poz. 543.

11. Odnotowania wymaga również problematyka tzw. zasobów naturalnych dzielonych, zwłaszcza złóż kopalin. Jest ona stosunkowo prosta do rozwiązania w odniesieniu do złóż kopalin stałych.<sup>5</sup> Inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do złóż płynnych bądź gazowych (najczęściej węglowodorów), bowiem ich zasoby mogą względnie swobodnie migrować w środowisku, a w konsekwencji wyznaczenie jakiegokolwiek przestrzennej granicy takiego złoża w oparciu o zasięg jurysdykcji danego państwa zawsze ma charakter sztuczny. Rodzi to potencjalny konflikt związany z niebezpieczeństwem wydobywania w ten sposób złoża objętego cudzą suwerennością.

12. W dniu 17 grudnia 1994 r. podpisano w Lizbonie Traktat Karty Energetycznej (TKE). Jego sygnatariuszami stały się państwa europejskie, państwa byłego ZSRR, Japonia, Australia oraz niektóre państwa śródziemnomorskie. Wszedł on w życie dnia 16 kwietnia 1998 r. i ustanowił ramy dla inwestycji energetycznych, handlu surowcami energetycznymi, tranzytu i rozwiązywania sporów w tej dziedzinie. Ustalono w nim m.in., że strony TKE mają obowiązek stosowania reguł GATT w handlu surowcami energetycznymi i energią również wtedy, gdy państwo-kontrahent nie jest członkiem GATT (obecnie WTO). Traktatu nie podpisały m.in. USA oraz Kanada. Ratyfikowała go wprawdzie większość sygnatariuszy, tyle że wyjątkiem jest m.in. Rosja. Co prawda ta ostatnia podpisała TKE i nawet przystąpiła do jego tymczasowego stosowania, tyle że zaprzestała tego z dniem 18 października 2009 r.<sup>6</sup> Wraz TKE podpisany został protokół Karty Energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska (Lizbona 7 grudnia 1994 r.).<sup>7</sup>

Celami TKE są:

- wdrożenie i rozszerzenie wzajemnej współpracy w zakresie gospodarki energetycznej,
- wzrost gospodarczy i liberalizacja inwestycji i handlu w sektorze energii, w tym usuwanie przeszkód prawnych i administracyjnych,
- długofalowa współpraca w sektorze energii,
- ochrona konkurencji i zapobieganie praktykom monopolistycznym,
- ułatwienie tranzytu materiałów i produktów energetycznych, bez względu na ich własność, pochodzenie, a także bez dyskryminacji cenowej i zwłoki bądź ograniczeń,
- nakaz traktowania materiałów (produktów) pochodzących z innych państw tak samo, jak to dotyczy własnych produktów (materiałów), chyba że umowa międzynarodowa stanowi inaczej,
- zakaz tworzenia przeszkód dla budowy nowych mocy przesyłowych, chyba że zagrażałoby to bezpieczeństwu państwa, w tym bezpieczeństwu energetycznemu,

<sup>5</sup> Czego przykładem może być sytuacja, jaka w okresie międzywojennym zaistniała na Górnym Śląsku, kiedy to przebieg granicy polsko-niemieckiej nie uwzględniał lokalizacji tzw. pól górniczych. Problem ten rozwiązano w drodze umów międzynarodowych (zob. układ Polsko-Niemiecki w przedmiocie kopalni górnośląskich podpisany w Opolu dnia 23 czerwca 1922 r., Dz. U. R. P. 1923 r. Nr 45, poz. 305).

<sup>6</sup> Przyczyny tego rozwiązania są niezwykle proste. Przyjęcie przez Rosję zobowiązań przewidzianych TKE pozbawiłoby ją możliwości wywierania na państwa będące stronami TKE presji polegającej na groźbie ograniczenia bądź wstrzymania dostaw paliw płynnych i gazowych.

<sup>7</sup> Obydwa te dokumenty zostały ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2000 r. (Dz. U. 2003 Nr 105, poz. 985).

- zakaz przerywania tranzytu, nawet na wypadek sporu, chyba że umowa dotycząca takiego tranzytu stanowi inaczej,
- określenie zasad rozstrzygania sporów,
- ułatwienie dostępu do technologii oraz transferu technologii energetycznych na zasadach komercyjnych i niedyskryminacyjnych, w celu wspierania efektywnego handlu materiałami i produktami energetycznymi oraz inwestycji,
- zapewnienie dostępu do rynku kapitałowego,
- tworzenie stabilnych, sprawiedliwych i przejrzystych warunków do prowadzenia inwestycji,
- rozpatrywanie w dobrej wierze wniosków o zatrudnienie wyspecjalizowanego (zwłaszcza kierowniczego) personelu,
- nakaz uprzywilejowanego traktowania inwestora, który poniósł szkody w wyniku działań wojennych bądź podobnych; odszkodowania mają być szybkie, adekwatne i skuteczne,
- ograniczenie wyłączeń; o ile są one niezbędne, mają być dopuszczalne tylko za bezzwłocznym, adekwatnym i skutecznym odszkodowaniem, płatnym w walucie wymiennej wybranej przez wyłączonego,
- zapewnienie swobodnego przepływu płatności związanych z inwestycjami.

13. TKE potwierdza, że umawiające się strony uznają suwerenność państw oraz ich suwerenne prawa do zasobów energetycznych, a jednocześnie:

- muszą one być wykonywane zgodnie i z uwzględnieniem wymagań prawa międzynarodowego,
- bez umniejszania zadań w zakresie popierania dostępu do zasobów energetycznych oraz ich poszukiwań i zagospodarowania na zasadach handlowych TKE w żaden sposób nie będzie naruszał przepisów (wewnętrznych) umawiających się stron, regulujących system własności zasobów energetycznych,
- każde państwo posiada w szczególności prawa do decydowania o rejonach geograficznych na swoim obszarze, które mogą być udostępniane do poszukiwań i zagospodarowania zasobów energetycznych, optymalizacji ich pozyskiwania, a także tempie, w jakim mogą one być wyczerpywane bądź w inny sposób eksploatowane; do ustalania i pobierania wszelkich podatków, opłat górniczych czy innych należności finansowych płatnych z tytułu takich poszukiwań bądź eksploatacji oraz do regulowania na swoim obszarze aspektów ochrony środowiska i aspektów bezpieczeństwa takich poszukiwań, zagospodarowania i rekultywacji, a także do uczestniczenia w takich poszukiwaniach i eksploatacji, między innymi, poprzez bezpośredni udział rządu lub przedsiębiorstw państwowych,
- dostęp do zasobów energetycznych ma być zapewniony poprzez udzielanie w niedyskryminujący sposób, na podstawie publikowanych kryteriów, niezbędnych upoważnień, licencji, koncesji i kontraktów na poszukiwanie i rozpoznanie albo na eksploatację bądź wydobywanie zasobów energetycznych.

TKE jest pierwszą próbą uregulowania rynku energetycznego, odnoszącą się do wszystkich znaczących surowców energetycznych. Powodzenie tej inicjatywy zostało jednak istotnie ograniczone w związku z odmową ratyfikacji i zaprzestaniem tymczasowego stosowania tego traktatu przez Rosję, która bezspornie wywiera ogromny wpływ

na światowy rynek energetyczny (a zwłaszcza europejski). Jej postawa w tym zakresie znacząco obniża poziom światowego bezpieczeństwa energetycznego, co zresztą ostatnio znalazło swój wyraz w czasie tzw. kryzysu ukraińskiego.

14. W świetle art. 84 Konstytucji TKE jest źródłem prawa o randze równej ustawie. Co prawda brak miejsca nie pozwala na szczegółową analizę problemu, to jednak warto zwrócić uwagę, że ratyfikacja dokonana wyłącznie przez Prezydenta RP może być niewystarczająca. Konfrontacja TKE z prawem polskim oznacza, że jej rozwiązania powinny mieć pierwszeństwo przed krajowym porządkiem prawnym. Przykładem może być chociażby rozwiązanie TKE nakazujące wypłatę odszkodowania wywłaszczeniowego w walucie wybranej przez wywłaszczonego, czego z kolei nie przewiduje prawo polskie. Aby uzyskać pierwszeństwo przed prawem polskim (zwłaszcza przed ustawami), ratyfikacja TKE winna zostać poprzedzona ustawą zezwalającą na dokonanie takiej czynności (art. 85 ust. 1 pkt 5 Konstytucji<sup>8</sup>), do czego jednak nie doszło.

15. Problematyka bezpieczeństwa energetycznego od znajduje się w kręgu żywotnych zainteresowań Unii Europejskiej, czego wyrazem są różne inicjatywy programowe zmierzające do jego zapewnienia.<sup>9</sup> Stała się ona również przedmiotem licznych aktów prawa pochodnego, których nie sposób tu wymieniść. Kluczowe znaczenie mają tu następujące dokumenty Parlamentu Europejskiego i Rady, tj.:

- rozporządzenia:
  - nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE,<sup>10</sup>
  - nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego,<sup>11</sup>
- dyrektywy:
  - nr 90/547/EWG z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci,<sup>12</sup>
  - nr 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci,<sup>13</sup>
  - nr 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów,<sup>14</sup>
  - nr 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej,<sup>15</sup>
  - nr 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego,<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Wedle którego jeżeli umowa międzynarodowa dotyczy spraw regulowanych w ustawie, wówczas jej ratyfikacja musi zostać poprzedzona zgodą Parlamentu wyrażoną w formie ustawy.

<sup>9</sup> Zob. Nowacki, M.: *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*. Oficyna Wolters Kluwer Polska „Lex”. Warszawa, 2010.

<sup>10</sup> Dz. U. L Nr 295, s. 1 i nast.

<sup>11</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 36 i nast.

<sup>12</sup> Dz. U. L Nr 313, s. 30 i nast.

<sup>13</sup> Dz. U. L Nr 147, s. 37 i nast.

<sup>14</sup> Dz. U. L Nr 164, s. 3 i nast.

<sup>15</sup> Dz. U. L Nr 27, s. 3 i nast.

<sup>16</sup> Dz. U. L Nr 204, s. 1 i nast.

- nr 2005/89/WE z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych,<sup>17</sup>
- nr 2009/28/WE z dnia 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,<sup>18</sup>
- nr 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE,<sup>19</sup>
- nr 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE.<sup>20</sup>

16. Prawne wymagania dotyczące szeroko pojmowanego sektora gospodarki energetycznej w Polsce (odnoszone zarówno do podejmowania inwestycji w tym zakresie, jak i ich funkcjonowania) są niesłychanie zróżnicowane i nie należą do dostatecznie transparentnych. Tworzy je kilkanaście ustaw bezpośrednio<sup>21</sup> bądź pośrednio<sup>22</sup> odnoszących się do omawianej problematyki. Przewidziane nimi mechanizmy prawne częściowo nakładają się, nie zawsze funkcjonują, co w rezultacie utrudnia realizację inwestycji w sektorze energetycznym, znacząco wydłuża cykl inwestycyjny, a w konsekwencji podważa dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

17. W świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>23</sup> celami publicznymi (pośrednio bądź bezpośrednio związanymi z zaspokajaniem potrzeb energetycznych) są:

- 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,
- budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla,<sup>24</sup>
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw,<sup>25</sup>
- poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Wyliczenie to nie ma jednak charakteru wyczerpującego, bowiem istota „celów publicznych” może zostać określona w odrębnych ustawach. Wiadomo również, że system

<sup>17</sup> Dz. U. L Nr 33, s. 22 i nast.

<sup>18</sup> Dz. U. L Nr 140, s. 16 i nast.

<sup>19</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 55 i nast.

<sup>20</sup> Dz. U. L Nr 211, s. 94 i nast.

<sup>21</sup> Np. ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

<sup>22</sup> Jak np. ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. 2014, poz. 518 ze zm.

<sup>24</sup> Dla potrzeb tzw. projektu demonstracyjnego wychwyty i podziemnego składowania dwutlenku węgla (tzw. technologia CCS).

<sup>25</sup> Przede wszystkim są nimi m.in. węgiel kamienny, węgiel brunatny oraz węglowodory (ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich pochodne).

planowania przestrzennego winien zapewniać „potrzeby interesu publicznego” (art. 1 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p.), a z mocy odrębnych rozwiązań celami publicznymi są także:

- inwestycje w zakresie terminalu (regazyfikacyjnego w Świnoujściu) oraz związane nim inwestycje towarzyszące,<sup>26</sup>
- budowa obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.<sup>27</sup>

Istotne jest natomiast to, że pozostałe rodzaje działalności związane z gospodarką energetyczną, pomimo iż ewidentnie dotyczą szeroko pojmowanej użyteczności publicznej, nie zostały przez ustawodawcę zaliczone do kategorii „celu publicznego”. W szczególności nie należy do nich lokalizacja oraz budowa:

- elektrowni konwencjonalnych,
- obiektów energetycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii, co wypada ocenić jako ewidentne niedopatrzenie ustawodawcy.

18. W art. 3 pkt 16 prawa energetycznego<sup>28</sup> bezpieczeństwo energetyczne zdefiniowane zostało jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Co prawda wyraźnie nie przewiduje tego żaden przepis prawa, to jednak lektura prawa energetycznego uzasadnia ocenę, że zapewnienie wspomnianego stanu jest obowiązkiem państwa.<sup>29</sup> Osiągnięcie tego celu wymaga natomiast złożonych działań, przede wszystkim o charakterze politycznym, ekonomicznym, prawnym, organizatorskim i innym.

19. Wśród działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr.en. zaliczyć przede wszystkim należy:

- dostęp do krajowych nośników energii, co należy rozumieć jako przyjazny inwestorowi i oparty na obiektywnych przesłankach reżim prawny dotyczący:
  - poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin stanowiących nośniki energii,
  - przeróbki i przesyłu (transportu) wydobytych kopalin (produktów ich przeróbki),
  - magazynowania wydobytych węglowodorów,
  - inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii,
- wytwarzania i przesyłu energii elektrycznej i ciepłej,
- w razie braku krajowych nośników energii – zapewnienie ich pozyskiwania z zagranicy,
- swobody i pewności inwestowania w powyższych dziedzinach,

<sup>26</sup> Zob. ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplo-nego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm.

<sup>27</sup> Zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. MURAS, Z. – SWORA, M. (red.): *Prawo energetyczne: stan prawny 9 sierpnia 2010 r., wraz z omówieniem przepisów wchodzących w życie 1 stycznia 2011 r. Komentarz*. Oficyna Wolters Kluwer Polska „Lex”. Warszawa, 2010.

<sup>29</sup> Skoro jednak w świetle art. 5 Konstytucji obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jest m.in. zapewnienie oraz bezpieczeństwa obywateli, można bronić poglądu, że środkiem zmierzającym do tego celu jest bezpieczeństwo energetyczne. W przeciwnym razie wszelkie rozwiązania ustawowe nakazujące planowanie przedsięwziąć w zakresie gospodarki energetycznej traciłyby rację bytu.

- mechanizmów interwencjonizmu państwowego pozwalające na łagodzenie sytuacji kryzysowych, jak np. w razie klęsk żywiołowych, perturbacji politycznych itd.

20. Warto natomiast zwrócić uwagę na związki omawianej problematyki z wymaganiami ochrony środowiska. Pozyskanie każdej postaci energii (jej nośników), podobnie jak jej przesył (przesył nośników energii) wiąże się z ingerencją w stan środowiska. Dotyczy to również wykorzystywania energii. Trafnie zatem ustawodawca przyjmuje, że zapewnienie wspomnianego bezpieczeństwa nie jest celem samym dla siebie, ale musi być realizowane zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, w praktyce dążąc do minimalizacji wpływów gospodarki energetycznej na stan środowiska. W istocie rozwiązania te wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Ich celem jest bowiem zapewnienie bytu człowieka oraz rozwoju gospodarczego. Z punktu widzenia tematu oznacza to natomiast potrzebę wdrożenia m.in. takich rozwiązań prawnych, które zapewnią osiągnięcie wspomnianego celu. W istocie co najmniej częściowo będą one miały charakter uznaniowy. O ile ustalenie bieżących potrzeb w opisanym zakresie może być stosunkowo proste do ustalenia, o tyle nie jest dostatecznie jasne, jak rozumieć wspomniane potrzeby perspektywiczne, a zwłaszcza jakiego horyzontu czasowego miałyby one dotyczyć.

21. Określenie „w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony” oznacza nakaz prowadzenia tych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w sposób odpowiadający wymaganiom gospodarki rynkowej. Z kolei zwrot „przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” oznacza, że potrzeby związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego nie mogą być realizowane kosztem ochrony środowiska, dla podkreślenia czego niekiedy używa się określenia „zielony wzrost gospodarczy”. Ustalenie szczegółów może natomiast być dość trudne, bowiem stosownie do art. 3 pkt 13 prawa ochrony środowiska<sup>30</sup> istota jego ochrony polega na podejmowaniu (zaniechaniu) działań umożliwiających zachowanie (przywracanie) równowagi przyrodniczej, w szczególności poprzez:

- a) racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałanie zanieczyszczeniom,
- c) przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

22. Konkluzje te korespondują z wymaganiami prawa energetycznego, które przewiduje, że jego celem jest m.in. określenie zasad:

- kształtowania polityki energetycznej państwa,
- warunków zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, jak również tworzenie warunków do:
- zrównoważonego rozwoju kraju,
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii,
- rozwoju konkurencji,
- przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii,

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm., dalej cyt. jako „pr.o.ś.”.



- uwzględniania wymagań ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1).

23. Z kolei zrównoważony rozwój zdefiniowany został jako 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 (art. 3 pkt 50 pr.o.ś.). Co prawda sposób rozumienia wspomnianego określenia może być wprawdzie tematem samym dla siebie, to jednak warto zwrócić uwagę na ocenę Naczelnego Sądu Administracyjnego, zdaniem którego w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury,<sup>31</sup> Zgodzić się również należy ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie który przyjmuje, że w polskim systemie prawnym, nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). W myśl tej zasady organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym.<sup>32</sup>

24. Sygnalizowana wyżej problematyka należy zatem do niezwykle konfliktowych, przy czym nierzadko konflikt ten może zachodzić pomiędzy celami (interesami) publicznymi. Doskonałym przykładem są tu kopaliny wykorzystywane jako nośniki energii (przede wszystkim zaś węgiel kamienny, węgiel brunatny, węglowodory). Truizmem jest stwierdzenie, że ich wydobywanie stanowi czynnik zapewniający bezpieczeństwo energetyczne kraju, a nadto że może ono odbywać się wyłącznie w miejscach występowania złóż takich kopalin. Oznacza to, że odkrycie i udokumentowanie złoża wspomnianej kopaliny (w rozmiarach uzasadniających podjęcie wydobywania) może w znaczącym stopniu wpływać na stan środowiska, przede wszystkim w drodze jego znaczącego przeobrażenia. Celem publicznym jest zarówno poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin stanowiących przedmiot prawa własności górniczej,<sup>33</sup> jak i (m.in.) ochrona środowiska, w tym jego przyrodniczo cennych elementów. Bezsprornie zaś wydobywanie kopalin oddziałuje na nieruchomości (zwłaszcza gruntowe), bądź to prowadząc do powstawania szkód (np. górnictwo podziemne) bądź wymaga nabycia przez przedsiębiorcę cudzych nieruchomości (czego przykładem jest górnictwo odkrywkowe). Prawo własności podlega zaś ochronie konstytucyjnej. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnej. W praktyce może to prowadzić do oporu społeczności lokalnych, czego najlepszym przykładem są konflikty związane z podejmowaniem inicjatyw zmierzających do uruchomienia wydobywania węgla brunatnego z nowych złóż. Nasuwa się zatem pytanie, jak rozstrzygnąć kolizję wspomnianych celów

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1820/11.

<sup>32</sup> Prawomocny wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt IV S.A./Wa 1269/08.

<sup>33</sup> A zatem węgla kamiennego, brunatnego oraz węglowodorów. Przedmiotem własności górniczej w zasadzie nie jest natomiast torf.

publicznych. Niestety, za sprawą powszechnie obowiązujących instrumentów prawnych (w dodatku w praktyce stosowanych niezwykle wybiórczo) nie jest to proste, a przede wszystkim znacząco wydłuża czas niezbędny do uzyskania decyzji niezbędnych do podjęcia danej działalności. Nie do rzadkości należą zatem sytuacje, w których rozstrzygnięcia te nabierają charakteru niezwykle uznaniowego. Z kolei granice zarówno działań składających się na pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, jak i wspomnianej ochrony środowiska wyznaczają przede wszystkim czynniki przyrodnicze, techniczne, ekonomiczne oraz polityczne.

25. Skoro bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z czynników zapewnienia bezpieczeństwa państwa, to tym samym jego zapewnienie wymaga znaczącej ingerencji państwa, wyrażającej się w nadzorze nad tego rodzaju działalnością, a także wprowadzeniem ograniczeń dotyczących praw i swobód konstytucyjnych. Przykładem tego ostatniego może być system koncesjonowania wielu rodzajów działalności związanych wytwarzaniem energii, pozyskiwaniem jej nośników itp. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego może też wymagać wyłączenia powszechnie obowiązujących wymagań prawa, zwłaszcza dotyczących realizacji inwestycji czy też związanych z pomocą publiczną.

## ROLA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO\*

GRZEGORZ DOBROWOLSKI

**Abstract:** **The Role of Sustainable Development in the Energy Security**

In accordance with the provisions of the Act of 10 April 1997. Energy Law, energy security is “the state of the economy allows to cover the current and prospective demand for fuel and energy in a technically and economically justified by the requirements of environmental protection”. Ensuring energy security must be in accordance with the principle of sustainable development. Therefore, all activities related to the acquisition of energy, its transmission and use should be carried out in accordance with the provisions of environmental law. All these rules can be considered as a new area of law – the law of energy security.

**Keywords:** sustainable development, energy security, environmental protection

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska

I. Celem uchwalonej dnia 10 kwietnia 1997 r. ustawy Prawo energetyczne (dalej „p.e.”) (Dz. U. z 2012 r. nr 1059 ze zm.) 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 energii. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. To ostatnie rozumiane jest zaś jako (art. 3 pkt 16 p.e.) „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”.

Pojęcie zdefiniowane w art. 3 pkt 13 ustawy stanowi w istocie wypadkową kilku elementów, na które składają się bezpieczeństwo:

- dostaw energii elektrycznej,
- pracy sieci elektroenergetycznej,

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H5/00632.

- dostarczania paliw gazowych,
- funkcjonowania systemu gazowego, systemu elektroenergetycznego albo sieci ciepłowniczej,
- funkcjonowania sieci transportowej dwutlenku węgla.

Jak wynika z treści ustawy, osiągnięcie jej celów winno następować ze szczególną dbałością o stan środowiska. Wynika to zarówno z wspomnianych wyżej pojęć, jak również celu polityki energetycznej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy jest nim zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Podobne treści można znaleźć również w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym „projektowanie, produkcja, import, budowa oraz eksploatacja urządzeń, instalacji i sieci powinny zapewniać racjonalne i oszczędne zużycie paliw lub energii przy zachowaniu [...] bezpieczeństwa obsługi i otoczenia po spełnieniu wymagań ochrony środowiska”.

Rola, jaką w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa odgrywa problematyka ochrony środowiska, uzasadnia podjęcie próby ustalenia wzajemnych relacji pojęcia bezpieczeństwa energetycznego oraz zasady zrównoważonego rozwoju, stanowiącej naczelną regułę określenia zasad korzystania z zasobów środowiska.

Zasada zrównoważonego rozwoju pojawiła się w polskim systemie prawnym z wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W świetle jej art. 5, „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis ten określa funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania. Wprowadza zasadę zrównoważonego rozwoju jako zasadę ustrojową, odnoszącą się do podstawowych zadań państwa a jednocześnie określa ochronę środowiska jako jednego z podstawowych zadań władz publicznych jak i obywateli.<sup>1</sup>

Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.<sup>2</sup> W świetle jej art. 3 pkt 50 jest nim „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”.

Powyższa definicja jest zbieżna z tymi występującymi w najważniejszych dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska. Przykładem można tu przytoczyć choćby raport Komisji Ochrony Środowiska ONZ z 1987 r. zatytułowany „Nasza wspólna przyszłość” (tzw. raport Brundtland), gdzie rozwój zrównoważony określono jako taki rozwój, który zapewnia zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, nie przekreślając możliwości zaspokojenia potrzeb pokoleń następnych.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> BUKOWSKI, Z.: Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska. *Prawo i środowisko* z 2002 r. nr 4, s. 63–73. Por. także STELMASIAK, J. (red.): *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa, 2010, s. 27.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1232.

<sup>3</sup> <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

Inaczej zrównoważony rozwój ujmowany jest w dokumentach Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody. W Światowej Strategii Ochrony Przyrody jest on definiowany jako „procesy przekształcania biosfery i wykorzystania zasobów (ludzkich, ekonomicznych oraz zasobów przyrody nieożywionej i ożywionej) dla zaspokojenia potrzeb człowieka i poprawy jakości jego życia, które uwzględniają równocześnie czynniki społeczne, ekologiczne, ekonomiczne i wielkość zasobów przyrody. W wypadku możliwości wyboru jednej z opcji rozwoju procesy te uwzględniają korzyści i straty wynikające z potencjalnego wyboru w perspektywie bliższej i odległej przyszłości”.<sup>4</sup>

Można jeszcze tu wspomnieć o definicji (czy raczej kryteriach) zrównoważonego rozwoju zawartym w dokumencie Agenda 21 dla Regionu Morza Bałtyckiego. Zgodnie z tym dokumentem<sup>5</sup> „zrównoważony rozwój oznacza:

- bezpieczne i zdrowe życie obecnych i przyszłych pokoleń,
- kwitnącą i sprzyjającą współpracy gospodarkę i społeczeństwo dla wszystkich,
- że współpraca regionalna i lokalna opiera się na demokracji, otwartości i uczestnictwie,
- że różnorodność biologiczna i ekosystemów i ich produktywność będą odnowione lub utrzymane,
- że zanieczyszczenie atmosfery, ziemi i wody nie przekroczy możliwości regeneracyjnych przyrody,
- że zasoby odnawialne są używane i zarządzane efektywnie w granicach ich możliwości regeneracyjnych,
- że przepływ materiałowy zasobów nieodnawialnych jest efektywny i cykliczny, a substytuty odnawialne są tworzone i promowane,
- że świadomość elementów i procesów prowadzących do zrównoważonego rozwoju jest wysoka wśród różnych uczestników i poziomów społeczeństwa”.

II. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, pojęcie zrównoważonego rozwoju może być wykorzystywane w prawie w dwojaki sposób. Pierwszy, to ogólne odwołania do samej koncepcji w treści poszczególnych aktów prawnych. Drugi, to wykorzystanie elementów analizowanej koncepcji w aktach w sposób systemowy, umożliwiający przeniesienie celów i zadań określonych w jej ramach.<sup>6</sup>

W ustawodawstwie, zarówno wewnętrznym jak i międzynarodowym, funkcjonuje również pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju. Na początku jednak należy wyraźnie podkreślić, iż terminu powyższego nie należy utożsamiać z „zasadami zrównoważonego rozwoju”, przyjętymi w trakcie konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. Wówczas to została przyjęta „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju”.<sup>7</sup> Zawiera ona 27 zasad stanowiących katalog praw i obowiązków, których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia celu głównego, jakim jest zrównoważony rozwój.<sup>8</sup> Statuuja one przede

<sup>4</sup> Por. Światowa strategia ochrony przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju, IUCN, UNEP, WWF, Liga Ochrony Przyrody, Warszawa 1985.

<sup>5</sup> Agenda dla regionu Morza Bałtyckiego – Bałtyk 21 [w] Seria Bałtyk 21 Nr 1/98.

<sup>6</sup> BUKOWSKI, Z.: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń, 2009, s. 41.

<sup>7</sup> Ang. *Rio Declaration on Environment and Development*.

<sup>8</sup> STOCHLAK, J. – PODOLAK, M.: *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*. Lublin, 2006, s. 381–423.

wszystkim regułę, iż człowiek jest w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju (zasada 1). Prawo do rozwoju musi być realizowane tak, ażeby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji (zasada 3). Zgodnie zaś z zasadą 4 „deklaracji”, aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Powyższe zasady stanowią swego rodzaju deklaracje polityczne państw, które uczestniczyły w konferencji w Rio de Janeiro. Są wytycznymi, od realizacji których uzależnione jest wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku „zasady zrównoważonego rozwoju”. Ta stanowi zasadę prawa. To ostatnie pojęcie budzi jednak spore wątpliwości interpretacyjne. Odwołując się do doktryny prawa w tym zakresie można stwierdzić, iż termin „zasada prawa” używany jest w dwóch znaczeniach, opisowym i dyrektywalnym. Zasady rozumiane dyrektywalnie to reguły wyrażające wartości, które prawodawca uważa za szczególnie doniosłe i co do których chce, by były respektowane przy stosowaniu pozostałych norm. Stanowią one dyrektywy postępowania, które można wyinterpretować z tekstu prawnego lub wywnioskować z norm prawnych, które zostały wyinterpretowanych z tego tekstu i są przez to prawnie wiążące (zasada prawa *sensu stricte*). Inny charakter mają zasady w znaczeniu opisowym, określające typ ukształtowania danej instytucji prawnej.

W literaturze przedmiotu pojęcie zrównoważonego rozwoju, w rozumieniu zasady prawa, budzi pewne kontrowersje. Wedle części Autorów można mówić o zasadzie zrównoważonego rozwoju jako zasadzie ogólnej systemu prawa.<sup>9</sup> Pomimo pewnych wątpliwości przyjmuje się również, że analizowana zasada ma charakter dyrektywalny.<sup>10</sup> Wedle innych podglądów charakter zasady zrównoważonego rozwoju jest szczególnie. Stanowi ona raczej koncepcję rozwoju społeczno-gospodarczego, czy też ideę stworzenia stałych i sprawiedliwych podstaw bytu ludzi, zarówno obecnych jak i przyszłych pokoleń, poprzez zrównoważenie rozwoju społecznego i ekonomicznego ze zużyciem zasobów środowiska oraz poprawę jego jakości, tam gdzie to jest konieczne.<sup>11</sup>

Inaczej zasada zrównoważonego rozwoju jest rozumiana w orzecznictwie sądowniczym. Tu przyjmuje się, iż stanowi ona przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posilkować się wspomnianą zasadą. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa ale z drugiej strony zasadę te powinny mieć na uwadze organy stosujące

<sup>9</sup> JAWOROWICZ-RUDOLF, A.: *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa* [w:] *Prace z zakresu Ekonomii i Polityki*. Kielce, 2001/4, s. 46.

<sup>10</sup> BUKOWSKI, Z.: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń, 2009, s. 45.

<sup>11</sup> Por. w tym zakresie SOMMER, J.: *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju* [w:] PAPUZINSKI, A. (red.): *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*. Bydgoszcz, 2005 oraz JERZMAŃSKI, J.: *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim* [w:] RADECKI, W. (red.): *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*. Wrocław, 2006, s. 382.

prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.<sup>12</sup>

W polskim systemie prawnym nie ustanowiono jednak zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza analizowana zasada (zgodnie z art. 5 Konstytucji RP). W myśl tej zasady organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym.<sup>13</sup> Nie ulega więc wątpliwości, iż w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody (środowiska), ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany choćby z koniecznością budowania stosownej infrastruktury.<sup>14</sup>

Jak się wydaje, zasady zrównoważonego rozwoju (w znaczeniu prawnym) nie można zakwalifikować w sposób jednoznaczny do jednej z wymienionych wyżej kategorii. Jak się zdaje, będzie ona stanowić zarówno postulat, skierowany do ustawodawcy, odnośnie kształtowania pożądanego kierunku regulacji, jak również pomagać w wykładni tych przepisów, które budzą rozbieżności interpretacyjne.

III. Analizując relację między pojęciem bezpieczeństwa energetycznego a zasadą zrównoważonego rozwoju warto zwrócić uwagę na art. 1 ust. 2 in principio ustawy Prawo energetyczne. Zgodnie z tym przepisem, 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 energii”.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż użyte sformułowanie „zrównoważony rozwój kraju” to pośrednio odwołanie do zasady zrównoważonego rozwoju. W prawie energetycznym rozwój taki odnosi się nie tyle do państwa, co do kontekstu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, którego częścią jest gospodarka paliwami i energią na terytorium RP.<sup>15</sup> Stanowisko takie może budzić wątpliwości. Nie do końca bowiem wiadomo, w kontekście wcześniej poczynionych ustaleń, czemu zatem w art. 1 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne miało by służyć stwierdzenie, iż celem ustawy jest również „uwzględnianie wymogów ochrony środowiska”. Niezależnie od tego zrównoważony rozwój musiałby się odnosić do „środowiska” jako całości. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy realizacja nakazu przewidzianego w art. 5 Konstytucji RP odbywa się kosztem środowiska „poza terytorium kraju”.

Jak się zdaje, pojęcie „zrównoważony rozwój kraju” ma charakter raczej ekonomiczny. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w treści art. 13 ustawy, zgodnie z którym „celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska”. Jak widać problematyka ochrony środowiska została tam

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r. sygn. II SA/Go 825/08 (wszystkie orzeczenia za Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

<sup>13</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r. sygn. IV SA/Wa 1269/08.

<sup>14</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r. sygn. II OSK 1820/11.

<sup>15</sup> KLOC-EVISON, K. – KOŠKA, D.: Komentarz do art. 1 ustawy Prawo energetyczne [w:] MURAS, Z. – SWORA, M. (red.): *Komentarz do ustawy Prawo energetyczne*. Lex/El.

dołączona niejako „dodatkowo” obok celów związanych z rozwojem gospodarczym. Także polityka energetyczna państwa (art. 15 p.e.) jest opracowywana zgodnie z zasadą „zrównoważonego rozwoju kraju” i zawiera

- 1) ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres;
- 2) część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 20 lat;
- 3) program działań wykonawczych na okres 4 lat zawierający instrumenty jego realizacji.

**Co ciekawe „Polityka energetyczna państwa do 2030 r.” posługuje się głównie pojęciem „zrównoważonego rozwoju”.**<sup>16</sup> Już we wprowadzeniu do niej jest użyte określenie „do najistotniejszych zasad polityki energetycznej zaliczono m.in.: oparcie rozwoju energetyki na idei zrównoważonego rozwoju i mechanizmach konkurencji, wypełnianie [...]”. W pkt. 1.2 stwierdza się zaś, iż „realizując działania zgodnie z tymi kierunkami, polityka energetyczna będzie dążyła do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego kraju przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju”. W istocie taka sama sytuacja występuje w przyjętej dnia 15 kwietnia 2014 r. uchwale Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”.<sup>17</sup> We wprowadzeniu zawiera ona stwierdzenie, iż podstawowym warunkiem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie wysokiej jakości życia obecnym i przyszłym pokoleniom, przy racjonalnym korzystaniu z dostępnych zasobów. Podejście to ma charakter dominujący w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, a w ostatnich latach koncentruje się na konieczności transformacji systemów społeczno-gospodarczych w kierunku tzw. „zielonej gospodarki”. Jedynie w rozdziale V Rada Ministrów używa terminu „zrównoważony rozwój kraju” odnośnie celów narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej.

Ustawa Prawo energetyczne zawiera jeszcze dwa odesłania do zasady zrównoważonego rozwoju, które nie wnoszą w praktyce nic nowego do prowadzonych rozważań. Pierwsze zawarte jest w art. 9s ustawy i ma charakter pośredni. Odnosi się ono do poświadczenia spełnienia przez biopłynny kryteriów zrównoważonego rozwoju, o którym mowa w art. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.<sup>18</sup> Drugie dotyczy sprawozdań z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych i energii elektrycznej (art. 15 p.e.).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia należy przyjąć, iż ustawa Prawo energetyczne praktycznie nie zawiera bezpośrednich odwołań do zasady zrównoważonego rozwoju. Pojawia się jednak pytanie, czy odesłania takie są konieczne. Należy mieć bowiem świadomość, iż prawną regulacją energetyki, w tym obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego nie są domeną li tylko ustawy dnia 10 kwietnia 1997. Realizację celu ustawy (w zakresie bezpieczeństwa energetycznego) następuje bowiem na kilku etapach, wśród których można wymienić:

<sup>16</sup> Por. obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (Mon. Pol. Z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

<sup>17</sup> Mon. Pol. poz. 469.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 5. 6. 2009, s. 16.



- budowę obiektów energetycznych (w tym sieci przesyłowych),
- pozyskiwanie nośników energii (przede wszystkim paliw energetycznych),
- wytwarzanie energii,
- przesył energii,
- wykorzystanie energii (w tym działania zmierzające do poprawy efektywności w tym zakresie).

Każdy z tych etapów musi następować z zachowaniem odpowiednich reguł przewidzianych przepisami szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska. To ostatnie zaś, jest tworzone, ale również stosowane zgodnie z dyrektywami zasady zrównoważonego rozwoju. Rozwój obiektów i sieci energetycznych stanowią przedsięwzięcia 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.<sup>19</sup> Pozyskiwanie kopalnych nośników energii to domena ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.<sup>20</sup> Środowiskowe uwarunkowania wytwarzania energii (w tym zakres dopuszczalnego oddziaływania na środowisko) oraz związane z tym ekonomiczne instrumenty są przede wszystkim reglamentowane przepisami ustaw z dnia:

- 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- 14 grudnia 2012 r. o odpadach.<sup>21</sup>

Nie można wreszcie w rozpatrywanym zakresie zapominać o przepisach ustaw z dnia 2009 listopada 2000 Prawo atomowe<sup>22</sup> oraz z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.<sup>23</sup> W oparciu o przepisy tych aktów (mimo odmiennego zakresu regulacji) można realizować przedsięwzięcia, które ostatecznie pozwolą zrealizować cel określony w art. 1 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne i w konsekwencji zapewnić bezpieczeństwo energetyczne.

IV. Reasumując powyższe rozważania można dojść do kilku ogólnych wniosków. Przede wszystkim należy podkreślić, iż ustawa Prawo energetyczne w bardzo ograniczonym zakresie odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju. Trudno ocenić tę sytuację pozytywnie, zwłaszcza w kontekście konieczności bezpieczeństwa energetycznego, które w istocie służy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony nie można mówić o realizacji bezpieczeństwa energetycznego bez pełnego wykorzystania zasady, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP. Poza sferą deklaratywną faktyczne związanie tych dwóch pojęć ma miejsce w ustawodawstwie zwykłym. Wszak rozwiązania służące wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii (zwłaszcza z mikroinstalacji) i ich dywersyfikacja służy zapewnieniu rozwoju zrównoważonego.

Obowiązująca ustawa Prawo energetyczne jest ukierunkowana, co do zasady, na tzw. „dużą energetykę”. Nie jest to rozwiązanie trafne. Docelowo należy założyć znaczący wzrost w bilansie energetycznym kraju udziału źródeł małych (często eksploatowanych

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 264 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

przez osoby fizyczne). Dlatego konieczna jest wspólna regulacja, która pozwoli w sposób bezkonfliktowy współistnieć (i wzajemnie się uzupełniać) tym dwóm „filozofiom” zaopatrzenia w energię.

Nie ulega wreszcie wątpliwości, że dla rozwoju gospodarki narodowej zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego odgrywa podstawową rolę. Nie można jednak rozpatrywać tego pojęcia w oderwaniu od przepisów szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, które służy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Uzasadnieniem tej tezy może być samo odwołanie do definicji bezpieczeństwa energetycznego jako stanu gospodarki umożliwiającego pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. W świetle tego bezpieczeństwo energetyczne będzie polegało na bezpiecznym dla środowiska zaopatrzeniu w źródła (nośniki) energii, budowie niezbędnej infrastruktury, wytworzeniu, przesyłach i wreszcie jej wykorzystaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, iż wspomniane przepisy ustawy Prawo energetyczne, ustawy składające się na szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska oraz międzynarodowe i europejskie zobowiązania Polski statuują nową dziedzinę prawa, którą można określić mianem prawa bezpieczeństwa energetycznego. Jego przedmiotem będzie prawna regulacja pozyskiwania, przesyłu i wykorzystania energii zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. De lege lata badania w tym zakresie mogą być prowadzone przede wszystkim w zakresie przepisów odnoszących się do powyższej problematyki rozrzuconych w różnych aktach prawnych. Docelowo jednak zasadne jest zgłoszenie postulatu zmiany przepisów regulujących tę problematykę i stworzenie aktu, który będzie ją regulował w sposób kompleksowy. Konieczne będzie również dokonanie odpowiednich odesłań do ustaw powszechnych związanych z problematyką realizacji poszczególnych celów składających się na pojęcie bezpieczeństwa energetycznego.

## W KIERUNKU BEZPIECZEŃSTWA KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEGO EUROPY CENTRALNEJ, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PRAWA OBOWIĄZUJĄCEGO NA TERYTORIUM REPUBLIKI CZESKIEJ

LESZEK KARSKI

**Abstract:** **Towards a Climate and Energy Security in Central Europe, With Particular Emphasis on the Law in Force in the Territory of the Czech Republic**

This article addresses the concept of climate and energy security law at the Central European level. The paper begins with a general background on reasons to indicate the legal level between the state level and the European Union level. The next section provides a brief overview of international climate and energy law. The third section discusses selected issues related to legislation of the European Union. In order to provide deeper insight, the next part of the analysis is based on the domestic law of the Czech Republic. The final section examines the arguments for the introduction of the new level of cooperation in the area of climate and energy security.

**Key words:** Central Europe law, climate security law, energy security law, law of the Czech Republic

**Słowa kluczowe:** prawo w Europie Centralnej, prawo bezpieczeństwa klimatycznego i prawo bezpieczeństwa energetycznego, prawo wewnętrzne Republiki Czeskiej

Kwestie klimatyczno-energetyczne stanowią coraz znaczniejszy element problematyki bezpieczeństwa w otaczającej rzeczywistości. Poczynając od poziomu ludzkości, która to kategoria jest geograficznie i czasowo niezwykle szeroko rozpostarta, kończąc na, właściwym kulturze europejskiej, poziomie godności ludzkiej konkretnego człowieka, coraz lepiej daje się wyodrębnić bezpieczeństwo klimatyczne oraz bezpieczeństwo energetyczne. Pierwszy obszar bezpieczeństwa wiąże się z interesem publicznym, który na dzień dzisiejszy nie tylko jest najszerszym interesem ludzkości, lecz również i innych gatunków. Z tego też powodu najłatwiej jest dostrzegać z perspektywy z góry do dołu. Natomiast obszar bezpieczeństwa energetycznego jest widoczny najlepiej z perspektywy z dołu do góry, gdzie interes partykularny jest najszybciej dostrzegany w państwach kultury rynkowej. Czy możliwe jest zatem zejście się tych perspektyw? Czy możliwe jest zarazem powiązanie do niedawna niezwykle skonfliktowanych i przeciwstawianych sobie podwalin ludzkiej cywilizacji? Taką próbę z pewnością podejmuje się na poziomie unijnym. Lecz również wybranym państwom członkowskim coraz lepiej wychodzi wyważa-

nie i wprowadzanie harmonii w obszarze klimatyczno-energetycznym.<sup>1</sup> Następuje odnalezienie i porządkowanie uwarunkowań: międzynarodowych, unijnych, i narodowych, co wiąże się z coraz wyższym stopniem symbiozy oraz powiązania prawa międzynarodowego, unijnego i narodowego. Obok wspomnianych uwarunkowań daje się zauważyć specyficzną sytuację kulturową Europy Centralnej,<sup>2</sup> która buduje podwaliny pod dyskusję nad wyodrębnieniem kolejnego poziomu prawnego bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego. Początek prac wiąże się ze wskazaniem ponadnarodowych regulacji międzynarodowych i unijnych, które są wspólne państwom Europy Centralnej. Następnie warto poddać analizie podobieństwa i różnice w regulacjach wspomnianej grupy państw. Poszukiwanie kolejnego kręgu bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego daje asumpt do przeprowadzenia prac prawnooporównawczych. Dobrym przykładem równoważenia kwestii klimatycznych i kwestii energetycznych w dużej mierze jest zespół uregulowań prawa publicznego obowiązującego na terytorium Republiki Czeskiej.

#### SPECYFIKA EUROPY CENTRALNEJ I BRAK ODPOWIADAJĄCYCH JEJ WSPÓLNYCH, SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH

24 października 2014 r. Rada Europejska przyjęła konkluzję,<sup>3</sup> z których wynikają istotne cele redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz istotne przeobrażenia energetyki. Założone cele są szczytne, pojawia się zarazem szereg pytań odnośnie realizacji, zwłaszcza w kontekście zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Z punktu widzenia odmienności państw Europy Zachodniej i państw Europy Centralnej warto byłoby poświęcić nieco czasu nad wyodrębnieniem kolejnego obszaru regulacyjnego, uwarunkowanego w dużej mierze odrębnościami aksjologicznymi. Bez takiego wyodrębnienia i pewnego rozdzielania instrumentów realizacji unijnej polityki klimatyczno-energetycznej prawdopodobne są dwa scenariusze. Pierwszy wiąże się z brakiem osiągnięcia celów, drugi natomiast wiąże się z nadmiernymi kosztami społecznymi i ekonomicznymi dla państw Europy Centralnej, co może znacząco przyczyniać się do kryzysu demokracji.<sup>4</sup> Nie bez powodu na poziomie ponadunijnym – globalnym sytuacja omawianych państw została uregulowana odmiennie, aniżeli państw Europy Zachodniej. Specyficzne uwarunkowania państw przechodzących transformację spo-

<sup>1</sup> Konflikt klimatyczno-energetyczny jest pokłosiem konfliktu filaru gospodarki i filaru ochrony środowiska, jednak obecnie wydaje się on przeradzać w partnerstwo obu domen w ramach zrównoważonego rozwoju – CIECHANOWICZ-MCLEAN, J.: Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska. *Gdańskie Studia Prawnicze*, Vol. 31, Nr 1/2014, s. 103–104.

<sup>2</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji*. Warszawa, 2010, s. 17.

<sup>3</sup> Rada zatwierdziła propozycję Komisji „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, COM (2014) 15 final [http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20141028\\_2030\\_framework\\_conclusions.pdf](http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20141028_2030_framework_conclusions.pdf) (5. 11. 2014).

<sup>4</sup> BLOKKER, P.: *New Democracies in Crisis? A Comparative constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. London, New York, 2014, s. 136 i n.

leczno-gospodarczą powinny być znacząco uwzględnione w rozwiązaniach prawych.<sup>5</sup> Wiąże się to z odmiennością aksjologii prawa państw Europy Centralnej<sup>6</sup> od aksjologii państw Europy Zachodniej w pewnym zakresie. W konsekwencji daje to powód do zróżnicowania pewnych rozstrzygnięć prawnych obowiązujących na terytorium UE.

Wraz z rozwojem strategii redukcji emisji na poziomie unijnym, lecz również w innych regionach globu,<sup>7</sup> rodzi się pytanie na jakich poziomach najłatwiej dostrzec równowagę i harmonię pomiędzy interesem klimatycznym a interesem energetycznym? Rodzi się szereg pytań związanych ze sposobem ułożenia praw i obowiązków poszczególnych podmiotów oraz pogodzenia różnych perspektyw, zgodnie z zasadą subsydiarności. Poszukiwanie odbywa się zarówno odnośnie poziomów ułożenia stosunków, jak również sfer, w których to ułożenie ma nastąpić. Nie może dziwić, iż współczesny człowiek kultury zachodniej do wdrożenia balansu pomiędzy ochroną klimatu a zaspokojeniem potrzeb energetycznych stara się wykorzystywać najlepiej mu znany instrument, który się do tego nadaje, jakim jest prawo. Szczególne znaczenie należy przypisać prawu publicznemu, jako swoistemu systemowi kosztownych stosunków społecznych. Jednak samo jego zastosowanie nie daje odpowiednich efektów. Bez mięśni w postaci prawa prywatnego, ludzkość jest pozbawiona możliwości wdrożenia w życie ważnych wartości ogólnospołecznych, które przyświecają prawu bezpieczeństwa klimatycznego i prawu bezpieczeństwa energetycznego. Zarazem pojawia się problematyka odpowiedniego poziomu regulacji i wyważenia globalności i lokalności. Próbując poszukiwać poziomów, w których najłatwiej na dzień dzisiejszy powiązać podejście holistyczne i podejście partykularne, gdzie nie jest za daleko ani „od góry” ani „od dołu” najczęściej wspomina się o państwach albo o organizacjach ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska. Wydaje się jednak, iż w przypadku Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej i Rzeczypospolitej Polskiej pomija się bardzo istotny poziom bezpieczeństwa, który można określić zbiorczo terminem: Europa Centralna. Być może to właśnie temu poziomowi najbliższy jest do stworzenia obrazu harmonii wspierających się zagadnień klimatycznych i zagadnień energetycznych. Być może właśnie tutaj tkwi potencjał zrównoważenia, czy inaczej wyważenia pewnych wartości. Proces poszukiwania kooperacji klimatyczno-energetycznej pomiędzy narodami Europy Centralnej może skutkować powstaniem ważnego kręgu bezpieczeństwa, co niechybnie wpływa na stan kultury prawnej poszczególnych narodów oraz ich prawników. Zarazem być może ten krąg współpracy już ma swoje załączki, nie tylko w bliskości ogólnej kultury

<sup>5</sup> Joint Statement of the 21st Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrad Group Countries, the Republic of Bulgaria and Romania, [www.visegradgroup.eu/calendar/2014/joint-statement](http://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/joint-statement) (5. 11. 2014); zresztą transformacja wywarła już przemożny wpływ na systemach prawnych państw Europy Centralnej – ROBERTS, P. – PRÍBÁŇ, J.: The Central European Systems of Justice in Transition: Introductory Remarks [w:] PRÍBÁŇ, J. – ROBERTS, P. – YOUNG, J. (red.): *Systems of Justice in Transition. Central European Experiences since 1989*, s. 1 i n.

<sup>6</sup> Na odmienność intensywności moralności w prawie ochrony środowiska zwrócił uwagę RAKOCZY, B.: Moralność prawa ochrony środowiska [w:] MADEJ, A. (red.): *Nam hoc natura aequum est... Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Justyńskiego w siedemdziesięciolecie urodzin*. Toruń, 2012, s. 533, s. 543. Wydaje się, iż pewne powody, chociażby względy historyczne, pozwalają wyodrębnić aksjologię właściwą dla kręgu państw Europy Centralnej.

<sup>7</sup> U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (12. 11. 2014).

zachodnich Słowian na co zwraca uwagę Wojciech Radecki,<sup>8</sup> lecz również w bliskości i zbieżności pewnych rozwiązań kultury prawnej.<sup>9</sup> Nie można również pominąć podobieństw sytuacji państw Europy Centralnej w obszarze interakcji klimatu i energetyki z poszczególnymi narodami. Rozpoczynając omawianie tego niezwykle interesującego poziomu współpracy, lecz stosunkowo mało rozwiniętego, warto zwrócić uwagę na aspekt przepisów prawnych, jako podstawę procesu porządkowania zagadnień klimatyczno-energetycznych w Europie Centralnej. Punktem wyjścia są wspólne źródła prawa, takie jak akty prawa międzynarodowego, czy akty prawa unijnego, na których następnie budowane są porządki narodowe i samorządowe. Wskazanie kolejnego kręgu bezpieczeństwa jest oparte na dwóch obszarach. Pierwszy wiąże się z poszukiwaniem „wspólności” narodów Europy Centralnej. Natomiast drugi wiąże się z wyodrębnieniem państw Europy Centralnej od innych państw członkowskich UE.

## PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Zmiany klimatu z jednej strony, a z drugiej strony zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, wydają się być największym wspólnym wyzwaniem dla ludzkości w najbliższych dziesięcioleciach. Na poziomie międzynarodowym ochrona klimatu stała się główną przyczyną najbardziej restrykcyjnych, z punktu widzenia dotychczasowego rozwoju energetyki, aktów prawa międzynarodowego.

Podstawową umową międzynarodową, prawa powszechnego międzynarodowego, poświęconą omawianemu zagadnieniu jest Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.<sup>10</sup> Tworzy ona fundament dla systemu ochrony klimatu,<sup>11</sup> zarazem mocno kształtując przyszłość sektora energetycznego. Do dnia akcesji do UE jej postanowienia w znaczący sposób kształtowały czeską, słowacką i polską politykę oraz prawo dotyczące zmian klimatu. Celem ostatecznym Konwencji jest stabilizacja koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej ingerencji człowieka w system klimatyczny. Taki poziom powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu w celu uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Cel klimatyczny, jest celem, na który składają się trzy równoważne aspekty – społeczny, gospodarczy i środowiskowy. Jest to istotna wytyczna dla prawodawców narodowych, przy kształtowaniu prawa energetycznego. Nie może też dziwić, iż miała dotychczas przemożny wpływ na regulacje Europy Centralnej w obszarze bezpieczeństwa energetycznego.

<sup>8</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji*. Warszawa, 2010, s. 17.

<sup>9</sup> O ile następuje rozdzielenie kultury prawnej od ogólnej kultury, a wydaje się, iż ma to miejsce z punktu widzenia nauki prawa.

<sup>10</sup> Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., The United Nations Framework Convention on Climate Change, UN, UNFCCC, Geneva 2005.

<sup>11</sup> Zwłaszcza, iż Konwencja zawiera zasady prawa klimatycznego – CIECHANOWICZ-MCLEAN, J.: *Zasady prawa klimatycznego*. *Gdańskie Studia Prawnicze*, Vol. 24, Nr 2/2010, s. 329 i n.; CAJCHANOVÁ, A.: *Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství*. *České právo životního prostředí*, Vol. 24, Nr 3/2008, s. 3 i n.

Narody Europy Centralnej aktywnie uczestniczyły w negocjacjach nad umowami międzynarodowymi dotyczącymi klimatu. Rzeczpospolita Polska podpisała Konwencję 5 czerwca 1992 r. i 28 lipca 1994 ją ratyfikowała.<sup>12</sup> Republika Słowacka podpisała omawiany akt 19 maja 1993 r. i ratyfikowała go 25 sierpnia 1994 r. Natomiast Republika Czeska podpisała Konwencję 18 czerwca 1993 r. i ratyfikowała ją 7 października 1993 r.<sup>13</sup> Wspomniane państwa Europy Centralnej, w przeciwieństwie do większości innych państw rozwiniętych, zrealizowały swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji wymagane art. 4 ust. 2 lit. b Konwencji.

Szczegółowe zadania redukcyjne wprowadzono dla państw rozwiniętych Protokółem z Kioto. Został on podpisany przez Rzeczpospolitą Polskę 15 lipca 1998 r. i ratyfikowany 13 grudnia 2002 r. Republika Czeska podpisała wspomniany akt 23 listopada 1998 r. a ratyfikowała go 15 grudnia 2001 r. Natomiast Republika Słowacka podpisała Protokół 24 lutego 1999 r. i ratyfikowała go 31 maja 2002 r.<sup>14</sup> W tym przypadku również zadania redukcyjne zostały przez państwa Europy Centralnej osiągnięte ze znacząco nadwyżką<sup>15</sup> – w przeciwieństwie do większości innych państw rozwiniętych.

Zobowiązania międzynarodowe, w ramach wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za system klimatyczny, miały i mają przemożny wpływ na politykę, prawo i gospodarkę państw Europy Centralnej, zwłaszcza kwestie energetyczne. Obok reżimu klimatycznego, na omawiane zagadnienie bezspornie wpływ mają postanowienia reżimu prawa handlowego – *lex mercatoria*. W szczególności należy wspomnieć o dorobku Światowej Organizacji Handlu<sup>16</sup>. Z punktu widzenia Europy Centralnej także reżim Traktatu Karty Energetycznej<sup>17</sup>, zwłaszcza protokół do niego dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, mają znaczący wpływ na dzisiejsze porządki prawne omawianych państw<sup>18</sup>. Efekt w postaci absorp-

<sup>12</sup> Dane dotyczące podpisania i ratyfikacji pochodzą z Sekretariatu Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631txt.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631txt.php) (na dzień 2. 11. 2014).

<sup>13</sup> Ponieważ nastąpił rozpad Czechosłowacji, zatem powstałe państwa, które nie były wymienione w pierwotnej treści załącznika I do Konwencji, złożyły notyfikację na podstawie art. 4 (2) (g) – Republika Czeska – 27 listopada 1995, Republika Słowacka – 23 lutego 1996; zmiany weszły w życie 13 sierpnia 1998, stosownie do decyzji 4/CP.3 przyjętej na COP 3.

<sup>14</sup> Dane dotyczące podpisania i ratyfikacji pochodzą z Sekretariatu Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php) (na dzień 2. 11. 2014).

<sup>15</sup> UNFCCC (2012) Reports on in-depth reviews of the fifth national communications of Annex I Parties, [http://unfccc.int/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/idr\\_reports/items/4056.php](http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/idr_reports/items/4056.php) (na dzień 30. 10. 2014).

<sup>16</sup> Chociażby: DOELLE, M.: Climate Change and the WTO: Opportunities to Motivate State Action on Climate Change through the World Trade Organization. *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 13, Nr 1/2004, s. 85 i n.; VRANES, E.: Climate Labelling and the WTO: The 2010 EU Ecolabelling Programme as a Test Case Under WTO Law. *European Yearbook of International Economic Law*, 2011, s. 205 i n.; KULOVESI, K.: *The WTO Dispute Settlement System: Challenges of the Environment, Legitimacy and Fragmentation*. The Netherlands, 2011, s. 217 i n.

<sup>17</sup> The Energy Charter Treaty (with incorporated trade amendment) and Related Documents [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/Treaty\\_texts/Consolidated\\_Treaty\\_and\\_related\\_documents.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/Treaty_texts/Consolidated_Treaty_and_related_documents.pdf) (27. 09. 2014).

<sup>18</sup> BELOHLAVEK, A. J.: Institutionalized Promotion and Protection of Investments in the Energy Sector [w:] BELOHLAVEK, A. J. – ROZEHNALOVÁ, N. – ČERNÝ, F. (red.): *The Role of Governmental and Non-governmental Organizations in the 21st Century, Czech Yearbook of International Law 2014*, s. 102 i n.

cji pewnych przepisów na grunt narodowy jest podyktowany między innymi faktyczną realizacją postanowień konstytucji państw Europy Centralnej odnośnie związania prawem międzynarodowym.<sup>19</sup> Wdrożenie postanowień prawa międzynarodowego odbywało się i odbywa zarówno przez: instrumenty miękkie, przede wszystkim edukację, instrumenty ekonomiczne oraz instrumenty prawne. Istotną rolę odgrywają ramy instytucjonalne. Organem odpowiedzialnym za realizację zadań w omawianym zakresie są w państwach Europy Centralnej Ministrowie Środowiska. W ich urządach pomocniczych, czyli ministerstwach znajdują się departamenty odpowiedzialne za prowadzenie polityki klimatycznej. Istotne znaczenie posiada powiązanie kwestii klimatycznych i energetycznych w strukturze instytucjonalnej. Przykładowo w Republice Czeskiej w Sekcji technicznej ochrony środowiska (Sekce technické ochrany životního prostředí) znajduje się jednostka skupiająca się na wspólnej problematyce energetyki i klimatu – Odbor energetiky a ochrany klimatu.<sup>20</sup> Natomiast w Polsce wiodącą platformą dla realizacji zadań wynikających z prawa międzynarodowego stał się Instytut Ochrony Środowiska. Zaczęto w nim umieszczać różne jednostki związane ze sprawami klimatycznymi. Już w 1992 r. powołano Sekretariat ds. Konwencji Klimatycznej.<sup>21</sup> Zadaniem Sekretariatu była realizacja i koordynacja krajowych prac wynikających z zapisów Konwencji.

Państwa Europy Centralnej realizują wszystkie nałożone na nie obowiązki wynikające z Konwencji Klimatycznej oraz z Protokołu z Kioto. Jednak nie jest to proces przebiegający bezboleśnie. Przykładowo, przyjęcie przez polski parlament postanowień prawa, umożliwiających międzynarodowy handel jednostkami emisyjnymi w ramach systemu zielonych przedsięwzięć nastąpiło dopiero w połowie 2009 r.

## PRAWO UNIJNE

Obok globalnego istotnym kręgiem bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego jest poziom regionalny-kontynentalny. Dla państw Europy Centralnej stanowi go Unia Europejska.<sup>22</sup> Kwestie powiązanych zagadnień bezpieczeństwa klimatycznego i bezpieczeństwa energetycznego najbardziej są widoczne w ramach kompetencji dzielonych pomiędzy UE a państwa członkowskie. W szczególności należy wspomnieć, zgodnie z ust. 2 art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o następujących obszarach:

<sup>19</sup> Čl. 1 (2) Ústava České republiky, 1/1993 Sb., <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (2. 11. 2014); Čl. 1 (2) Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., [http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd\\_ustava\\_2014.pdf](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_2014.pdf) (2. 11. 2014.); Art. 9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/akty-normatywne/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej/> (2. 11. 2014).

<sup>20</sup> Strony Czeskiego Ministerstwa Środowiska [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni\\_struktura/\\$FILE/OPO-organizacni\\_schema-20141001.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/organizacni_struktura/$FILE/OPO-organizacni_schema-20141001.pdf) (2. 11. 2014).

<sup>21</sup> SADOWSKI, M.: *Ochrona klimatu – kierunki badań w Ośrodku Ochrony Klimatu IOŚ, Ochrona środowiska i zasobów naturalnych*, nr 46, 2011 r., [http://www.ios.edu.pl/pol/pliki/nr46/nr\\_46\\_092.pdf](http://www.ios.edu.pl/pol/pliki/nr46/nr_46_092.pdf) (15. 8. 2014).

<sup>22</sup> Stosunek prawa unijnego do prawa wewnętrznego jest określony przez Konstytucje państw Europy Centralnej, szerzej: ZEMÁNEK, J.: *Meze ústavní autonomie EU a členských států*; WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, K. M.: *Ústavněprávní podmínky přistoupení a členství Polské republiky v Evropské unii*; BARTOŇ, M.: *Úloha Ústavního soudu při posuzování souladu národního a evropského práva – zkušenost z ČR* [w:] WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, K. M. – WITKOWSKI, Z. (red.): *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw*, t. 1. Toruń, 2009, s. 125 i n.



energia (litera i), transport (litera g) i środowisko (litera e). Omawiane kwestie bezpośrednio wskazano w części szczegółowej Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kwestie klimatyczne zostały ujęte w kontekście globalnego zaangażowania UE w sprawy ochrony klimatu w art. 191. Natomiast art. 194 Traktatu został poświęcony bezpieczeństwu energetycznemu.<sup>23</sup> Umiejscowienie tak bezpośrednich odniesień do omawianych kwestii w jednym z aktów o charakterze konstytucyjnym<sup>24</sup> Unii Europejskiej wiąże się z nadaniem im znaczącej rangi formalnej. To też, do pary z bezradnością państw członkowskich w aspekcie przyszłości bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego, znacząco wzmocniło aktywność Unii Europejskiej na polu tworzenia prawa wtórnego w omawianym obszarze. Przyjęto szereg aktów, wśród których warto wspomnieć o:

- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE;<sup>25</sup>
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- decyzji Komisji z dnia 26 marca 2013 r. określającej roczne limity emisji państw członkowskich na lata 2013–2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniają-

<sup>23</sup> Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union, [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012/consolidated\\_versions\\_of\\_the\\_treaty\\_on\\_european\\_union\\_2012\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_en.pdf) (15. 8. 2014); Również należy mieć na względzie postanowienia o Euratomie Consolidated versions of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community, [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated\\_version\\_of\\_the\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_atomic\\_energy\\_community/consolidated\\_version\\_of\\_the\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_atomic\\_energy\\_community\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_en.pdf) (15. 8. 2014)

<sup>24</sup> Pomimo upadku idei nadania materii traktatowej oficjalnej nazwy Konstytucji, to jednak materia Traktatu Konstytucyjnego w znaczącym stopniu została przetransportowana do Traktatu z Lizbony – szerzej CRA-IG, P. – de BURCA, G.: *EU Law*. Wyd. 5. OUP, 2011, s. 25 i 28.

<sup>25</sup> Autor posługuje się w tytułach aktów nadal terminem Wspólnota oraz numeracją WE, jednak z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony, powinna nastąpić zmiana na termin Unia oraz na numerację UE. Aby nie wprowadzać nadmiernej komplikacji posłużoną się terminologią oraz numeracją pierwotną.

cej dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006;

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określającej normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE;
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE;
- dyrektywie Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych;
- rozporządzeniach sieciowych.

Z aktów „przedlizbońskich” warto przywołać:

- dyrektywę 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych;
- dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, wraz ze zmianami;
- dyrektywę 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych.

Ogrom regulacji prawa wtórnego wskazuje z jak znaczącym materiałem normatywnym powinny się zmierzyć zarówno organy stanowiące jak i stosujące prawo w państwach Europy Centralnej. Tymczasem praktyka wskazuje, jak wolno kształtuje się kultura prawna dotycząca analizowanego kręgu bezpieczeństwa klimatycznego-energetycznego.<sup>26</sup>

W porównaniu do poziomu międzynarodowego, sytuacja państw Europy Centralnej w tej samej kwestii klimatyczno-energetycznej lecz na poziomie bezpieczeństwa unijnego jest odmienna. W tym przypadku istotne znaczenie odgrywa szereg kwestii. Między innymi warto przywołać odmienny punkt wyjścia państw Europy Zachodniej i państw Europy Centralnej i to zarówno w aspekcie społecznym, gospodarczym, jak i środowiskowym. Na rozbieżność w zakresie postrzegania potrzeby przemian wpływają przede wszystkim dwa fakty. Pierwszy z nich odnosi się do tego, iż Europa Zachodnia już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku została nocno zmotywowana przez kryzys energetyczny do zajęcia się problematyką bezpieczeństwa energetycznego. W dużej mierze też przez

<sup>26</sup> Jest to widoczne nawet w łatwiejszej fazie przyswajania bardziej jednorodnego reżimu prawa środowiskowego – KRÄMER, L.: *Direct Effect and Consistent Interpretation: Strengths and Weaknesses of the Koncept* [w:] JANS, J. H. – MACRORY, R. – MORENO MOLIN, A. M. (red.): *National Courts and EU Environmental Law*. Groningen, 2013, s. 61 i n.

jego pryzmat postrzega kwestie klimatyczne. Tymczasem Europa Centralna, przez dosyć brakujących długi okres cieszyła się „bezpieczeństwem” opartym w znaczącej mierze na dostawach nośników energetycznych najpierw z ZSRR a potem z Rosji. Drugim faktem są możliwości społeczno-gospodarczo-organizacyjne oraz stopień efektywności. Państwa Europy Centralnej przeżywają najbardziej zaawansowaną transformację społeczno-gospodarczą, co znajduje swoje odbicie w prawie<sup>27</sup> i w związku z tym ich percepcja, w tym percepcja prawna, jest skupiona na zbyt wielu zagadnieniach w niezmiernie krótkim czasie. Z tego też w dużej mierze wynika mniejszy stopień systemowego ujęcia kwestii klimatyczno-energetycznych, aniżeli w państwach Europy Zachodniej.

W Europie Zachodniej konsekwentnie najpierw odrabiano lekcje efektywności energetycznej, aby następnie przejść do rozwoju energetyki odnawialnej i ostatecznie do systemu handlu uprawnieniami do emisji. Europa Centralna przystępując do Unii Europejskiej otrzymała od razu do wykonania trzy wskazane zadania klimatyczno-energetyczne, co ugodziło w logikę hierarchicznego postępowania i w znaczącej mierze odbiło się na możliwości prawidłowej i efektywnej recepcji prawa unijnego.

Kiedy rozpoczynano i prowadzono proces negocjacji w sprawie akcesji ČR, SR i RP do UE, dorobek prawny UE w obszarze zagadnień klimatycznych nie był istotnie rozwinęty. Znacząca redukcja emisji gazów cieplarnianych, wydawała się zapewniać komfort w realizacji zadań UE. Z perspektywy zachodnioeuropejskiej można uznać, iż państwa Europy Centralnej, zwłaszcza RP, przechodząc transformację nie skupiły się odpowiednio na impulsie do modernizacji gospodarki. Potężnym zaskoczeniem były konsekwencje dyrektywy 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych w ramach Wspólnoty i zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.<sup>28</sup> Reżim, który został zbudowany na potrzeby 15 państw nie uwzględnił odmienności nowoprzyjmowanych państw członkowskich. Daje się zauważyć tendencję, iż im państwo jest większe, tym trudniej mu się dostosować do pozycjonowania go w ramach UE i tym częściej próbuje balansować pomiędzy prawem międzynarodowym a unijnym. Podstawowym problemem jest brak uwzględnienia zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności na poziomie unijnym.<sup>29</sup> Akcent jest postawiony na efektywności zasobowej, dla której punkt odniesienia znajduje się znacząco powyżej średniej unijnej. W rezultacie Europa Centralna, pomimo szybkiego rozwoju, jeszcze nie jest w stanie sprostać wymaganiom unijnym. Brak zrozumienia po stronie UE sytuacji aksjologicznej państw Europy Centralnej powoduje szereg konfliktów w obszarze klima-

<sup>27</sup> BOCK, I. i inni: *Recht und Kultur in Ostmitteleuropa / Forschungstelle Osteuropa an der Universität Bremen*. Edition Temmen, 1999, zwłaszcza: WINCZOREK, P.: Die neue Verfassung der Republik Polen – ein Streit um Werte, s. 279–295; PAUER, J.: Vom Gebrauch des Rechts. Die Tschechische Republik auf dem Weg zum Rechtsstaat, s. 296–446; MIHÁLIKOVÁ, S. – MESEŽNIKOV, G.: *Autoritäre Tendenzen kontra Rechtsstaat in der Slowakei*, s. 447–498; ROBERTS, P. – PRIBÁŇ, J.: The Central Europe an System of Justice in Transition: Introductory Remarks [w:] PRIBÁŇ, J. – ROBERTS, P. – YOUNG, J (red.): *System of Justice in Transition. Central European experiences since 1989*. Hampshire, Burlington, 2003, s. 1 i n.

<sup>28</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

<sup>29</sup> KARSKI, L.: Climate Law in Poland – towards an overall regulation [w:] PEETERS, M. – STALLWORTHY, M. – DE CENDRA DE LARRAGAN, J. (red.): *Climate Law in EU Member States: Towards National Legislation for Climate Protection*. Cheltenham, Northampton, 2012, s. 253 i n.

tyczno-energetycznym. Jeden z nich dotyczył zasadności decyzji Komisji UE odnośnie II Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień RP. Został on warunkowo zaakceptowany przez Komisję. W ten sposób zmuszono RP do obniżenia krajowej kwoty emisyjnej. Rzeczpospolita Polska zaskarżyła decyzję Komisji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok Sądu I Instancji uchylił decyzję Komisji Europejskiej, wskazując na znaczne nieprawidłowości.<sup>30</sup> Z drugiej strony przedłużające się prace nad transpozycją i implementacją aktów unijnych klimatyczno-energetycznych, przy rosnącym zagrożeniu dla dostaw nośników energetycznych z kierunku wschodniego może być całkowicie niezrozumiałe z perspektywy państw Europy Zachodniej i Komisji, ponieważ godzi w interes państw Europy Centralnej.

## PRAWO WEWNĘTRZNE REPUBLIKI CZESKIEJ

Kwestie klimatyczne i energetyczne mają swoje źródło w postanowieniach Konstytucji Republiki Czeskiej. Treść art. 7<sup>31</sup> wskazuje, iż państwo zapewnia<sup>32</sup> rozsądne korzystanie z zasobów środowiska oraz ochronę bogactwa środowiska.<sup>33</sup> Jest to interesujące sformułowanie, ponieważ wydaje się wiązać kwestie ochrony konserwatorskiej i gospodarowania w jedną całość.

W chwili przystąpienia do Unii Europejskiej kwestie systemu klimatycznego Ziemi były przedmiotem regulacji w ustawie z 2002 r. o ochronie powietrza oraz o zmianie niektórych innych ustaw,<sup>34</sup> co zostało dobitnie wyrażone w lit. c ust. 1 art. 1.<sup>35</sup> W kontekście sporów czy CO<sub>2</sub> jest zanieczyszczeniem,<sup>36</sup> warto zwrócić uwagę na definicję legalną substancji zanieczyszczającej. Za substancję zanieczyszczającą prawodawca czeski uznał, między innymi, wszelkie substancje wprowadzane do powietrza w sposób pierwotny lub wtórny, które mają bezpośredni wpływ lub mogą mieć wpływ na zmiany fizyczne lub chemiczne lub wchodzą w interakcję z innymi substancjami ze szkodliwymi skutkami dla systemu klimatycznego Ziemi.<sup>37</sup> W przywołanej ustawie zaproponowano takie rozwiązanie jak dobrowolne umowy zawierane pomiędzy organami ochrony powietrza a prowadzącymi instalacje w przypadku problemów związanych z lokalnymi warunkami

<sup>30</sup> Judgment of the Court of First Instance of 23 September 2009. Republic of Poland v Commission of the European Communities, Case T-183/07, *European Court reports 2009 Page II-03395*.

<sup>31</sup> Ústava České republiky, 1/1993 Sb., <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (14. 10. 2014).

<sup>32</sup> W literaturze wskazano, iż państwo ponosi odpowiedzialność – DAMOHORSKY, M.: Czeskie sądy w ochronie środowiska [w:] LISICKA, H.: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*. Wrocław, 2007, s. 9.

<sup>33</sup> Stát dbá o šetrné využívaní přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

<sup>34</sup> Nieobowiązujący już akt – Zákon o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), 86/2002 Sb., <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=86&r=2002> (15. 10. 2014).

<sup>35</sup> Jest to oczywiście spolszczona wersja nazewnictwa jednostek redakcyjnych stosowanych w ČR – w ustawach czeskich stosuje się paragraf, który odpowiada polskiemu artykułom w ustawach polskich. Natomiast w Konstytucji jednostką redakcyjną jest artykuł – RADECKI, W.: *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*. Warszawa, 2013, s. 20.

<sup>36</sup> Massachusetts v. Environmental Protection Agency 22 Ill.549 U.S. 497, 127 S. Ct. 1438, 167 L. Ed. 2d 248, 63 ERC 2057 (2007) – przykładowo w czeskiej literaturze odniesiono się do tej sprawy – HUMLÍČKOVÁ, P.: *Nástroje ochrany ovzduší* [w:] DIENSTBIER, F. (red.): *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomuniec, 2011, s. 137.

<sup>37</sup> § 2 Zákon o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

klimatycznymi.<sup>38</sup> Uregulowano również zagadnienia narodowej inwentaryzacji dotyczącej emisji i pochłaniania substancji mających wpływ na system klimatyczny Ziemi.<sup>39</sup>

Włączenie się w struktury Unii Europejskiej nadało priorytetowego znaczenia regulacji prawnej podstawowego unijnego instrumentu – systemu handlu uprawnieniami do emisji. W związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy 2003/87/WE, przyjęto w 2004 r. ustawę w sprawie warunków handlu uprawnieniami<sup>40</sup> do emisji gazów cieplarnianych oraz o zmianie niektórych ustaw.<sup>41</sup> Ustawa miała na celu dostosowanie porządku prawnego do dyrektywy 2003/87/WE oraz dyrektywy 2004/101/WE. Zmieniała również postanowienia ustawy o ochronie powietrza.<sup>42</sup> Istotne zmiany systemu handlu od trzeciego okresu rozliczeniowego spowodowały, iż przygotowano kolejną ustawę w sprawie warunków handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r.<sup>43</sup>

Przedmiotem regulacji stały się następujące zagadnienia:

- a) prawa i obowiązki prowadzących instalacje, operatorów statków powietrznych i innych osób odnośnie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych
- b) procedura wydawania pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych,
- c) procedura wydawania i przydziału uprawnień i warunków handlu nimi,
- d) warunki zarządzania uprawnieniami, jednostkami przyznanej emisji i innymi uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- e) korzystanie w systemie handlu z jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji z projektów,
- f) kompetencje właściwych organów władzy publicznej,
- g) kary nałożone w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z ustawy lub nałożone na jej podstawie.

Implementacja dyrektywy 2009/31/WE nastąpiła przez ustawę o składowaniu dwutlenku węgla w strukturach geologicznych i zmieniającą pewne ustawy.<sup>44</sup> Kwestia ta w literaturze czeskiej jest ściśle wiązana z systemem handlu uprawnieniami do emisji.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> § 6 ibidem.

<sup>39</sup> § 13 ibidem.

<sup>40</sup> *Povolenka* jest przykładem uprawnienia emisyjnego – CAJCHANOVÁ, A.: *Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. České právo životního prostředí*, 2008, Vol. 24, Nr 3, s. 11, 32 i n.; KARSKI, L.: *Komentář do ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*. Warszawa, 2012, s. 97 i n.

<sup>41</sup> *Zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů*, 695/2004 Sb., <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=695&r=2004> (15. 10. 2014).

<sup>42</sup> DVORÁK, L.: *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR. České právo životního prostředí*, 2012, Vol. 32, Nr 2, s. 14.

<sup>43</sup> *Zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*, 383/2012 Sb.; <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-383> (25. 10. 2014).

<sup>44</sup> *Zákon o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých*, 85/2012 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-85> (26. 10. 2014); Terminologia polska wskazywałaby na termin geologicznego składowiska – DOBROWOLSKI, G.: *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla* [w:] DOBROWOLSKI, G. – RADECKI, G.: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice, 2014, przykładowo. s. 247; RUDNICKI, M.: *Prawne aspekty przygotowania i realizacji w Polsce projektów deonstracyjnych typu CCS w kontekście składowania CO<sub>2</sub>, Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Lublin, 2011, s. 203 i n.

<sup>45</sup> VÍCHA, O.: *Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. České právo životního prostředí*, 2012, Vol. 32, Nr 2, s. 89.

Przyglądając się rozwiązaniom prawodawcy czeskiego, należy z zainteresowaniem podkreślić, iż kwestie klimatyczne nie zostały zasadniczo włączone do nowej ustawy z 29 maja<sup>46</sup> 2012 o ochronie powietrza<sup>47</sup> na co zwraca uwagę Vojtěch Stejskal.<sup>48</sup> Pomiędzy widoczne we wcześniejszej ustawie o ochronie powietrza odniesienia do systemu klimatu Ziemi (zakres przedmiotowy ustawy i definicja substancji zanieczyszczającej). Rodzi się zatem pytanie, czy to oznacza usunięcie kwestii klimatycznych z regulacji analizowanej ustawy i uznanie, iż kwestie klimatyczne powinny mieć swoje pierwotne źródło prawne na wyższym poziomie prawa bezpieczeństwa a ich pierwotna regulacja powinna znajdować się w prawie międzynarodowym i unijnym. Możliwe też jest, iż ochronę powietrza potraktowano w znaczeniu szerokim i w tym terminie zawarto również kwestie ochrony klimatu w szczególności zagadnienie emisji gazów cieplarnianych. Na drugie rozwiązanie wskazywałyby szczegółowe odwołania do kwestii klimatycznych w tekście aktu. Przykładowo gmina (*obec*) może wydać uchwałę (*vyhláška*)<sup>49</sup> w celu ustalenia warunków spalania suchego materiału roślinnego na otwartym ogniu w celu utylizacji lub zabronić spalania. Przy ustalaniu warunków lub zakazu gmina bierze pod uwagę przede wszystkim: warunki klimatyczne i poziom zanieczyszczeń na danym obszarze. Prawodawca czeski w przytoczonym rozwiązaniu odniósł się zatem do warunków klimatycznych o charakterze lokalnym a nie globalnym. Natomiast globalny aspekt systemu klimatycznego został powiązany z informacją środowiskową. Tematyka ochrony systemu klimatycznego Ziemi została umieszczona wśród zagadnień przekazywanych przez organy ochrony powietrza w ramach aktywnego publicznego dostępu do informacji. Podobnie rzecz się ma z obowiązkiem raportowania informacji dotyczących ochrony systemu klimatycznego Ziemi przez organy administracji czeskiej do organów Unii Europejskiej oraz organów o których mowa w umowach międzynarodowych.

Interesującym rozwiązaniem jest natomiast umieszczenie w regulacji środowiskowej pewnych elementów wsparcia energetyki odnawialnej, odnośnie problematyki biopaliw. Została ona umieszczona w rozdziale 4 ustawy o ochronie powietrza<sup>50</sup> i bezpośrednio została powiązana ze zobowiązaniem do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze spalania paliw. Postanowienia czeskiego prawa środowiskowego są kompatybilne z czeskim prawem podatkowym, gdzie przewidziano wsparcie dla biopaliw.<sup>51</sup> Pozostałe kwestie regulacji wsparcia energetyki odnawialnej zostały umieszczone w aktach energetycznych. Z pewnością rozwój regulacji dotyczącej wsparcia wykorzystania zasobów odnawialnych na potrzeby energetyczne wiąże się z okresem harmonizacji

<sup>46</sup> Autor niniejszego artykułu już wie, iż pomimo wspólnej bazy językowej grupy zachodniostowiańskiej pewne terminy języka czeskiego ze względu na podobieństwo do języka polskiego, lecz oznaczające coś innego mogą wprowadzać w błąd – dobrym tego przykładem jest złudność bliskości słowa czeskiego květen i polskiego słowa kwiecień jak zauważył RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji*. Warszawa, 2010, s. 24 – ponieważ czeski keten to polski maj.

<sup>47</sup> Zákon o ochraně ovzduší, 201/2012 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-201> (25. 10. 2014).

<sup>48</sup> STEJSKAL, V.: Právní úprava ochrany ovzduší od roku 2012. *České právo životního prostředí*, 2012, Vol. 32, Nr 2, s. 7.

<sup>49</sup> Lecz warto zauważyć, iż Wojciech Radecki nie tłumaczy terminu *vyhláška* ponieważ uchwała ma swój odnośnik w języku czeskim – usnesení – RADECKI, W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji*. Warszawa, 2010, s. 24.

<sup>50</sup> § 19 – § 21 Zákon o ochraně ovzduší, 201/2012 Sb.

<sup>51</sup> Zwolnienie z podatku akcyzowego – § 49 Zákon o spotřebních daních, 353/2003 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-353> (25. 10. 2014).

i transpozycji prawa wspólnotowego oraz unijnego.<sup>52</sup> W 2005 r. przygotowano samodzielną ustawę poświęconą produkcji energii elektrycznej z zasobów odnawialnych.<sup>53</sup> Podstawowymi instrumentami wsparcia ekonomicznego były: feed-in-tariff i system świadectw pochodzenia.<sup>54</sup> Bezpośrednio też wyrażono, iż ustawa funkcjonuje w ramach ochrony klimatu i ochrony środowiska. Niezwykle interesujące jest, czy odwołanie się do klimatu i środowiska oznacza, iż z powodu pewnych kryteriów zaczęto traktować element środowiska w postaci klimatu osobno od innych elementów środowiska? Być może istotną rolę odegrała wola wskazania ponadnarodowego, globalnego znaczenia systemu klimatycznego<sup>55</sup> intuicyjnie odróżnianego od innych elementów środowiska, na które naród wydaje się mieć większy wpływ. Być może w ten sposób starano się podkreślić znaczenie energetyki odnawialnej dla tego szczególnego elementu środowiska. Jest to o tyle istotne, iż taki zabieg powtórzono w obecnie obowiązującej ustawie, w której odniesiono się do energetyki odnawialnej. Transpozycja dyrektywy 2009/28/WE nastąpiła przez kolejną samodzielną ustawę. Tym razem jednak przedmiotem aktu o wspieranych źródłach energii oraz o zmianie niektórych ustaw,<sup>56</sup> obok wsparcia energii elektrycznej, ciepła i biogazu z odnawialnych zasobów energii i wtórnych zasobów energii,<sup>57</sup> jest wsparcie: wysokosprawnej kogeneracji oraz rozproszonego wytwarzania energii elektrycznej, co zostało zauważone przez przedstawicieli doktryny już na etapie prac nad projektem ustawy.<sup>58</sup>

Kwestie dotyczące bezpieczeństwa energetycznego są przedmiotem dwóch ramowych ustaw energetycznych. W ustawie o gospodarowaniu energią, znajduje się szereg odniesień do efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii.<sup>59</sup> Nowe obowiązki związane z racjonalizacją korzystania z energii w budynkach, weszły w życie od 1 stycznia 2013. Dość późno wprowadzono reżim charakterystyki energetycznej budynków, wraz z sankcjami za brak świadectw charakterystyki energetycznej.<sup>60</sup> W drugim ramowym akcie energetycznym również kwestie efektywności energetycznej odgrywają niebagatelną rolę. Już słowniczek ustawy o warunkach działalności gospodarczej i wykonywaniu zadań publicznych w sektorze energetycz-

<sup>52</sup> HRNČÍŘ, P.: Erneuerbare Energien in tschechischen Recht [w:] DAMOHORSKÝ, M. – KERSCHNER, F. – WAGNER, E. – STEJSKAL, V. (red.): *Recht der Naturressourcen in der Tschechischen Republik und Österreich. Sammelband des internationalen Studierendenseminars im Nationalpark Gesäuse, Sommersemester*. Praga, 2012, s. 146–147.

<sup>53</sup> Zákon o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), 180/2005 Sb., <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=4&t=529> (20. 10. 2014).

<sup>54</sup> DOLEŽALOVÁ, H.: *Implementation of Directives on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources. Czech Environmental Law*. Praga, 2010, s. 74–75.

<sup>55</sup> DAMOHORSKÝ, M.: *Právo životního prostředí*, wyd. 3. Praga, 2010, s. 7 i n., s. 274.

<sup>56</sup> Zákon o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, 165/2012 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-165> (29. 10. 2014).

<sup>57</sup> Wtórne zasoby energii, które powstają z transformacji pierwotnych zasobów energii.

<sup>58</sup> FLAŠAR, P.: Selected institutes of the new bill on promotion of energy production from renewable energy sources [w:] DAMOHORSKÝ, M. – KERSCHNER, F. – WAGNER, E. – STEJSKAL, V. (red.): *Recht der Naturressourcen in der Tschechischen Republik und Österreich. Sammelband des internationalen Studierendenseminars im Nationalpark Gesäuse, Sommersemester*. Praga, 2012, s. 129.

<sup>59</sup> Zákon o hospodaření energií, č. 406/2000 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-406> (27. 10. 2014).

<sup>60</sup> Zákon, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, 318/2012 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-318> (27. 10. 2014).

nym oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>61</sup> wskazuje, iż treść aktu w dużej mierze została poświęcona kwestiom racjonalizacji korzystania z nośników energetycznych, energii oraz usługowej działalności energetycznej, która prowadzi do zwiększenia efektywności energetycznej i oszczędności w energii pierwotnej (ESCO). W ten sposób we wspomnianej ramowej ustawie implementowano dyrektywę 2006/32/WE w całości, w przeciwieństwie do niektórych państw Europy Centralnej.<sup>62</sup> W treści aktu znajduje się szereg odniesień do obowiązków związanych ze zwiększeniem efektywności energetycznej.

Do bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego odnosi się w dużej mierze czeskie prawo atomowe.<sup>63</sup> Ze względu na udział energetyki jądrowej w miksie energetycznym ČR, gdzie energetyka jądrowa zaspokaja około 30% zapotrzebowania na energię elektryczną,<sup>64</sup> ustawa o działalności na rzecz pokojowego wykorzystania energii jądrowej i promieniowania jonizującego oraz o zmianie niektórych ustaw rzeczywiście wkomponowuje się w bezpieczeństwo klimatyczno-energetyczne. Z punktu widzenia kompleksowej ochrony środowiska pozytywniej postrzega się regulacje dotyczące rozwoju energetyki odnawialnej. Z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw energii oraz bezpośredniej redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym, prawo atomowe jest ważnym elementem rozwoju gospodarki niskoemisyjnej ČR. Dotychczas, sprawą w której najmocniej zderzyły się kwestie klimatyczne i kwestie energetyczne a zarazem kwestie globalne i kwestie lokalne w czeskiej rzeczywistości, jest sprawa *modernizacji elektrowni w Prunéřov*. Jej przykład dobitnie wskazuje, iż coraz częściej dla celów ochrony klimatu będzie się wykorzystywało nie tylko ramowe traktaty powszechnego prawa międzynarodowego, lecz konkretne instrumenty prawa wewnętrznego, które nawiązują do ochrony globalnych elementów środowiska, takich jak klimat.<sup>65</sup> Zarazem stosowanie przez organy narodowe prawa międzynarodowego uwarunkowanego interesem globalnym pozostawia wiele do życzenia.<sup>66</sup> Nie odbiega to zasadniczo od statystyki globalnej.<sup>67</sup> Wydaje się, iż rozwiązanie czeskie w ostateczności pogodziło kwestie klimatyczne z możliwościami ekonomicznymi czeskiego podmiotu gospodarczego, w zgodzie z zasadą wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Zaskakująca jest zmasowana krytyka czeskiego rozstrzygnięcia przez obywateli państw, typu Australia, Kanada, czy Stany Zjednoczone Ameryki, które mają wysoką emisję

<sup>61</sup> Zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, 458/2000 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-458> (27. 10. 2014).

<sup>62</sup> Znaczy się RP, gdzie przy pracach nad projektem ustawy o efektywności energetycznej nie udało się włączyć postanowień dotyczących rozwoju ESCO.

<sup>63</sup> Zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, 18/1997 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-18> (28. 10. 2014).

<sup>64</sup> FLAŠAR, P.: Selected institutes of the new bill on promotion of energy production from renewable energy sources [w:] DAMOHORSKÝ, M. – KERSCHNER, F. – WAGNER, E. – STEJSKAL, V. (red.): *Recht der Naturressourcen in der Tschechischen Republik und Österreich. Sammelband des internationalen Studierendenseminars im Nationalpark Gesäuse, Sommersemester*. Praga, 2012, s. 123.

<sup>65</sup> § 2 Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, 100/2001 Sb., <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-100> (28. 10. 2014).

<sup>66</sup> ŠABOVÁ, K.: Prunéřov II power plant, Czech Republic, [http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2012/CC%20EIA%20case%20study%20Czech%20Republic.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/CC%20EIA%20case%20study%20Czech%20Republic.pdf) (2. 11. 2014).

<sup>67</sup> PALMER, A. – ROBB, C. A. R. (red.): *International Environmental Law in National Courts. International Environmental Law Reports*, Vol. 4. CUP, 2004.



i które niewiele dotychczas zrobiły w zakresie jej redukcji.<sup>68</sup> W omawianej sprawie przedkładanie interesu lokalnego nad interes globalny zostało wszak znacząco złagodzone. Kompensacja stała się ważnym elementem zadośćuczynienia za zgodę na niższą efektywność energetyczną, aniżeli obowiązujący BAT.<sup>69</sup> W literaturze przedmiotu<sup>70</sup> zauważono, iż w praktyce wykazano, że możliwe jest wykorzystanie narodowych regulacji odnośnie oceny oddziaływania na środowisko, w celu rozwiązywania problemów na styku kwestii klimatycznych i kwestii energetycznych. Przykład sprawy *Prunéřov* ma niezwykle doniosłe znaczenie dla zmierzania przez państwa Europy Centralnej w kierunku bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego.

## ZAKOŃCZENIE

Obecnie jednym z najważniejszych wyzwań dla prawodawców oraz stosujących prawo w Europie Centralnej są kwestie klimatyczne i energetyczne. Wyzwania te wynikają zarówno ze stanu faktycznego sektorów energetyki, jak również z powodu specyfiki prawa klimatycznego, jako prawa globalnego. Prawo globalne,<sup>71</sup> jako połączony system przedmiotowej regulacji na poziomie międzynarodowym, regionalnym (EU) oraz narodowym, wspaniale nadaje się do radzenia sobie z problemami trapiącymi całą ludzkość. Zarazem jednak wdrożenie celów międzynarodowych na poziomie stanowienia i stosowania prawa regionalnego (UE) i prawa narodowego natrafia na szereg barier. Bariery te sprowadzają się do pewnych zakorzenionych podziałów pomiędzy systemami prawa i pewnej niechęci do łatwego przenikania pewnych regulacji. Bariery mają charakter aksjologiczny. Wydaje się, iż wyodrębnienie kolejnego poziomu regulacji, mogłoby stanowić brakujący pomost pomiędzy poziomem unijnym a narodowym w przypadku narodów Europy Centralnej.

<sup>68</sup> Sprawa odbiła się szerokim echem w literaturze międzynarodowej, przykładowo: BURKE, A.: *Federated States of Micronesia v Czech Republic: Greenhouse Emissions as Transboundary Pollution (Comment)*. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2012, Vol. 14, Nr 1 i 2, s. 203 i n.; BURKETT, M.: *A Justice Paradox: On Climate Change, Small Island Developing States, and the Quest for Effective Legal Remedy*. *University of Hawai'i Law Review*, 2013, Vol. 35, Nr 2, s. 633 i n.

<sup>69</sup> JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: *Transboundary Impact Assessment from the Central European Perspective* [w:] BĚLOHLÁVEK, A. J. – ROZEHNALOVÁ, N. (red.): *Public Policy and Ordre Public. Czech Yearbook of International Law*, 2012, s. 22–23.

<sup>70</sup> JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: *Transboundary Impact Assessment from the Central European Perspective* [w:] BĚLOHLÁVEK, A. J. – ROZEHNALOVÁ, N. (red.): *Public Policy and Ordre Public. Czech Yearbook of International Law*, 2012, s. 20 i n.

<sup>71</sup> Koncepcja globalnego prawa ochrony środowiska została omówiona przez: YANG, T. – PERCIVAL, R. V.: *The emergence of global environmental law*. *Ecology Law Quarterly*, 2009, Vol. 36, Nr 3, s. 615 i n. Przedstawiona tam myśl jest niezwykle kusząca. Zarazem nie można nie zauważyć, iż wytyczono zbyt szeroki zakres dla prawa globalnego. Ujęcie wszystkich problemów środowiskowych jako jednego prawa globalnego oznacza zarazem jego podstawowy mankament w praktyce. Zbyt obszerna problematyka, na której ma się opierać prawo globalne, będzie skutkowało niepowodzeniem w jego funkcjonowaniu na poziomie regionalnym i krajowym. Tworzenie globalnego prawa ochrona środowiska jest zadaniem zbyt skomplikowanym na obecnym etapie rozwoju cywilizacji ludzkiej, ze względu na różnorodność problematyki. Nie rezygnując z zasady kompleksowej ochrony środowiska, należy zauważyć, iż dla powodzenia tworzenia prawa globalnego przedmiot globalnej regulacji powinien być miarę jednorodny. Obecnie znacznie łatwiej jest tworzyć prawo globalne wokół wybranych przedmiotowo zagadnień i mówić o globalnym prawie klimatycznym, czy globalnym prawie różnorodności biologicznej, aniżeli budować globalne prawo środowiskowe.

Transformacja społeczno-gospodarcza zachodząca we wspomnianej części Europy od początku lat 90-tych ubiegłego wieku spowodowała znaczące koszty społeczne. Nie chcąc dokładać dodatkowego ciężaru na społeczeństwo przez długi okres czasu starano się unikać podnoszenia kosztów modernizacji pewnych sektorów. Ten istotny brak inwestycji w odbudowę infrastruktury w dużej mierze jest powodem dla którego obecnie koszty realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego są znaczące. Zarówno koszty dywersyfikacji nośników energetycznych, jak i obniżenia emisyjności energetyki wiążą się z nadmiernym obciążeniem społecznym i ekonomicznym. Zatem skala wyzwań stojących przed transformacją państw Europy Centralnej w kierunku zrównoważonych sektorów energetyki jest nieporównywalnie większa aniżeli skala zadań państw Europy Zachodniej.

Z drugiej strony należy podkreślić iż państwa Europy Centralnej uzyskały potężną redukcję emisji gazów i substancji, w tym gazów cieplarnianych, między innymi, dzięki wprowadzaniu nowych instrumentów organizacji. Wygenerowanie znaczących środków na ochronę powietrza dało unikatowy efekt w skali światowej. Wdrożono zasadę decoupling. Nastąpił istotny wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym znaczącym obniżeniu emisji gazów cieplarnianych. To wszystko łącznie powoduje, iż narodom Europy Centralnej ewidentnie brakuje platformy uwzględniającej ich uwarunkowania. Tym bardziej, iż pewne rozwiązania w postaci infrastruktury prawnej są niezwykle podobne. Analiza prawa wewnętrznego Republiki Czeskiej prowadzi do wniosku o niezwykłym podobieństwie poszczególnych rozwiązań w stosunku do instytucji prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomimo wielu zbieżności w obszarze aksjologicznym, a co za tym idzie instrumentarium prawnego, w państwach Europy Centralnej widoczne jest zróżnicowanie w zakresie realizacji postanowień prawa unijnego oraz wykorzystania instrumentów prawa międzynarodowego. Z pewnością w tej mierze prym wiedzie prawodawca czeski, czego przykładem jest i szybsze wdrażanie JI i GIS oraz szybsza transpozycja i implementacja dyrektyw unijnych klimatyczno-energetycznych oraz lepsze przekucie ich w sukces gospodarczy, aniżeli przykładowo w przypadku RP. Lecz również i ČR zdarzają się kłopoty. Wypada chociażby wspomnieć o: nadmiernym wsparciu jednego z rodzajów energetyki odnawialnej i przeinwestowaniu z punktu widzenia możliwości finansowych w ramach modyfikowanego feed-in-tariff co doprowadziło do nie zrównoważonego powstawania energetyki słonecznej przykładowo na terenach rolniczych,<sup>72</sup> czy systemowych barierach proceduralnych.<sup>73</sup>

Niniejszy artykuł poświęcony jest ukazaniu istotnego braku wypracowania kolejnej perspektywy prawa bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego – pomiędzy UE a państwami członkowskimi Europy Centralnej. Być może dotychczasowy brak tej perspektywy, spowodował, iż w Europie Centralnej brakuje spójności pomiędzy kwestiami klimatycznymi i kwestiami energetycznymi. Wiodącym motywem jest ukazanie

<sup>72</sup> FLAŠAR, P.: Selected institutes of the new bill on promotion of energy production from renewable energy sources [w:] DAMOHORSKÝ, M. – KERSCHNER, F. – WAGNER, E. – STEJSKAL, V. (red.): *Recht der Naturressourcen in der Tschechischen Republik und Österreich. Sammelband des internationalen Studierendenseminars im Nationalpark Gesäuse, Sommersemester*. Prag, 2012, s. 139–140.

<sup>73</sup> VOMÁČKA, V. – JANČÁŘOVÁ, I.: Czech Republik [w:] JANS, J. H. – MACRORY, R. – MORENO MOLINA, A. M. (red.): *National Courts and EU Environmental Law*. Groningen, 2013, s. 263 i n.

poszczególnych rozwiązań prawa wewnętrznego Republiki Czeskiej na styku kwestii klimatycznych i energetycznych. Czyni się to z perspektywy źródeł dostępnych dla autora w Warszawie. Z żalem należy przyznać, iż gdyby nie materiały, otrzymane na Konferencjach polsko-czesko-słowackich, to właściwie trudno by było się na czymkolwiek oprzeć. Wejście do UE zasłoniło pewną warstwę wspólnego interesu państwa Europy Centralnej. Odbiło się to na dostępności źródeł oraz stanie komparatyki Europy Centralnej. Abstrahując od wyłomu, który czynią prace Wojciecha Radeckiego w dosyć pustej przestrzeni źródłowej oraz publikacje pokonferencyjne, coraz lepiej dostrzegana warstwa wspólnego interesu narodów Europy Centralnej, domaga się bardziej pogłębionych prac porównawczych oraz korzystania z doświadczeń bliskich kulturowo systemów prawnych. Niniejsza refleksja jest również głosem w dyskusji o potrzebie tworzenia w przyszłości części prawa klimatyczno-energetycznego na poziomie Europy Centralnej. Aby temu sprostać warto spojrzeć na pewne rozwiązania czeskie z perspektywy polskiej. Terminologia czeska została w dużej mierze odniesiona do terminologii oraz instytucji wewnętrznego prawa polskiego, tak, aby odbiorca języka polskiego mógł zrozumieć zbieżności, podobieństwa i różnice.

Powyżej omówiono wybrane zagadnienia nakładających się na siebie aspektów klimatycznego i energetycznego, ufając, iż jest możliwe ich zespolenie w ramach idei zrównoważonego rozwoju. Poza rozważaniami pozostawiono znacząca materię kwestii klimatycznych oraz kwestii energetycznych, które znajdują się dalej od zaprezentowanego jądra bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego, jak chociażby kwestie adaptacyjne, czy kwestie liberalizacji rynku energetycznego.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Do powstania niniejszego artykułu, dzięki dostarczeniu pewnych materiałów, przyczynili się: *Vojtěch Stejskal* i *Jiří Pokorný*. Autor składa im podziękowania.



## OPLATA ZASTĘPCZA JAKO INSTRUMENT WSPARCIA ENERGETYKI ODNAWIALNEJ I ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

GABRIEL RADECKI

**Abstract:** **The Substitute Fee as an Instrument Supporting Renewable Energy Sources and Ensuring Energy Security**

The Polish support scheme promoting renewable energy sources and in result also energy security consist mainly in mechanism of green certificates, called in article 9e of the Act of 10 April 1997 – The Energy Law (Journal of Law of 2012, item 1059 as amended) certificates of origin. The certificates confirm the origin of energy as generated at renewable energy source. The property rights arising from certificates are transferable and constitute an exchangeable commodity. The certificates are issued by the Chairman of Energy Regulatory Office, a central body of state administration responsible for regulation in energy. The Chairman redeems the certificates by means of decision too. Article 9a (1) of the Energy Law provides for the obligation of some subjects, especially energy enterprises, to acquire the certificate of origin and present it to the Chairman of Energy Regulatory Office for redemption or pay a substitute fee. The substitute fee is therefore the alternative way of fulfillment of the obligation connected with the certificates. However when the obligation is not observed, the other pecuniary sum (amount due) must be paid – a financial administrative penalty imposed by The Chairman of Energy Regulation Office by means of decision, accordingly to article 56 (1a) of the Energy Law. The minimal amount of this penalty depends on the amount of due substitute fee, so the amount of the fee is established or verified in administrative procedure concerning other financial instrument. In a consequence the substitute fee makes the support scheme too complicated and ineffective.

**Key words:** renewable energy source, energy security, green certificates, substitute fee, environmental fees, financial administrative penalty

**Słowa kluczowe:** rozwój odnawialnych źródeł energii, bezpieczeństwo energetyczne, opłata zastępcza, kara pieniężna, formuła zielonych certyfikatów

1. W art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>1</sup> bezpieczeństwo energetyczne zdefiniowano jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Fakt, że stan ten powinien być osiągnięty z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań technicznych i ekonomicznych, jak i potrzeb środowiska, powoduje konieczność równoczesnego usprawnienia i rozbudowy energetyki konwencjonalnej, celem zwiększenia jej

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.1059 ze zm., dalej powoływanej jako u.p.e.

efektywności i zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko, oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii.<sup>2</sup> Stosownie do art. 3 pkt 20 u.p.e. tym ostatnim jest źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych. W doktrynie podkreśla się, że chodzi o źródło, którego zasoby są nieustannie uzupełniane w procesach naturalnych i mogą być wykorzystywane w taki sposób, iż nie zostaną wyczerpane, a jednocześnie w niewielkim stopniu wpływający na środowisko.<sup>3</sup> Energetyka odnawialna przynosi zatem różnorodne korzyści, tak związane z ochroną środowiska, jak i gospodarcze, łączące się w szczególności z zachowaniem bezpieczeństwa energetycznego.<sup>4</sup>

Wszystkie te aspekty dostrzeżono w prawodawstwie europejskim, m.in. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.<sup>5</sup> Znalazło to swój wyraz już w preambule przywołanej dyrektywy, skoro w jej punkcie 1 uznano zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych wraz z oszczędnością energii i z efektywnością energetyczną za istotne elementy pakietu środków koniecznych do redukcji emisji gazów cieplarnianych, zgodnie ze zobowiązaniami wspólnotowymi i międzynarodowymi, podkreślając ich znaczenie dla podwyższenia bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju technologicznego i innowacji, a także dla tworzenia możliwości zatrudnienia i rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych. W punkcie 5 preambuły trafnie wyeksponowano rolę m.in. rozwoju energii ze źródeł odnawialnych dla zmniejszenia zależności Wspólnoty od importu energii. W konsekwencji w art. 3 dyrektywy nr 2009/28/WE zobowiązano państwa członkowskie do tego, aby ich udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej ich krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku, określone w trzeciej kolumnie tabeli w załączniku I część A, zaznaczając, że te krajowe cele są zgodne z celem zakładającym 20% udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto we Wspólnocie w 2020 r.<sup>6</sup> W świetle

<sup>2</sup> NOWAK, W. – STAWSKA, O.: Znowelizowane prawo energetyczne z perspektywy rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce. *Prawo i Środowisko*, 2001, nr 4, s. 86.

<sup>3</sup> Por. KARSKI, L.: System wsparcia energetyki odnawialnej w znowelizowanej ustawie Prawo energetyczne. *Prawo i Środowisko*, 2003, nr 2, s. 119 – autor nawiązał w tym zakresie do literatury specjalistycznej.

<sup>4</sup> Por. np. DOMAGAŁA, M.: Polityka administracyjna w zakresie wspierania odnawialnych źródeł energii [w:] CIECHANOWICZ-McLEAN, J. – BOJAR-FIJAŁKOWSKI, T. (red.): *Gospodarcze prawo środowiska*. Gdańsk, 2009, s. 52, a także KARSKI, L.: Ograniczenie wolności gospodarczej a rozwój energetyki odnawialnej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2004, nr 2, s. 5, tenże, System wsparcia energetyki odnawialnej. Refleksje na tle postanowień prawa polskiego i prawa unijnego [w:] RUDNICKI, M. – SOBIERAJ, K. (red.): *Nowe prawo energetyczne*. Lublin, 2013, s. 51 – autor wspomina również o postępie technologicznym, jaki powoduje rozwój energetyki odnawialnej.

<sup>5</sup> Dz. U. UE. L. z 2009 r., nr 140, s. 16.

<sup>6</sup> Na temat celów wspólnotowych w rozpatrywanym zakresie por. np. C. T. Szyjko, *Prawo energetyczne jako element polityki klimatycznej UE*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego 2012, nr 74, s. 179 i n.

wspomnianego załącznika w przypadku Polski docelowy udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. określono w wysokości 15%.

Osiągnięcie tego wskaźnika i jego dalszy wzrost po roku 2020 stanowi jeden z głównych celów polityki energetycznej w „obszarze wykorzystania odnawialnych źródeł energii”, stosownie do polityki energetycznej państwa do 2030 r., przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.<sup>7</sup> W myśl art. 15 u.p.e. polityka energetyczna państwa jest opracowywana co 4 lata i zawiera ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres, część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 20 lat oraz program działań wykonawczych na okres 4 lat wraz z instrumentami jego realizacji. Przygotowanie jej projektu stanowi zadanie Ministra Gospodarki (art. 12 ust. 2 pkt 1 u.p.e.), a jej przyjęcie – zadanie Rady Ministrów (art. 15a ust. 1 u.p.e.). Według art. 13 u.p.e. celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Analiza polityki energetycznej przyjętej w dniu 10 listopada 2009 r. dowodzi jednak, że planując zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, uwzględniono przede wszystkim pierwszy z tych celów. We wprowadzeniu do omawianego dokumentu stwierdzono, że przyczyni się ono do zwiększenia stopnia uniezależnienia się od dostaw energii z importu oraz do dywersyfikacji źródeł dostaw. Zwrócono zarazem uwagę na wzmocnienie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego poprzez stworzenie warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach. Energetykę odnawialną tworzą wszak zwykle niewielkie jednostki wytwórcze zlokalizowane blisko odbiorcy, więc jej rozwój stanowi szansę dla regionów słabszych gospodarczo, lecz bogatych w zasoby energii odnawialnej. Znacznie mniej miejsca poświęcono natomiast kwestiom ekologicznym, skoro w omawianym wprowadzeniu zamieszczona została w tej materii jedynie wzmianka, że wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych cechuje się niewielką lub zerową emisją zanieczyszczeń.

Niemniej w polityce energetycznej przyznano również, że mimo wdrożonych rozwiązań, zagrożona jest realizacja celów określonych we wcześniejszym takim dokumencie,<sup>8</sup> tj. osiągnięcie do 2010 r. wspomnianego wskaźnika udziału odnawialnych źródeł energii na poziomie 7,5%. Uzasadnia to pytanie o skuteczność stosowanego mechanizmu wsparcia odnawialnych źródeł energii, a tym samym o jego efektywność z punktu widzenia konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

2. Jeden z podstawowych instrumentów w tym zakresie przewidziany został w art. 9a ust. 1 u.p.e. Przepis ten wprowadza obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia potwierdzającego wytworzenie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii lub świadectwa pochodzenia biogazu rolniczego, poświadczającego wytworzenie biogazu

<sup>7</sup> Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., Monitor Polski z 2010 r. nr 2, poz. 11.

<sup>8</sup> Obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r., Monitor Polski nr 42, poz. 562. Polityka ta została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r.

rolniczego<sup>9</sup> i wprowadzenie go do sieci dystrybucyjnej gazowej, wydane dla energii elektrycznej wytworzonej w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej,<sup>10</sup> albo uiszczenia opłaty zastępczej. Regulacja prawna wyznaczająca treść tego obowiązku m.in. w wyniku licznych nowelizacji ma postać obszerną i skomplikowaną, z uwagi przede wszystkim na wysoki poziom jej szczegółowości i konieczność uwzględnienia wielu innych przepisów, w tym szeregu definicji ustawowych zawartych w art. 3 u.p.e., które nierzadko posłużono się pojęciami występującymi w innych zamieszczonych tam definicjach. Ponadto wynika z niej, że opłata zastępcza jest jednym ze sposobów wykonania obowiązku, co sprawia, że rozważenie elementów konstrukcyjnych tej opłaty, będące głównym przedmiotem opracowania, musi być poprzedzone omówieniem mechanizmu polegającego na uzyskaniu świadectw pochodzenia i przedstawieniu ich do umorzenia. Kolejne punkty będą zatem poświęcone podmiotom, na których ciąży rozpatrywany obowiązek, a zatem również obowiązek w zakresie opłaty zastępczej, zasadom funkcjonowania wspomnianego mechanizmu i dopiero później niejako bezpośrednio samej opłacie. W trzech ostatnich punktach opisany będzie zwłaszcza sposób obliczenia i uiszczenia opłaty zastępczej, a także weryfikacji przeprowadzanej w tym zakresie przez organ administracji.

3. Unormowanie dotyczące zakresu podmiotowego obowiązku przewidzianego w art. 9a ust. 1 u.p.e. jest bardzo złożone. W przepisie tym zastrzeżono mianowicie, że spoczywa on na odbiorcy przemysłowym, przedsiębiorstwie energetycznym, odbiorcy końcowym oraz towarowym domu maklerskim lub domu maklerskim, wyodrębniając następnie spośród nich – za pomocą bardzo szczegółowych i rozbudowanych, nieraz wielostopniowo kryteriów – dalsze podgrupy, obejmujące podmioty, które są tym obowiązkiem objęte.

I tak nie każde przedsiębiorstwo energetyczne – czyli w myśl art. 3 pkt 12 u.p.e. podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania,<sup>11</sup> przetwarzania,

---

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 20a u.p.e. biogazem rolniczym jest paliwo gazowe otrzymywane 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.

<sup>10</sup> Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.) wyłączna strefa ekonomiczna należy do obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 15 tej ustawy stanowi, że strefa taka jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza, obejmując wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrza ziemi, a wedle jej art. 16 granice strefy określają umowy międzynarodowe, a w razie ich braku rozporządzenie Rady Ministrów. W myśl art. 5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza (ust. 1), przy czym linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrzna granica morskich wód wewnętrznych (ust. 2).

<sup>11</sup> Wytwarzanie oznacza produkcję paliw lub energii w procesie energetycznym (art. 3 pkt 45 u.p.e.). Wedle art. 3 pkt 7 u.p.e. procesami energetycznymi są techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii.



magazynowania, przesyłania,<sup>12</sup> dystrybucji<sup>13</sup> paliw albo energii<sup>14</sup> lub obrotu<sup>15</sup> nimi albo przesyłania dwutlenku węgla<sup>16</sup> – jest zobowiązane w tej materii, lecz według art. 9a ust. 1a pkt 2 u.p.e. tylko takie, które wykonuje działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub obrotu tą energią i sprzedaje tę energię odbiorcom końcowym niebędącym<sup>17</sup> odbiorcami przemysłowymi również obciążonymi omawianym obowiązkiem. Za odbiorcę końcowego w art. 3 pkt 13a u.p.e. uznano odbiorcę<sup>18</sup> dokonującego zakupu paliw lub energii na własny użytek, precyzując, że do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Oznacza to, że przedsiębiorstwo energetyczne nie jest objęte omawianym obowiązkiem, jeżeli sprzedaje energię elektryczną podmiotowi, który nie zużywa jej na potrzeby własne, lecz dokonuje jej dalszej odprzedaży,<sup>19</sup> chyba że tym podmiotem jest odbiorca przemysłowy spełniający dalsze przesłanki.

Stosownie do art. 3 pkt 20e u.p.e odbiorcą takim jest odbiorca końcowy, którego główną działalnością gospodarczą jest działalność w zakresie wydobywania węgla kamiennego lub rud metali nieżelaznych, a także produkcji wyrobów z drewna oraz korka z wyłączeniem produkcji mebli, papieru i wyrobów z papieru, chemikaliów i wyrobów chemicznych, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, szkła i wyrobów ze szkła, ceramicznych materiałów budowlanych, metali, elektrod węglowych i grafitowych, styków i pozostałych elektrycznych wyrobów węglowych i grafitowych, a także żywności. Kategorię tę wyodrębniono, jak widać na podstawie niezbyt jasnych kryteriów, w wyniku nowelizacji ustawy Prawo energetyczne przeprowadzonej ustawą z dnia 26 lipca 2013 r.<sup>20</sup> zmieniającej m.in. ustawę z dniem 11 września 2013 r., celem uwzględnienia

<sup>12</sup> W myśl art. 3 pkt 4 u.p.e. przesyłaniem jest transport: paliw gazowych oraz energii elektrycznej sieciami przesyłowymi w celu ich dostarczenia do sieci dystrybucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych (a), paliw ciekłych siecią rurociągów (b) oraz ciepła siecią ciepłowniczą do odbiorców przyłączonych do tej sieci (c).

<sup>13</sup> Dystrybucja to: (a) transport paliw gazowych oraz energii elektrycznej sieciami dystrybucyjnymi w celu ich dostarczenia odbiorcom, (b) rozdział paliw ciekłych do odbiorców przyłączonych do sieci rurociągów, (c) rozdział ciepła do odbiorców przyłączonych do sieci ciepłowniczej – z wyłączeniem sprzedaży tych paliw lub energii.

<sup>14</sup> W art. 3 u.p.e. zdefiniowano także pojęcia paliw (pkt 3) i energii (pkt 1). W świetle tych definicji paliwa to paliwa stałe, ciekłe, gazowe będące nośnikami energii chemicznej, z kolei energia – energia przetworzona w dowolnej postaci.

<sup>15</sup> Obrotem jest działalność gospodarczą polegającą na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energią (art. 3 pkt 6 u.p.e.).

<sup>16</sup> Chodzi o transport dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.), z wyłączeniem sprzedaży tych paliw lub energii (art. 3 pkt 4a u.p.e.).

<sup>17</sup> W ustawie błędnie „niebędących”.

<sup>18</sup> Odbiorcą jest każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym (art. 3 pkt 13 u.p.e.).

<sup>19</sup> MURAS, Z. [w:] MURAS, Z. – SWORA, M. (red.): *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa, 2010, s. 579. Autor podkreślił, że przedsiębiorstwo energetyczne może być zobligowane do realizacji obowiązku przewidzianego w art. 9a ust. 1 u.p.e. także wtedy, gdy sprzedaje energię elektryczną na rzecz innego przedsiębiorstwa energetycznego, które zużywa tę energię na potrzeby własne. Zdaniem CZARNECKIEJ, M. – OGŁÓDKA, T.: *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa, 2012, s. 246, powoduje to konieczność określenia w umowie z przedsiębiorstwem energetycznym kupującym energię elektryczną zakresu, w jakim nabyta energia ma być przeznaczona na potrzeby własne, a w jakim ma podlegać dalszej odprzedaży.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 984.

specyfiki odbiorców reprezentujących energochłonne gałęzie przemysłu i rozszerzenia na część z nich zakresu podmiotowego obowiązku przewidzianego w art. 9a ust. 1 u.p.e.<sup>21</sup> Objęto nim mianowicie tylko tych odbiorców przemysłowych, którzy w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku zużyli nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej, o ile koszt tej energii wyniósł nie mniej niż 3% wartości ich produkcji, a także złożyli Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki oświadczenie potwierdzające takie zużycie energii elektrycznej w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji obowiązku (art. 9a ust. 1a pkt 1 i ust. 1a<sup>1</sup> u.p.e.). Oświadczenie to można więc uznać za element konstytuujący rozpatrywany obowiązek, skoro spoczywa on tylko na tych odbiorcach przemysłowych, którzy je złożyli. W art. 9a ust. 1a<sup>3</sup> u.p.e. zróżnicowano zarazem wysokość obowiązku w zależności od relacji, w jakiej koszt energii u danego odbiorcy przemysłowego pozostaje do wartości jego produkcji.<sup>22</sup> Pojęcie „wartości produkcji” ma więc wpływ zarówno na to, czy odbiorca przemysłowy jest objęty rozpatrywanym obowiązkiem, jak i na wysokość tego obowiązku, co powoduje konieczność jego jednoznacznego, niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych zdefiniowania w ustawie. Ustawa Prawo energetyczne nie czyni zadość tym wymogom, gdyż wartością produkcji w jej rozumieniu jest przychód ze sprzedaży własnych wyrobów, robót i usług (bez podatku od towarów i usług), pomniejszony o podatek akcyzowy i powiększony o kwoty dotacji do produktu (art. 9a ust. 1a<sup>4</sup> u.p.e.). Nie wynika z niej w szczególności, czy wspomniany przychód należy wyliczać według zasad określonych dla obliczania przychodu dla celów podatku dochodowego, a jak tak, to z uwzględnieniem jakich dokładnie przysporzeń majątkowych.<sup>23</sup> Niejasne jest również pojęcie dotacji.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Por. KLACZYŃSKA, K. – KWIECIEŃ, K. – PIZOŃ, G.: *Prawo energetyczne 2013. Komentarz do nowelizacji*. Warszawa, 2013, s. 21–23. Por. również uzasadnienie projektu ustawy z dnia 26 lipca 2013 r.

<sup>22</sup> W przypadku, gdy proporcja ta przekracza 12% obowiązek należy wykonać w odniesieniu do 20% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku; gdy mieści się ona w przedziale od 7 do 12% – w odniesieniu do 60% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku, a w przedziale od 3% do 7% – w odniesieniu do 80% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku.

<sup>23</sup> Por. ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.) i z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.). Przykładowo zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 tej ostatniej ustawy za przychody z działalności gospodarczej uznaje się kwoty uzyskane w wyniku zbycia nie tylko wyrobów, ale i niektórych składników majątkowych. Wątpliwości może budzić też to, czy wyrobem jest towar nie wytworzony przez dany podmiot, lecz nabyty przez niego i odprzedany po jego uprzednim ulepszeniu.

<sup>24</sup> Odnotowac wypada, że np. w art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dotacje zostały wymienione jako przychód z działalności gospodarczej wraz subwencjami, dopłatami i innymi nieodpłatnymi świadczeniami otrzymanymi na pokrycie kosztów albo jako zwrot wydatków. Przyjęcie, że w rozpatrywanym przypadku chodzi o dotację w tym rozumieniu, oznaczałoby zatem, że te inne nieodpłatne świadczenia należy uwzględnić przy wyliczaniu wartości produkcji. Pojęcie dotacji występuje także np. w treści art. 411 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej powoływanej jako P.o.ś), lecz ma tam całkowicie odmienne znaczenie, obejmujące niektóre nieodpłatne świadczenia inne niż dotacja w rozumieniu ostatnio przytoczonego przepisu. Mowa w niej o dotacjach udzielanych ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, do których wyraźnie zaliczono dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji oraz dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. W jeszcze innym znaczeniu dotacja występuje w ustawie z dnia

Zgodnie z 9a ust. 1a pkt 3 u.p.e. odbiorca końcowy, inny niż odbiorca przemysłowy w powyższym rozumieniu, a więc także odbiorca przemysłowy, który nie zużył określonej prawem ilości energii elektrycznej i zarazem nie poniósł z tego tytułu odpowiednio wysokich kosztów (i – jak można mniemać – nie złożył oświadczenia w tym zakresie), jest objęty omawianym obowiązkiem, gdy jest członkiem giełdy towarowej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych<sup>25</sup> lub członkiem rynku organizowanego przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany,<sup>26</sup> w odniesieniu do transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez ten podmiot. Nadmienić wypada, że w myśl art. 2 pkt 2 lit. b) i d) ustawy o giełdach towarowych różne rodzaje energii lub paliwa gazowe w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne oraz prawa majątkowe wynikające z przewidzianych tą ustawą świadectw pochodzenia stanowią towar giełdowy, który może być dopuszczony do obrotu na danej giełdzie towarowej lub do obrotu organizowanego zgodnie z odrębnymi przepisami. Wysokie koszty związane z członkowstwem w giełdzie sprawiają jednak, że tego rodzaju transakcji będą dokonywali wyłącznie odbiorcy końcowi zainteresowani nabyciem znacznych ilości energii.<sup>27</sup>

Obowiązek przewidziany w art. 9a ust. 1 u.p.e. spoczywa również na towarowych domach maklerskich<sup>28</sup> i na domach maklerskich<sup>29</sup> w rozumieniu ustawy o giełdach

---

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) – zob. np. art. 15 ust. 3–6 dotyczący dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 197. Giełdą towarową jest zespół osób, urządzeń i środków technicznych zapewniający wszystkim uczestnikom obrotu jednakowe warunki zawierania transakcji giełdowych oraz jednakowy dostęp w tym samym czasie do informacji rynkowych, a w szczególności do informacji o kursach i cenach towarów giełdowych oraz o obrotach towarami giełdowymi (art. 2 pkt 1 ustawy o giełdach towarowych). Członka takiej giełdy w art. 2 pkt 5 ustawy o giełdach towarowych zdefiniowano z kolei jako podmiot, który zawarł ze spółką prowadzącą giełdę umowę o członkostwo i na podstawie regulaminu giełdy jest dopuszczony do zawierania transakcji giełdowych. Giełda towarowa może być prowadzona wyłącznie przez spółkę akcyjną, spełniającą określone prawem wymogi – zob. art. 5 i n. ustawy o giełdach towarowych.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.) rynkiem regulowanym, w rozumieniu ustawy, jest działający w sposób stały system obrotu instrumentami finansowymi dopuszczonymi do tego obrotu, zapewniający inwestorom powszechny i równy dostęp do informacji rynkowej w tym samym czasie przy kojarzeniu ofert nabycia i zbycia instrumentów finansowych, oraz jednakowe warunki nabywania i zbywania tych instrumentów, zorganizowany i podlegający nadzorowi właściwego organu na zasadach określonych w przepisach ustawy, jak również uznany przez państwo członkowskie za spełniający te warunki, i wskazany Komisji Europejskiej jako rynek regulowany. Według art. 15 ust 1 tej ustawy rynek regulowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje: rynek giełdowy i rynek pozagiełdowy.

<sup>27</sup> MURAS, Z. [w:] Prawo..., s. 580.

<sup>28</sup> Artykuł 2 pkt 8 ustawy o giełdach towarowych stanowi, że towarowym domem maklerskim jest spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prowadząca działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi; końcowa część tego przepisu pokrywa się z definicją działalności maklerskiej zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy o giełdach towarowych. Według tej definicji przez działalność maklerską rozumie się działalność w zakresie obrotu towarami giełdowymi, realizowaną na giełdzie towarowej.

<sup>29</sup> Domem maklerskim w rozumieniu 2 pkt 9 ustawy o giełdach towarowych są: domy maklerskie, banki prowadzące działalność maklerską, zagraniczne firmy inwestycyjne lub zagraniczne osoby prawne, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 o obrocie instrumentami finansowymi, prowadzące działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli dokonują czynności w zakresie obrotu towarami giełdowymi. Na temat wymienionych uczestników obrotu instrumentami finansowymi zob. zwłaszcza regulację od art. 95 do art. 118 przywołanej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

towarowych, w odniesieniu do transakcji realizowanych na zlecenie odbiorców końcowych, innych niż ci odbiorcy przemysłowi, na których również ten obowiązek ciąży, na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany (art. 9a ust. 1a pkt 4 u.p.e.). Podmioty te muszą zatem zrealizować ten obowiązek w taki zakresie, w jakim zlecniodawca zużył energię na własne potrzeby. Wykonanie tego zobowiązania umożliwia art. 9a ust. 1b u.p.e., stanowiący, że przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót energią elektryczną, w terminie miesiąca od zakończenia roku kalendarzowego, w którym zakupiło 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, jest 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.<sup>30</sup>

4. Jak już wspomniano wymienione wyżej podmioty zobowiązane są do uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia potwierdzającego wytworzenie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii lub świadectwa pochodzenia biogazu albo uiszczyć opłatę zastępczą. Stosownie do art. 9e ust. 3 u.p.e. świadectwa pochodzenia wydaje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, stosując odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>31</sup> o wydawaniu zaświadczeń. Świadectwa takie mają więc charakter prawny co najmniej zbliżony do zaświadczeń, które w myśl art. 217 § 2 pkt 1 K.p.a. wydaje się, jeżeli przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego.<sup>32</sup> Poświadczają one w szczególności dane dotyczące przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii, odnawialnego źródła energii, w którym energia ta została wytworzona, a także jej ilości i okresu wytworzenia (art. 9e ust. 2 u.p.e.). Ze świadectw pochodzenia wynikają prawa majątkowe, które, jak już była o tym mowa, są zbywalne i stanowią towar giełdowy w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych (art. 9e ust. 6 u.p.e.). Prawa te powstają z chwilą zapisania świadectwa po raz pierwszy na koncie ewidencyjnym w rejestrze świadectw pochodzenia prowadzonym przez podmiot prowadzący giełdę towarową ewentualnie rynek regulowany, organizujący obrót tymi prawami, i przysługują osobie będącej posiadaczem tego konta; z chwilą dokonania odpowiedniego zapisu w tym rejestrze są one również przenoszone (art. 9e

<sup>30</sup> JANKOWSKA, M. – PAWELCZYK, M. – SOKAL, P. – WALCZAK, R. [w:] PAWELCZYK, M. (red.): *Prawo energetyczne. Komentarz*. Poznań, 2012, s. 236–237. Stosownie do art. 9a ust. 1c u.p.e. wspomniana deklaracja stanowi podstawę wykonania przez towarowy dom maklerski lub dom maklerski obowiązku, o którym mowa w ust. 1.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej powoływanej jako K.p.a.

<sup>32</sup> Dla kwalifikacji danego aktu jako zaświadczenia istotna jest nie jego nazwa występująca w przepisach odrębnych, lecz charakter prawny tej czynności, tj. to, by stanowiła ona potwierdzenie określonego stanu rzeczy przez właściwy organ administracyjny na wniosek zainteresowanej osoby, przy czym to wspomniane przepisy odrębne wskazują formę tej czynności – por. np. BORKOWSKI, J. [w:] ADAMIAK, B. – BORKOWSKI, J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 2014, s. 727–728.

ust. 7, 8 i 9 u.p.e.). Wygasają one poprzez umorzenie świadectwa pochodzenia, co następuje w drodze decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek podmiotów objętych obowiązkiem przewidzianym w art. 9a ust. 1a u.p.e., którym te prawa przysługują (art. 9e pkt 13 i 15 u.p.e.).

Konieczność umorzenia świadectw pochodzenia budzi wątpliwości w doktrynie.<sup>33</sup> Podkreśla się, że komplikuje i wydłuża ona całą procedurę o czas potrzebny na wydanie decyzji oraz ewentualnie na rozpoznanie wniesionego od niej odwołania, mogącego skutkować jej uchyleniem i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. Kwestionuje się też niezbędność umorzenia jako środka mającego przeciwdziałać wielokrotnemu powoływaniu się na wprowadzenie do obrotu tej samej energii, w tym przez różne podmioty, zwracając uwagę na precyzyjne oznaczenie energii w świadectwie pochodzenia. Niemniej w obowiązującym stanie prawnym z omawianego obowiązku może wywiązać się tylko ten podmiot, który przedstawi takie świadectwo do umorzenia, przy czym w myśl art. 9e ust. 14 u.p.e. świadectwo pochodzenia umorzone do dnia 31 marca danego roku kalendarzowego jest uwzględniane przy rozliczeniu wykonania obowiązku w poprzednim roku kalendarzowym. Szczegóły w analizowanym zakresie określa rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 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.<sup>34</sup> Wskazuje ono m.in. w procentach w odniesieniu do poszczególnych podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 1 u.p.e. wymagany udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej ze świadectw pochodzenia przedstawionych do umorzenia w ilości energii elektrycznej bądź zakupionej, bądź – w przypadku przedsiębiorstw energetycznych – sprzedanej w kolejnych latach od roku 2012 do roku 2021.

Z dotychczasowych spostrzeżeń wynika, że system wsparcia energetyki odnawialnej w Polsce, określanej jako „formuła zielonych certyfikatów”, polega na rozdzieleniu energii elektrycznej od dokumentów potwierdzających jej wytworzenie i na stworzeniu mechanizmu rynkowego umożliwiającego obrót prawami wynikającymi z tych dokumentów na giełdzie.<sup>35</sup> W konsekwencji obowiązkowi określoneemu w art. 9a ust. 1 u.p.e. nie można uczynić zadość poprzez zakup czy wytworzenie energii w odnawialnym źródle, jeżeli nabywca lub wytwórca nie przedstawił do umorzenia świadectw pochodzenia, potwierdzających odpowiedni udział tej energii w energii elektrycznej zakupionej lub sprzedanej.<sup>36</sup> Obowiązek zakupu energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach jest jedynie uzupełnieniem omawianego systemu wsparcia i zgodnie z art. 9a ust. 6

<sup>33</sup> PALARZ, H.: Odnawialne źródła energii: kierunek zmian w prawie energetycznym. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2004, nr 11, s. 14–15.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1229.

<sup>35</sup> GIERA, M.: *Prawo energetyczne z komentarzem*. Warszawa, 2010, s. 185.

<sup>36</sup> Tak np. CZERNECKA, M. – OGLÓDEK, T., op. cit., s. 247–249 oraz powołane tam wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt XVII AmE 227/07, z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt XVII AmE 45/08 i z dnia 26 czerwca 2009 r., sygn. akt XVII AmE 154/08.

u.p.e. spoczywa wyłącznie na sprzedawcy z urzędu,<sup>37</sup> w zakresie wskazanym w przywołanym rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w odniesieniu do 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 lub zostało wpisane do rejestru przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego.<sup>38</sup>

5. Obowiązek określony w art. 9a ust. 1 u.p.e. może być jednak wykonany nie tylko przez umorzenie świadectw pochodzenia, ale i przez uiszczenie opłaty zastępczej. Ma on więc postać alternatywną, skoro zobowiązany może go dopełnić na dwa równorzędne sposoby.<sup>39</sup> Tym samym opłata zastępcza wykazuje podobieństwo konstrukcyjne do znanych polskiemu prawu opłat produktowych, których poniesienie również skutkuje zwolnieniem z określonych obowiązków, np. polegających na osiągnięciu wymaganych poziomów odzysku i recyklingu.<sup>40</sup> Oznacza to, że można do niej odnieść pogląd sformułowany na temat opłat produktowych, iż opłaty te nie mają charakteru sankcyjnego i niejako subsydiarnego, gdyż nie służą zapewnieniu realizacji innego obowiązku, w przypadku opłaty zastępczej sprowadzającego się do uzyskania i przedstawienia umorzenia świadectw pochodzenia, stanowiąc inną możliwość jego wykonania.<sup>41</sup> Sankcja znajduje zastosowanie dopiero w razie, gdy zobowiązany nie skorzysta z żadnej z tych dwóch możliwości, tj. także wtedy, kiedy nie wniesie opłaty zastępczej, ponieważ wówczas podlega on karze pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1a u.p.e. Ma to zasadnicze znaczenie dla reguł, według których następuje weryfikacja opłaty zastępczej pod względem jej wysokości i terminowości.

Rozwijając ten wątek, najpierw odnotować wypada, że opłata zastępcza objęta jest tzw. zasadą samoobliczenia, w myśl której jest ona wyliczana i wpłacana samodzielnie przez zobowiązanego.<sup>42</sup> Zgodnie z art. 9a ust. 5 pkt 1 u.p.e. powinien on bowiem uiścić opłatę zastępczą na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>43</sup> do dnia 31 marca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy.

<sup>37</sup> Sprzedawcą z urzędu jest przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną, świadczące usługi kompleksowe odbiorcom paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy (art. 3 pkt 29 u.p.e.). Z kolei usługą kompleksową to usługa świadczona na podstawie umowy zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii albo umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych i umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych (art. 3 pkt 30 u.p.e.).

<sup>38</sup> GIERA, M., op. cit.

<sup>39</sup> JANKOWSKA, M. – PAWEŁCZYK, M. – SOKAL, P. – WALCZAK, R., op. cit., s. 231.

<sup>40</sup> MIKOSZ, R. – RADECKI, G.: *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*. Wrocław, 2010, s. 257. Opłatę produktową przewidziano m.in. w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888) – zgodnie z jej art. 34 ust. 2 wnosi się ją w razie niewykonania obowiązku polegającego na zapewnieniu odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych. Z kolei w świetle art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. nr 79, poz. 666 ze zm.) opłata taka ponoszona jest w razie niewykonania obowiązku osiągnięcia określonych poziomów zbierania zużytych baterii i akumulatorów.

<sup>41</sup> Por. np. DRANIEWICZ, B.: *Opłata produktowa*. Warszawa, 2009, s. 252–256.

<sup>42</sup> MIKOSZ, R. – RADECKI, G., op. cit., s. 260.

<sup>43</sup> Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są osobami prawnymi (art. 400 ust. 1 i 2 P.o.ś) zaliczonymi do instytucji ochrony środowiska (art. 386 pkt 3 P.o.ś.), których cel działania stanowi finansowanie ochrony środowiska (art. 400b ust. 1 i 2 P.o.ś).

W myśl z kolei art. 9a ust. 2 u.p.e. opłata zastępcza stanowi iloczyn jednostkowej opłaty zastępczej oraz różnicy ilości energii elektrycznej, wyrażonej w MWh, wynikającej z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia i ilości energii elektrycznej, wyrażonej w MWh, wynikającej ze świadectw pochodzenia, które zobowiązany przedstawił do umorzenia w danym roku. Jednostkowa opłata zastępcza, której wysokość określono jako 240 zł za 1 MWh, z zastrzeżeniem corocznej waloryzacji,<sup>44</sup> pełni więc rolę stawki.

Regulacja prawna odnosząca się do opłaty zastępczej nie przewiduje jednak obowiązków o charakterze sprawozdawczym, właściwych dla danin publicznych ponoszonych na zasadzie samoobliczenia, w szczególności konieczności złożenia właściwemu organowi deklaracji wskazującej wysokość należnej opłaty. Nie zawiera także ani odesłania do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,<sup>45</sup> ani odpowiednika jej art. 21 § 3.<sup>46</sup> Przepis ten stanowi podstawę do wydania przez organ podatkowy decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w razie stwierdzenia w postępowaniu podatkowym, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji. Pozwala to organowi nie tylko na przeprowadzenie w toku postępowania kontroli sposobu, w jaki dany podmiot wywiązał się z ciążących na nim obowiązków łączących z daniną publiczną, ale i dokonać władczego wymiaru ten daniny. Stąd ustawy normujące inne opłaty zaliczone do przychodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przewidują tego rodzaju kompetencje dla organów właściwych w przedmiocie tych opłat.<sup>47</sup> Tymczasem w ustawie Prawo energetyczne nie wskazano nawet takiego organu. Nie zamieszczono w niej także przepisów określających inne konsekwencje niedopełnienia obowiązku w zakresie terminowego uiszczenia opłaty w postaci odsetek, np. poprzez stosowne odesłanie do ustawy-Ordynacja podatkowa,<sup>48</sup> czy też poddania tych opłat egzekucji administracyjnej.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Stosownie do art. 9a ust. 3 waloryzacji tej dokonuje się 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”. Opłatę zastępczą po waloryzacji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ogłasza w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Według informacji tego organu nr 6/2014 z dnia 18 lutego 2014 r. obowiązująca w 2014 r. jednostkowa opłata zastępcza wynosi 300 zł.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

<sup>46</sup> MIKOSZ, R. – RADECKI, G., op. cit., s. 259–260.

<sup>47</sup> Por. RADECKI, G.: Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane) [w:] KRAWIEC, G. (red.): *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*. Sosnowiec, 2013, s. 75–76. Jako przykład w rozpatrywanym zakresie można wskazać art. 288 ust. 1 P.o.ś., w którym przyznano marszałkowi województwa uprawnienie do wymierzenia opłaty w drodze decyzji w razie, gdy zobowiązany bądź nie przedłożył wykazu zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (pkt 1), bądź zamieścił w tym wykazie informacje lub dane nasuwające zastrzeżenia (pkt 2).

<sup>48</sup> Por. np. art. 281 ust. 1 P.o.ś., który zawiera odesłanie do Działu III ustawy-Ordynacja podatkowa, obejmującego m.in. regulację dotyczącą odsetek za zwłokę (art. 53 i n.).

<sup>49</sup> Por. np. art. 286 ust. 1c P.o.ś., zgodnie z którym do zobowiązań z tytułu opłat przewidzianych w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

6. Przedstawiony stan rzeczy prowadzi do wniosku, że jedynym negatywnym następstwem w analizowanej materii pozostaje wspomniana już kara pieniężna, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1a) u.p.e., wymierzana w drodze decyzji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Karze tej podlega bowiem ten, kto nie przestrzega obowiązku określonego w art. 9a ust. 1 u.p.e., tj. ten kto ani nie uzyskał i nie przedstawił do umorzenia świadectwa pochodzenia, ani nie też nie uiścił opłaty zastępczej. Zaznaczyć przy tym wypada, że wysokość tej kary uzależniona jest od kwoty należnej opłaty zastępczej. Otóż stosownie do art. 56 ust. 2a pkt 1 u.p.e. nie może ona być niższa niż iloczyn liczby 1,3 oraz różnicy pomiędzy opłatą zastępczą należną a opłatą zastępczą uiszczoną. W przypadku zatem, gdy omawiany obowiązek w ogóle nie zostanie wykonany, minimalna wysokość kary wyniesie równowartość opłaty powiększonej o 30%.<sup>50</sup> Oznacza to, że ustalenie wysokości kary za dany okres wymaga wcześniejszego wyliczenia zobowiązania z tytułu opłaty zastępczej. Dotyczy to także przypadków, gdy zobowiązany uchybił obowiązkowi wynikającemu z art. 9a ust. 1 u.p.e. przez to, że uiścił opłatę zastępczą w nieprawidłowej wysokości lub po terminie wskazanym w art. 9a ust. 5 pkt 1 u.p.e. W konsekwencji konkretyzacja wysokości opłaty zastępczej przez właściwy organ administracyjny, a tym samym również weryfikacja sposobu, w jaki zobowiązany wywiązał się z powinności spoczywających na nim zgodnie z zasadą samoobliczenia, może nastąpić w praktyce wyłącznie w postępowaniu administracyjnym toczącym się w sprawie innej należności pieniężnej, a nie poprzez wydanie decyzji wymiarowej (określającej).

Nadmienić zarazem wypada, że postępowanie to powinno być wszczęte niezależnie od stopnia, w jakim powinności te zostały naruszone, w tym także w razie, gdy opłata zastępcza została uiszczona we właściwej kwocie, lecz z uchybieniem terminu, choćby nieznacznym. Jest to bowiem termin materialny i nie może być przywrócony, co sprawia, że czynność dokonana po jego upływie musi być uznana za bezskuteczną i nie niweczy bezprawności zaniechania sankcjonowanego karą.<sup>51</sup> Odpowiedzialność z tytułu kary pieniężnej jest odpowiedzialnością typu administracyjnego, czyli obiektywną, niezależną od winy podmiotu, który ją ponosi, choć nie wyłącza to dyrektyw wynikających z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, w tym zasady proporcjonalności, a także uwzględnienia w trakcie sądowej kontroli decyzji standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym.<sup>52</sup> Kontrolę

<sup>50</sup> Odnotowania wymaga, że w art. 56 ust. 3 u.p.e. wskazano również maksymalną wysokość kary pieniężnej. Według tego przepisu nie może ona przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji – 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Treść tego przepisu może jednak budzić wątpliwości co do tego, czy obejmuje ona wszystkie podmioty, na których spoczywa obowiązek określony w art. 9a ust. 1 u.p.e., czyli wszystkie podmioty mogące podlegać omawianej karze, zwłaszcza odbiorców końcowych.

<sup>51</sup> Tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI ACa 927/13 (LEX nr 1469472).

<sup>52</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/10 (LEX nr 737390) oraz wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt VI ACa 1427/12 (LEX nr 1356715), z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt VI ACa 1527/12 (LEX nr 1342421) i z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACa 566/13 (LEX nr 1425598). We wszystkich tych orzeczeniach dopuszczono możliwość ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności w przypadku, gdy naruszenie prawa nastąpiło z przyczyn obiektywnych, niezależnych od podmiotu odpowiedzialnego oraz gdy podmiot ten podjął



tę sprawuje w postępowaniu cywilnym Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów, właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.<sup>53</sup> Organ ten również jednak nie może pominąć elementów subiektywnych, łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności z tytułu kary pieniężnej.<sup>54</sup> W myśl art. 56 ust. 6 u.p.e. ustalając wysokość tej kary, ma on obowiązek uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zwinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Z kolei w świetle art. 56 ust. 6a u.p.e. może on nawet odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

7. Według art. 56 ust. 2b u.p.e. wpływy z tytułu kar pieniężnych, tak samo jak wpływy z opłat zastępczych, stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie z art. 401c ust. 5 P.o.ś. środki Funduszu w wysokości nie mniejszej niż kwota tych przychodów, po pomniejszeniu o koszty ich obsługi, przeznacza się m.in. na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł. Obie należności przyczyniają się zatem do finansowego wsparcia energetyki odnawialnej w sytuacji, gdy zobowiązane do tego podmioty nie uzyskają i nie przedstawiają do umorzenia świadectw pochodzenia. Taki stan rzeczy uzasadnia jednak pytanie o sens opłaty zastępczej, której istota sprowadza się do stworzenia tym podmiotom wyboru innego sposobu wykonania wspomnianego obowiązku, zwolnienia się z niego poprzez zapłatę określonej kwoty. Jest tak tym bardziej dlatego, że brak tej zapłaty i tak wiąże się z koniecznością uiszczenia innej kwoty tytułem kary pieniężnej. Wydaje się, że fakt, iż kara pieniężna może być wyższa od opłaty zastępczej, nie uzasadnia dostatecznie wyodrębnienia obu tych instrumentów finansowych, zwłaszcza jeżeli zważyć na daleko idące możliwości miarkowania tej sankcji.<sup>55</sup> Opłata zastępcza komplikuje więc funkcjonowanie mechanizmu wsparcia związanego ze świadectwami pochodzenia i osłabia jego efektywność, którą i tak podaje się w doktrynie w wątpliwość.<sup>56</sup> Podnosi się mianowicie jego kosztowność, związaną przede wszystkim z kosztami obrotu giełdowego, oraz to, że nie wspiera on inwestycji w energetykę odnawialną, lecz instalacje już istniejące, nieraz całkowicie zamortyzowane, które znajdują się w uprzywilejowanej pozycji rynkowej, oferując świadectwa pochodzenia potwierdzające ich produkcję energii podmiotom zobowiązanym do nabycia i umorzenia świadectw. Sytuacja ta powoduje deficyt świadectw w stosunku do zapotrzebowania na nie, a przez to wzrost ich cen do poziomu

---

działania o charakterze prewencyjnym. Por. jednak również krytykę omawianych rozwiązań, odwołującą się do standardów konstytucyjnych zakładających nakładanie kar przez sądy – LIPIŃSKI, A.: Niektóre problemy nowego prawa energetycznego. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 1998, nr 5, s. 8.

<sup>53</sup> Zob. art. 479<sup>46</sup>–479<sup>56</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.). Por. również CUDAK, A.: Weryfikacja rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2014, nr 7, s. 8 i n.

<sup>54</sup> Por. np. STANKIEWICZ, R.: Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia). *Studia Iuridica*, 2012, tom 55, Wina i kara. Księga pamięci Profesor Genowefy Rejman, s. 51–54.

<sup>55</sup> Zauważyć jednak należy, że w przeciwieństwie do opłaty zastępczej kara pieniężna – jako sankcja administracyjna – nie może być ani zaliczona do kosztów uzyskania przychodów, ani przenoszona na odbiorców – zob. np. STANKIEWICZ, R., op. cit., s. 50.

<sup>56</sup> MICHALSKI, D. – KRYSZA, B.: Konieczność rozwoju energetyki odnawialnej. *Wspólnoty Europejskie*, 2010, nr 1, s. 44. Por. jednak ocenę w tym zakresie pozytywną – DOMAGAŁA, M., op. cit., s. 54.

zbliżonego do opłaty zastępczej. W konsekwencji uiszczenie opłaty zastępczej stawia pod znakiem zapytania system wsparcia łączący się ze świadectwami pochodzenia, tym bardziej że w większym stopniu niż nabycie i umorzenie tych świadectw przyczynia się do rozwoju energetyki odnawialnej, a tym samym do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, skoro zwiększa pulę środków przeznaczanych na te cele przez Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Pozwala to zgodzić się z postulatem, że cele te w większym stopniu mogłyby być zrealizowane poprzez wprowadzenie rozwiązania polegającego na przeznaczaniu na inwestycje w nowe źródła energii elektrycznej tej części ceny energii elektrycznej, która uwzględnia koszty obecnie funkcjonującego systemu, z pozostawieniem i ewentualnym rozszerzeniem obowiązku nabycia energii wytworzonej w takich źródłach.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> MICHALSKI, D. – KRYSTA, B., op. cit.

## BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE A PRZEPISY PRAWA GEOLOGICZNEGO I GÓRNICZEGO (ZARYS PROBLEMATYKI)

RYSZARD MIKOSZ

**Abstract:** **Energy Security and the Provisions of Geological and Mining Law (Outline Issues)**  
The definition of “energy security” contained in the Act of 10 April 1997, Energy Law, defines it as “the state of the economy allows to cover the current and prospective demand for fuel and energy in a technically and economically justified by the requirements of environmental protection”. There is no doubt that the concept of “fuels” covers some of the minerals, which can be a source of energy. Ensuring energy security should therefore also be used in the Act of 9 June 2011, Geological and Mining Law, which regulates the terms and conditions for the taking up and pursuit of activities in such areas as extracting minerals from deposits. The purpose of this article is to consider whether the provisions of this Act substantially correspond to those requirements. Have been analyzed in the particular issues relating to ownership of mineral deposits, mining rights and licensing extraction of minerals.

**Key words:** energy security, ownership of mining, usage mining, mineral extraction, concession for exploitation of minerals

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo energetyczne, własność górnicza, użytkowanie górniczne, wydobywanie kopalin, koncesja na wydobywanie kopalin

1. Definicja bezpieczeństwa energetycznego zawarta została w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.<sup>1</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 16 tej ustawy bezpieczeństwo energetyczne to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Celem tej ustawy, stosownie do jej art. 1 ust. 2, jest zaś m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Ustawa Prawo energetyczne definiuje również niektóre pojęcia zawarte w przywołanej wyżej definicji. Chodzi tutaj o „energię” oraz „paliwa”. Energia zdefiniowana została jako „energia przetworzona w dowolnej postaci” (art. 3 pkt 1 PEN). Bardziej rozbudowana jest definicja „paliw”. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3 PEN należy przez nie rozumieć „paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 1059 ze zm., dalej powoływana jako PEN.

<sup>2</sup> Artykuł 3 pkt 3a) PEN zawiera też definicję paliwa gazowego, przez które rozumieć należy gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny oraz propan-butan lub inne rodzaje gazu palnego, dostarczane za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, niezależnie od ich przeznaczenia.

2. Nie ulega zatem wątpliwości, że definicja paliw obejmuje swoim zakresem niektóre kopaliny. Mogą one bowiem, co oczywiste, być źródłem energii. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego nie jest więc domeną wyłącznie Prawa energetycznego, gdyż jest poza sporem, że przepisy regulujące status prawny tych kopaliny, w szczególności określające zasady i warunki ich wydobywania (pozyskiwania) wpływają (mogą wpływać) na stan tego bezpieczeństwa.

Przepisy te zawarte zostały przede wszystkim w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>3</sup> Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 PRGG ustawa ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie m.in. wydobywania kopaliny ze złóż.

Celem dalszych uwag jest próba odpowiedzi na pytanie czy przepisy PRGG zostały tak skonstruowane by sprzyjać również „pokryciu bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię”, zgodnie z wymaganiami przywołanej wyżej definicji bezpieczeństwa energetycznego, czy też wymagałyby one niezbędnych modyfikacji ze względu na potrzebę właściwej realizacji tej zasady.

3. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego ciąży na Państwie. Pogląd taki znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w wielu przepisach Prawa energetycznego,<sup>4</sup> ale wynika przede wszystkim z artykułu 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> Przepis ten stanowi bowiem, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla się w literaturze artykuł 5 Konstytucji określa funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, a wymienienie tych funkcji jest rzeczą bardzo istotną, gdyż z nich wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych w ogóle, a przede wszystkim tych, które powołuje sama Konstytucja<sup>6</sup> Obowiązki wynikające z tego przepisu winny zatem być uwzględniane zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa, w tym ostatnim zakresie w toku wykładni przepisów prawa (zarówno materialnego jak i procesowego), których treść budzi wątpliwości interpretacyjne.<sup>7</sup> Wracając zatem do wcześniej sformułowanego pytania należy ustalić, czy Parlament uchwalając PRGG wziął pod uwagę obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, które jest elementem bezpieczeństwa obywateli.

<sup>3</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 613 ze zm., dalej powoływane jako PRGG.

<sup>4</sup> Por. w szczególności regulację dotyczącą polityki energetycznej – art. 12 i n. PEN. Jak podkreśla się w literaturze „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z nadrzędnych celów polityki energetycznej państwa” – tak MURAS, Zdzisław (red.) – SWORA, Mariusz (red.) – ELŻANOWSKI, Filip – GAWIN, Rafał – KĘDZIA, Joanna – KLOC-EVISON, Kamila – MORDWA, Maria – SMAGIEL, Katarzyna – SZOSTAKOWSKA, Monika – WOSZCZYK, Marek – ZAWISKA, Marek. *Komentarz do art. 3 ustawy – Prawo energetyczne*. LEX el, 2010.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>6</sup> Por. SKRZYDŁO, W.: *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa, 2013, s. 19.

<sup>7</sup> Tak m.in. GÓRSKI, M. [w:] GÓRSKI, M. – PCHALEK, M. – RADECKI, W. – JERZMAŃSKI, J. – BAR, M. – URBAN, S. – JENDROŚKA, J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa, 2011, s. 129–130. Por. także RAKOCZY, B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń, 2006, s. 184 i n.

4. Regulacja zawarta w Prawie geologicznym i górnictwie jest stosunkowo rozległa co skłaniać musi do wyboru zagadnień podstawowych. Skoncentrować się zatem wypadnie na dwóch zakresach odniesienia, a mianowicie kwestii własności złóż kopalin i prawa pochodnego od tej własności jakim jest użytkowanie górnicze, nadto zaś koncesjonowania wydobywania kopalin, zachowując świadomość faktu, że również inne fragmenty regulacji prawnej nie są całkiem neutralne z punktu widzenia rozpatrywanego problemu.

5. W zakresie dotyczącym własności złóż kopalin podstawowe znaczenie ma regulacja zawarta w art. 10 PRGG dotycząca tzw. własności górniczej. Własnością górniczą objęte zostały *de lege lata* dwojakiego rodzaju dobra, a mianowicie złoża niektórych kopalin oraz ta część skorupy ziemskiej (górotworu), która położona jest poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej. Tę drugą kwestię można pozostawić na uboczu, natomiast jeśli chodzi o złoża kopalin to kluczowe znaczenie mają w tym względzie art. 10 ust. 1 i 2 PRGG. W przepisach tych wymienione zostały bowiem w sposób enumeratywny wszystkie kopaliny, których złoża objęte zostały prawem własności górniczej. Artykuł 10 ust. 1 PRGG, bez wątpienia istotniejszy z punktu widzenia analizowanej problematyki, określa listę kopalin stałych, która obejmuje m.in. złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca oraz węgla brunatnego. Prawo geologiczne i górnicze definiuje również pojęcie „węglowodorów” stanowiąc w art. 6 pkt 16, że są nimi ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.<sup>8</sup> Wszystkie wspomniane złoża wymienione w art. 10 ust. 1 i 2 PRGG, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górniczą, która zgodnie z art. 10 ust. 5 PRGG, przysługuje Skarbowi Państwa.<sup>9</sup>

6. Treść własności złóż kopalin nie objętych własnością gruntową określa przede wszystkim art. 12 ust. 1 PRGG, który stanowi, że w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego. Zwrócić należy zatem uwagę na fakt, że Skarb Państwa nie może zbyć własności górniczej przenosząc ją na inny podmiot. Ten stan rzeczy uznać trzeba za sprzyjający realizacji zasady bezpieczeństwa energetycznego, gdyż nie ulega wątpliwości, że podmiot który wydobędzie kopalinę w zasadzie może nią rozporządzić w dowolny sposób, co oznacza utratę kontroli państwa nad nią. Kluczowe znaczenie ma zatem przede wszystkim kwestia rozporządzania poprzez ustanowienie użytkowania górniczego.

<sup>8</sup> Z art. 10 ust. 2 PRGG wynika, że własnością górniczą objęte zostały także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek, które zaliczone zostały do kopalin. Wątek ten można jednak pozostawić na uboczu.

<sup>9</sup> Zmiana w tym zakresie w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym (określonym w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. ostatni tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.) polega na tym, że kopaliny wymienione w art. 10 ust. 1 PRGG, nawet jeśli znajdują się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, to – będąc przedmiotem własności górniczej – nie stanowią już obecnie jej części składowej i tym samym nie są już objęte zakresem prawa własności gruntowej. Szczegółów w tym zakresie ze względu na przedmiot i założone ramy opracowania niepodobna jednak rozwinąć.

7. Użytkowanie to może zostać ustanowione wyłącznie w drodze umowy. Jej stronami są Skarb Państwa, będący właścicielem złoża oraz podmiot ubiegający się o ustanowienie użytkowania górniczego. Ze względu na specyfikę właściciela jakim jest Skarb Państwa uprawnienia tego podmiotu, zgodnie z art. 12 ust. 2 PRGG w zakresie wynikającym z własności górnicznej w odniesieniu do działalności, która wymaga koncesji, wykonują organy właściwe organy koncesyjne. Chodzi zatem o organy uprawnione do wydania decyzji, na podstawie której możliwe jest podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 21 ust. 1 PRGG.<sup>10</sup> W imieniu Skarbu Państwa działać mogą zatem minister właściwy do spraw środowiska, starosta albo marszałek województwa. Odmienne przedstawia się kwestia wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w odniesieniu do działalności nie wymagającej koncesji. Wtedy bowiem, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 12 ust. 2 PRGG, właściciela reprezentują zarządy województw.

8. Jeśli chodzi o zawarcie umowy to, co do zasady, może to nastąpić w każdy sposób przewidziany obowiązującym prawem. Zasada ta doznaje jednak nader istotnych wyjątków w zakresie dotyczącym poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, do którego to zagadnienia wypadnie powrócić. W takich przypadkach bowiem organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowienie użytkowania górniczego ze zwycięzcą przetargu na koncesję niezwłocznie po udzieleniu koncesji.

W pozostałym zakresie Prawo geologiczne i górniczne w zasadzie nie przewiduje własnej regulacji co oznacza, że zgodnie z Kodeksem cywilnym<sup>11</sup> dopuszczalne są w tym względzie: oferta i jej przyjęcie (art. 66–70 KC), negocjacje (art. 72–72<sup>1</sup> KC) oraz aukcja albo przetarg (art. 70<sup>1</sup>–70<sup>5</sup> KC). Prawo geologiczne i górniczne zawiera oznaczone rozwiązania tylko w odniesieniu do tego ostatniego sposobu zawarcia umowy. Jedyne wyjątek wymagający odnotowania wynika z art. 14 ust. 1 i 2 PRGG, który to przepis stanowi, że przetarg może mieć – co do zasady – charakter obligatoryjny bądź fakultatywny.

9. Dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego kluczowe znaczenie wydaje się mieć przede wszystkim odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju przesłanki powinny brać pod uwagę organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa w ramach postępowania zmierzającego do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie górniczne. Innymi słowy zatem rozważyć wypada, czy dysponują one całkowitą swobodą w tym zakresie, czy też swoboda ta podlega ograniczeniu.

Regulacja dotycząca tego zagadnienia jest bardziej niż skromna. W istocie rzeczy bowiem jeśli chodzi o wymagania dotyczące treści tej umowy to Prawo geologiczne i górniczne wyraźnie wskazuje tylko na jeden obligatoryjny jej element, a mianowicie wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty (art. 13 ust. 3 PRGG). Żaden przepis nie określa jednak w oparciu o jakie kryteria ma to nastąpić, w szczególności zaś co organ reprezentujący powinien brać pod uwagę ustalając zarówno wynagrodzenie i sposób jego zapłaty. Co jednak istotniejsze w po-

<sup>10</sup> Do problematyki koncesji, zgodnie w sygnalizowanymi wcześniej wątkami, wypadnie jeszcze nawiązać.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 121, dalej powoływany jako KC).

zostałym zakresie strony dysponują w zasadzie nieograniczoną swobodą w kreowaniu treści umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze.

10. Równie skromna jest w rozpatrywanym zakresie regulacja dotycząca wyłączenia użytkownika górniczego. Organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa, co do zasady, dysponują bowiem swobodnym uznaniem w wyborze użytkownika górniczego. Poza wyjątkiem dotyczącym przypadków, gdy użytkowanie górnicze jest ustanawiane w związku z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż węglowodorów oraz wydobywaniem węglowodorów ze złóż, do których – o czym była już mowa wyżej – wypadnie szerzej powrócić przy omawianiu kwestii koncesji, organy te mogą, ale nie muszą poprzedzić ustanowienia użytkownika górniczego przetargiem, co wyraźnie wynika z treści art. 14 ust. 1 PRGG. Nawet jednak, gdy przetarg taki zostanie ogłoszony, to wymagania ustawowe w tym zakresie żadną miarą nie zostały powiązane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.<sup>12</sup> Przepis art. 14 ust. 3 PRGG stanowi bowiem jedynie tyle, że warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i opierać się na kryteriach: technicznych i finansowych możliwościach oferenta (pkt 1), proponowanej technologii prowadzenia prac (pkt 2) oraz proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkownika górniczego (pkt 3). Nic ponadto nie wynika też w tym zakresie z treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkownika górniczego,<sup>13</sup> które zresztą dotyczy przede wszystkim kwestii związanych z prowadzeniem postępowania przetargowego.

11. W świetle aktualnie obowiązującej regulacji prawnej użytkowanie górnicze jest prawem majątkowym przysługującym w odniesieniu m.in. do złóż kopalin objętych własnością górniczą. Treść tego prawa określa art. 16 ust. 1 PRGG stanowiący, że w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkownika górniczego użytkownik górniczy, w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą, może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z przestrzeni objętej tym użytkownikiem. W szczególności może on wydobywać kopalinę ze złoża.<sup>14</sup>

Prowadzenie takiej działalności wymaga uzyskania koncesji,<sup>15</sup> która jest instrumentem nadzoru nad wykonywaniem określonych nią uprawnień.<sup>16</sup> Tak więc, ujmując problem innymi słowy, podmiot zamierzający wydobywać kopalinę musi uzyskać

<sup>12</sup> Ani też z innymi przesłankami np. racjonalną gospodarką złożem, czy też zasadą zrównoważonego rozwoju.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 101.

<sup>14</sup> Może także wykonywać roboty geologiczne, wykonywać działalność w zakresie podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów lub podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także wykonywać działalność określoną w art. 2 ust. 1 PRGG. Wątki te można jednak pozostawić na uboczu.

<sup>15</sup> Obowiązek taki w odniesieniu do wydobywania kopalin wprost wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 PRGG.

<sup>16</sup> Koncesja jest, najogólniej rzecz ujmując, aktem umożliwiającym podjęcie i prowadzenie takiej działalności nie nadaje natomiast, co wymaga wyraźnego podkreślenia, jakiegokolwiek prawa do przestrzeni, w której wydobywanie kopalin ma być prowadzone. Por. OLEJARCZYK, Ewa: Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górniczą [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Katowice, 2014, s. 338 i n. oraz wskazaną tam literaturę, por. także LIPIŃSKI, A. – MIKOSZ, R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze, Komentarz*. Warszawa, 2003, s. 83 i n.

tytuł prawny do przestrzeni obejmującej złożę<sup>17</sup> oraz wyrażoną w formie decyzji administracyjnej zgodę organu państwa na prowadzenie tej działalności w postaci koncesji.<sup>18</sup>

12. Regulacja prawna w zakresie dotyczącym koncesji jest stosunkowo złożona i jej szczegółowe omawianie wykraczałoby zdecydowanie poza założone ramy analizowanej materii. Odnotować trzeba wszak, że generalnie istnieją w tym zakresie dwa reżimy prawne – jeden „powszechny” dotyczący wydobywania wszystkich kopalin, drugi „szczególny” odnoszący się do wydobywania węglowodorów. W przypadku węglowodorów reżim powszechny znajduje przy tym zastosowanie jedynie o tyle, o ile co innego nie wynika z reżimu szczególnego ich dotyczącego.<sup>19</sup>

13. Niezależnie jednak od tego, który ze wspomnianych reżimów wejdzie w rachubę, w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kluczowe znaczenie wydaje się mieć odpowiedź na pytanie o zakres swobody organu koncesyjnego w zakresie dotyczącym udzielania koncesji, w szczególności zaś ustalenie czy, a jeśli tak to w oparciu o jakie przesłanki organ ten może odmówić uwzględnienia wniosku o jej udzielenie.

Wydaje się, że *de lege lata* kwestię tę reguluje przede wszystkim art. 29 ust. 1 PRGG określający przesłanki odmowy udzielenia koncesji.<sup>20</sup> Stanowi on, że jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich

<sup>17</sup> Raz jeszcze podkreślić wypada, że w odniesieniu do kopalin objętych własnością górnictwą jedynym możliwym tytułem jest użytkowanie górnictwe. W odniesieniu do pozostałych kopalin istnieje natomiast dwojakiego rodzaju możliwość. Jeśli bowiem są one położone poza granicami nieruchomości gruntowej to również objęte są własnością górnictwą (co wynika jednak nie z art. 10 ust. 1, ale z art. 10 ust. 4 PRGG). Jeśli natomiast stanowią część składową nieruchomości, to dzielą one los prawny tej nieruchomości. W tym ostatnim przypadku więc tytułem prawnym do złoża jest własność gruntowa, albo prawo od niej pochodne, obejmujące swym zakresem możliwość pobierania pożytków z nieruchomości. Przypadek ten należy jednak pominąć w dalszych rozważaniach, albowiem w istocie rzeczy nie odnosi się do kopalin stanowiących surowce energetyczne.

<sup>18</sup> Wyjątek od tej zasady uregulowany został w art. 4 PRGG. Z jego ust. 1 wynika bowiem, że przepisów działu III–VIII oraz art. 168–174 (a więc m.in. przepisów dotyczących koncesji) nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobywą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobywanie będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych, nie będzie większe niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym oraz nie naruszy przeznaczenia nieruchomości. Kwestię tę można jednak pominąć.

<sup>19</sup> Konstatacja taka znajduje oparcie w treści art. 21 ust. 3 PRGG z którego wynika, że do koncesjonowania działalności dotyczącej poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż stosuje się przepisy rozdziału 1 działu III (regulującego zasady koncesjonowania), z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 2 tego działu (normującego koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż).

<sup>20</sup> Nie jest to jednak jedyny przepis, jaki trzeba mieć na uwadze w rozpatrywanym zakresie. Przykładem w tym względzie może być chociażby regulacja dotycząca ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania takiej działalności. Zabezpieczenie to w pewnych przypadkach obligatoryjne (koncesja na podziemne składowanie odpadów – art. 28 ust. 1 PRGG, koncesja na podziemne składowanie dwutlenku węgla – art. 28a ust. 1), staje się – w odniesieniu do innych form działalności koncesjonowanej – *de facto* obligatoryjne, jeśli zostaną spełnione przesłanki określone w art. 28 ust. 2 PRGG w postaci szczególnie ważnego interesu państwa lub szczególnie ważnego interesu publicznego związanego w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. Wtedy bowiem udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu ustanowienia zabezpieczenia. Dalsze szczegóły trzeba pominąć.



przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Istnieje zatem podstawa prawna do odmowy udzielenia koncesji m.in. ze względu na ochronę interesu publicznego związanego „z bezpieczeństwem państwa”. Organ koncesyjny nie dysponuje przy tym sferą uznania, gdyż jeśli spełniona zostanie m.in. ta przesłanka to jest on zobowiązany odmówić udzielenia koncesji (na co wskazuje zwrot organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji). Oznacza to zatem, że podstawą odmowy udzielenia koncesji może być w szczególności względ na bezpieczeństwo energetyczne, które – o czym była mowa wyżej – bez wątpienia jest jednym z elementów bezpieczeństwa państwa. Trzeba jednak zachować świadomość, że przesłanki tej odmowy zostały po części określone w sposób bardzo ogólny, co stwarzać może różnego rodzaju wątpliwości w procesie stosowania art. 29 ust. 1 PRGG.<sup>21</sup>

14. „Szczególny” reżim udzielania koncesji dotyczy *de lege lata* wydobywania węgłowodorów ze złóż.<sup>22</sup> Zgodnie z art. 43 ust. 1 PRGG, udzielenie koncesji na taką działalność poprzedza się przetargiem, chyba że ustawa stanowi inaczej.<sup>23</sup> Stosownie do treści art. 44 ust. 1 PRGG, warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania lub rozpoznawania złóż węgłowodorów albo wydobywania węgłowodorów ze złóż oraz opierać się na następujących kryteriach:

- 1) technicznych i finansowych możliwościach oferenta;
- 2) proponowanej technologii prowadzenia prac;
- 3) proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego.

Brak zatem wśród tych kryteriów wskazania na potrzebę badania, czy podmiot stający do przetargu może zagrażać interesowi publicznemu związanemu „z bezpieczeństwem państwa”. Kwestia ta nie pojawia się także w kontekście wymagań dotyczących obwieszczenia o zamiarze udzielenia koncesji. Organ koncesyjny powinien bowiem w tym obwieszczeniu określić wiele z takich wymagań, żadne z nich nie odnosi się jednak wprost do „bezpieczeństwa państwa”. Ich katalog, zawarty w treści art. 43 ust. 2 PRGG, obejmuje zaś jedynie wymagania niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. To ostatnie pojęcie natomiast – pomijając jego nie-

<sup>21</sup> Odnotować trzeba jednak, że w rozpatrywanym zakresie nastąpiła istotna ewolucja stanu prawnego. W poprzednio obowiązującej ustawie Prawo geologiczne i górnicze (por. przypis 9) wśród przesłanek odmowy udzielenia koncesji w ogóle nie pojawiało się nawiązanie do bezpieczeństwa państwa. Przepis art. 26b tej ustawy stanowił bowiem, że odmowa udzielenia koncesji może nastąpić, jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalni, również w zakresie wydobywania kopalni towarzyszących, bądź uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem.

<sup>22</sup> A także poszukiwania lub rozpoznawanie złóż węgłowodorów co jednak trzeba pozostawić poza zakresem rozważań.

<sup>23</sup> Wyjątki uregulowane w tym zakresie w art. 47 PRGG można pominąć jako pobawione znaczenia dla rozważanego problemu.

dookreśloność – bez wątplenia odróżnić należy od „bezpieczeństwa państwa”, gdyż nie są to zwroty tożsame.<sup>24</sup>

Ostatnio poczynione spostrzeżenie ma nader istotne znaczenie, jeśli zważyć, że zgodnie z art. 45 ust. 1 PRGG organ koncesyjny udziela koncesji zwycięzcy przetargu i niezwłocznie po jej udzieleniu zawiera z nim umowę o ustanowienie użytkowania górniczego. Użycie przez ustawodawcę formuły kategorycznej („udziela”) zdaje się bowiem przesądzać, że wydanie pozytywnej decyzji jest obowiązkiem organu. Powstaje jednak pytanie, czy organ może w takim przypadku odmówić udzielenia koncesji jeśli stwierdzi, że zachodzi jedna z przesłanek określonych we wskazanym wyżej art. 29 PRGG, regulującym przypadki, kiedy organ powinien koncesji odmówić. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna być twierdząca. Przypomnieć trzeba bowiem, że w przypadku koncesjonowania poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż reżim powszechny dotyczący tego koncesjonowania znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy co innego nie wynika z reżimu szczególnego ich dotyczącego. Żaden przepis rozdziału normującego koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż nie zawiera natomiast wyłączeń w tym względzie. Konstatacja taka oznacza wszak, że wbrew dyspozycji przywołanego wyżej art. 45 ust. 1 PRGG organ koncesyjny może nie udzielić koncesji zwycięzcy przetargu, mimo że spełnił on wszystkie wymagania związane z przystąpieniem i uczestniczeniem w przetargu jako, że zakres tych wymagań nie obejmuje wszystkich aspektów określonych w art. 29 PRGG.

Na marginesie warto przy tym odnotować, że jedynie w ostatnio rozpatrywanym kontekście pojawia się nieco bardziej rozbudowana regulacja prawna dotycząca wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego. Zgodnie bowiem z przywołanym już art. 44 ust. 1 PRGG jednym z kryteriów, na których ma opierać się przetarg jest proponowana wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. Niezależnie od tego wątek ten znajduje również odzwierciedlenie w treści art. 43 ust. 2 PRGG. Wśród wymaganych elementów obwieszczenia o zamiarze udzielenia koncesji wskazane zostały m.in. istotne warunki umowy o ustanowienie użytkowania górniczego, w szczególności określenie przestrzemi, w której będzie wykonywana działalność, czasu jej trwania oraz minimalnej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego (pkt 8).

15. Stan prawny obowiązujący w zakresie koncesjonowania wydobywania węglowodorów<sup>25</sup> ulegnie znaczącej zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górniczne oraz niektórych innych ustaw,<sup>26</sup> co nastąpi – co do zasady – z dniem 1 stycznia 2015 r. Ustawą tą dodano bowiem do Prawa geologicznego i górniczego m.in. art. 49a stanowiący w ust. 1, że w celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów

<sup>24</sup> Skoro bowiem wspomniani już wcześniej art. 29 PRGG posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo państwa”, art. 43 ust. 2, a także inne przepisy PRGG (por. np. art. 30 ust. 2, art. 83 ust. 1, art. 104 ust. 4 pkt 2) stanowią natomiast o „bezpieczeństwie powszechnym”, to zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami interpretacyjnymi uznać trzeba, że desygnaty tych pojęć nie pokrywają się.

<sup>25</sup> A także poszukiwania i rozpoznawania ich złóż.

<sup>26</sup> Dz. U. 2014 r., poz. 1133, ustawa ta w dalszej części wywodów powoływana będzie jako NWPG.

ze złóż minister właściwy do spraw środowiska przeprowadza postępowanie kwalifikacyjne. W postępowaniu tym ustala się, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża (samodzielnie albo wspólnie z innymi podmiotami – jako operator) spełnia określone wymagania w tym w szczególności, czy znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego,<sup>27</sup> a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą, czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa.<sup>28</sup>

Postępowanie kwalifikacyjne zostało uregulowane niezmiernie kazuistycznie i jego szczegółowa prezentacja znacznie wykraczałaby poza założone ramy opracowania. Odnotować wszak trzeba, że minister właściwy do spraw środowiska nie działa w tym zakresie samodzielnie. Zgodnie z art. 49a ust. 10 jest on bowiem zobowiązany do niezwłocznego przekazania wniosków o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, Komisji Nadzoru Finansowego, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefowi Agencji Wywiadu, nie ulega zaś wątpliwości, że w zakresie działania tych organów materia dotycząca bezpieczeństwa państwa odgrywa niepoślednią rolę<sup>29</sup> Wspomniane organy mają zaś za

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 49a ust. 5 PRGG państwem trzecim jest państwo niebędące państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub państwem członkowskim Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Mając na uwadze tematykę opracowania dalsze wymagania można pozostawić na uboczu.

<sup>28</sup> W postępowaniu tym ustala się także, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża posiada doświadczenie w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, polegające na: rozpoznaniu i udokumentowaniu co najmniej jednego złoża węglowodorów lub wykonywaniu nieprzerwanie przez okres co najmniej 3 lat działalności polegającej na wydobywaniu węglowodorów ze złóż. Ten aspekt zagadnienia ma jednak, jak się wydaje, zdecydowanie mniejsze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U.2014, poz. 455), Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest (obok ministra właściwego do spraw instytucji finansowych) organem administracji rządowej właściwym w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Stosownie natomiast do art. 1 tej ustawy określa ona zasady oraz tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. Z kolei w myśl art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity Dz.U.2012, poz. 1149 ze zm.) Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Celem tego nadzoru jest zaś, co wynika z art. 2 ustawy, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku. Stosownie wreszcie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity Dz.U.2010, poz. 29 ze zm.), do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, nadto zaś uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. W myśl natomiast art. 6 ust. 1 tej ustawy do zadań Agencji Wywiadu należy m.in. uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, a także rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

zadanie przedstawienie opinii w zakresie, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 49 ust. 2 pkt 1 PRGG.

Uzyskanie pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego lub odmowa jej uzyskania następuje w drodze decyzji. Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego uprawnia podmiot, na rzecz którego została wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49d PRGG *in principio*).<sup>30</sup> To nie oznacza jednak, jak się wydaje, że gdy podmiot ten wygra przetarg, zawsze musi on uzyskać koncesję. W takim przypadku bowiem w dalszym ciągu pojawia się problem ewentualnego wystąpienia jednej z przesłanek określonych w art. 29 PRGG, o czym była już mowa wyżej.

16. W ramach analizowanego zagadnienia należy też zwrócić uwagę na wzajemną relację pomiędzy użytkowaniem górniczym a koncesją, gdyż ma ona – jak się wydaje – istotne znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego. W punkcie wyjścia odnotować trzeba, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, co do zasady, brak regulacji, która bezpośrednio łączyła by był prawny użytkownika górniczego i koncesji. I tak w szczególności, nie ma obowiązku ustanawiania użytkownika górniczego przed udzieleniem koncesji na wydobywanie kopaliny. Z treści art. 24 ust. 1 pkt 2 PRGG określającego wymagania, jakim odpowiadać powinien wniosek o udzielenie koncesji, wynika bowiem, że należy w nim m.in. określić prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca. Oznacza to, że adresem koncesji może być także podmiot czyniący dopiero starania o uzyskanie prawa do przestrzeni, w obrębie której zamierza prowadzić koncesjonowaną działalność, a brak takiego prawa nie wpływa na ważność koncesji.<sup>31</sup>

17. Brak też *de lege lata* w PRGG regulacji, która łączyła by był prawny użytkownika górniczego i koncesji w sytuacji, gdy dochodzi do utraty mocy obowiązującej koncesji,<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat OLEJARCZYK, E.: *Prawne zasady poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów w Polsce – wybrane zagadnienia* (tekst opublikowany w niniejszym zbiorze).

<sup>31</sup> Nie zmienia to jednak faktu, że podjęcie i wykonywanie działalności określonej w koncesji możliwe będzie dopiero po uzyskaniu użytkownika górniczego, gdyż aby gospodarować w przestrzeni obejmującej złożo kopaliny należącej do Skarbu Państwa dysponować należy prawem do tej przestrzeni, a *de lege lata* jedynym takim prawem, o czym już była mowa wyżej jest użytkowanie górnicze.

<sup>32</sup> Stosownie do treści art. 38 ust. 1 PRGG, koncesja wygasa:

- 1) z upływem czasu, na jaki została udzielona;
- 2) jeżeli stała się bezprzedmiotowa;
- 3) w przypadku śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną;
- 4) w przypadku likwidacji przedsiębiorcy innego niż wymieniony w pkt 3;
- 5) w przypadku jej zrzeczenia się.

Nie jest to jednak pełna lista przypadków, w których koncesja traci swój byt prawny. Odnotować trzeba bowiem, że zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 PRGG, jeżeli przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, organ koncesyjny wzywa do niezwłocznego usunięcia naruszeń. Organ koncesyjny może, w drodze decyzji, określić termin i sposób usunięcia stwierdzonych naruszeń. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu, jeżeli przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń lub nie wykonał decyzji, o której mowa w ust. 1, organ koncesyjny może cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres, bez odszkodowania.

co oznacza, że mogą zaistnieć przypadki, kiedy to przedsiębiorca<sup>33</sup> (koncesjodawca) utraciwszy koncesję na wydobywanie kopalin, nadal dysponować będzie prawem użytkowania górniczego do przestrzeni obejmującej złożę, skutecznie „blokując” możliwość ewentualnego wydobywania kopalin przez inny podmiot zainteresowany. Przepisy Prawa geologicznego i górniczego w zasadzie w ogóle bowiem nie regulują problematyki wygaśnięcia użytkowania górniczego, a jedyny wyraźnie wskazany przypadek takiego wygaśnięcia to upływ czasu, na jaki umowa została zawarta.<sup>34</sup> Rzecz oczywista, że zgodnie z zasadą swobody umów nic nie stoi na przeszkodzie, by w umowie ustanawiającej użytkowanie górniczne strony określiły przypadki, w których dopuszczalne staje się rozwiązanie przed upływem terminu, na który zostaje ona zawarta i to zarówno z zachowaniem, jak i bez zachowania okresu wypowiedzenia. Jest to jednak kwestia, której ustalenie w umowie zależy wyłącznie od woli stron, gdyż jak to wynika z wcześniejszych uwag przepisy Prawa geologicznego i górniczego w tej materii nie rozstrzygają.

18. Zaprezentowany ostatnio stan rzeczy ulegnie pewnym zmianom z dniem 1 stycznia 2015 r., kiedy to wejdzie w życie wspomniana już wyżej ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górniczne oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie bowiem z dodanym, art. 13 ust. 1a PRGG, umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego stanie się skuteczna dopiero z dniem uzyskania koncesji. Oznacza to, że w nowym stanie prawnym umowa taka zawarta będzie pod warunkiem zawieszającym,<sup>35</sup> chyba, że w chwili jej zawierania Co więcej przy tym, w myśl art. 13 ust. 6, w przypadku nieuzyskania koncesji w terminie roku od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego, umowa ta wygaśnie z mocy samego prawa. Zwrócić trzeba też uwagę na powrót do wcześniej obowiązującej regulacji<sup>36</sup> wiążącej los prawny użytkowania górniczego z losem prawnym koncesji. Zgodnie bowiem z dodanym art. 13 ust. 1 PRGG, użytkowanie górniczne wygasać będzie w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę. Oznacza to, że jeżeli decyzja udzielająca koncesji utraci moc obowiązującą,<sup>37</sup> wówczas z mocy samego prawa wygaśnie też prawo użytkowania górniczego.

Wydaje się, że zmiana stanu prawnego w tym zakresie zmierza we właściwym kierunku i zwiększa bezpieczeństwo energetyczne, zapobiegając „blokowaniu” złóż

<sup>33</sup> Pojęcie „przedsiębiorcy” ma w ustawie Prawo geologiczne i górniczne specyficzne znaczenie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 1 pkt 9 PRGG jest nim ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą.

<sup>34</sup> Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 PRGG umowę ustanawiającą użytkowanie górniczne zawiera się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 50 lat.

<sup>35</sup> Z treści art. 89 KC, wynika, że warunek to zawarte w treści czynności prawnej zastrzeżenie, które uzależnia powstanie lub ustanie skutku prawnego od zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunek). Warunek może mieć charakter zawieszający (uzależniający powstanie skutków prawnych od wspomnianego wyżej zdarzenia), albo rozwiązujący (powodujący ustanie skutków czynności prawnej z chwilą ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego); por. RADWAŃSKI, Z. – OLEJNICZAK, A.: *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa, 2011, s. 289 i n.

<sup>36</sup> Chodzi o art. 10 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górniczne (por. przypis 20), który stanowił, że w razie wygaśnięcia albo cofnięcia koncesji, użytkowanie górniczne wygasa.

<sup>37</sup> Por. przypis 31. W stanie prawnym mającym obowiązywać od 1 stycznia 2015 r. zmieni się jednak nieco brzmienie art. 37 PRGG, co jednak nie ma istotniejszego znaczenia z punktu widzenia analizowanej problematyki.

przez przedsiębiorców dysponujących użytkowaniem górniczym, a nie posiadających koncesji.

19. Dotychczas podniesione wątki żadną miarą nie wyczerpują zagadnienia. Spostrzeżenie to dotyczy nawet tych instrumentów, które zostały wybrane do nieco bardziej szczegółowej prezentacji, a więc w szczególności użytkowania górniczego. Można bowiem dostrzec także inne, dotychczas nie wskazywane elementy regulacji prawnej pozostające w co najmniej pośrednim związku z problematyką bezpieczeństwa energetycznego.

Tytułem przykładu można tutaj wskazać chociażby unormowanie zawarte w art. 15 PRGG. Przepis ten stanowi, że ten, kto rozpoznał złoża kopaliny [...] stanowiące przedmiot własności górniczej, i udokumentował je w stopniu umożliwiającym sporządzenie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża [...] oraz uzyskał decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną tego złoża [...], może żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi.<sup>38</sup> Tego rodzaju rozwiązanie normatywne, znane także poprzednio obowiązującej ustawie,<sup>39</sup> powoduje, że ciężar problemu bezpieczeństwa energetycznego w takim przypadku niejako „przesuwa się” na etap rozpoznania złoża kopaliny. Skoro bowiem podmiot, który takiego rozpoznania dokonał ma roszczenie („może żądać”) o zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie górnicze, to Skarb Państwa (organy działające w jego imieniu) musi je zaspokoić, a gdy nie uczyni tego w sposób dobrowolny, to uprawnionemu przysługuje droga sądowa. Ten stan rzeczy sprawia, że organy działające w imieniu Skarbu Państwa będącego właścicielem górniczym powinny już na etapie ustanawiania użytkowania górniczego w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopaliny rozważyć odpowiedź na potencjalnie rysujące się pytanie, czy ustanowienie tego prawa nie będzie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego w przyszłości kiedy to nastąpi niejako „nieunikniona” faza wydobywania kopaliny.<sup>40</sup> Inną kwestią, którą można w tym miejscu jedynie zasygnalizować jest skuteczność ustanowienia takiego prawa jeśli zważyć, że ten stan rzeczy sam przez się nie eliminuje możliwości wydania decyzji odmawiającej udzielenia koncesji.

20. Wskazane dotychczas, a także inne rozwiązania przyjęte w PRGG świadczą o tym, że potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego dostrzegana jest w coraz większym zakresie także w tym obszarze. Świadczy o tym w szczególności ewolucja stanu prawnego, której wyrazem jest zwłaszcza nowelizacja PRGG z 2014 r. Nadal brak jednak wystarczającej regulacji prawnej w tym zakresie co dotyczy zwłaszcza kwestii swobody organów działających w imieniu Skarbu Państwa w wyborze użytkownika górniczego oraz w kreowaniu treści umowy ustanawiającej takie prawo.

---

<sup>38</sup> Stosownie do treści art. 15 ust. 2 PRGG, spory w tych sprawach rozstrzygają sądy powszechne właściwe dla siedziby organu koncesyjnego, który reprezentuje Skarb Państwa, a roszczenie o ustanowienie użytkowania górniczego wygasa z upływem 5 lat od dnia doręczenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną.

<sup>39</sup> Por. art. 12 Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r.

<sup>40</sup> W art. 15 PRGG nie określono co prawda wprost, że chodzi o użytkowanie górnicze w celu wydobywania kopaliny, jednak kontekst treściowy zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że tak właśnie jest.

## PRAWNE ASPEKTY POSZUKIWANIA, ROZPOZNAWANIA I WYDOBYWANIA WĘGLOWODORÓW W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

EWA OLEJARCZYK

**Abstract:** **Legal Aspects of Prospecting, Exploration and Mining of Hydrocarbons in Poland – Selected Issues**

The object of this publication was a synthetic overview of selected issues of the legal aspects of prospecting, exploration and mining of hydrocarbons in Poland in the legal status applicable from 01 January 2015. This article in its established framework takes into account the review of new legal solutions such as eg.: the qualification procedure, the cooperation agreement, mandatory establishment of security claims for granting licenses for exploration of deposits of hydrocarbons and their production.

**Key words:** geological and mining law, licenses for prospecting, exploration and mining of hydrocarbons, licenses for mining of hydrocarbons, hydrocarbons

**Słowa kluczowe:** prawo geologiczne i górnicze, koncesje na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż, węglowodory

### WSTĘP

Niniejsze opracowanie stanowi próbę ujęcia w syntetyczny sposób niektórych zmian polskiego prawa geologicznego i górniczego<sup>1</sup> w zakresie koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż jakie wprowadza tzw. nowela węglowodorowa.<sup>2</sup> Celem mojej pracy jest przedstawienie nowych rozwiązań prawnych, które obowiązują w polskim porządku prawnym od 1 stycznia 2015 r. Ze względu jednak na obszerność i gruntowność wprowadzonych zmian nie sposób omówić zagadnienia w sposób wyczerpujący. Problematyka objęta tematem poruszona została jedynie w zarysie, odwołując się do kwestii najistotniejszych i kluczowych, niekiedy – ze względu na złożoność poszczególnych zagadnień – posługując się uogólnieniami. Wybór tego tematu zrodził się wobec faktu nieślabnącego zainteresowania opinii publicznej i inwestorów tą tematyką, w szczególności zaś w obszarze pozyskiwania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych – głównie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tj. Dz.U. z 2014r. poz. 613 j.t., dalej: p.g.g.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1133, dalej: nowela węglowodorowa.

gazu z formacji łupkowych (*shale gas*) – co wywołane jest prognozami wskazujących na istnienie dużych zasobów tego surowca w Polsce.<sup>3</sup>

Nadmienić wypada, że impulsem do podjęcia przez ustawodawcę działań legislacyjnych w omawianej płaszczyźnie była chęć realizacji licznych celów wymienionych w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy,<sup>4</sup> wśród których szczególną uwagę zwraca się na dostosowanie prawodawstwa polskiego do *acquis communautaire*.<sup>5</sup> Ponadto nowela ta choć zwana węglowodorową (ze względu na objęcie reformami w zdecydowanej mierze właśnie kwestii związanych z węglowodorami) przewiduje również inne rozwiązania odnoszące się do pozostałych rodzajów działalności regulowanych p.g.g.<sup>6</sup>

Na początku warto odwołać się do definicyjnego ujęcia węglowodorów obowiązującego w ramach p.g.g. W świetle definicji legalnej zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 16 p.g.g. węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego (z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca). Węglowodory są przedmiotem własności górniczej, której dysponentem jest Skarb Państwa.<sup>7</sup> Pojęciem pozaprawnym spotykanym w literaturze przedmiotu określającym złoża niektórych kopalin objętych własnością górniczą, a zatem również złóż węglowodorów, jest sformułowanie „kopalina strategiczna”.<sup>8</sup>

Przystępując do analizy zmian wprowadzonych nowelą węglowodorową należy przede wszystkim zauważyć, że nowe uregulowania – podobnie jak poprzednio obowiązujące – poprzez dodatkową jednostkę redakcyjną wyodrębniają poszukiwanie, rozpoznawanie

<sup>3</sup> Podkreślenia wymaga duża rozbieżność, co do szacunkowego określenia zasobów gazu łupkowego w Polsce: od najbardziej optymistycznej – 5,3 bln m<sup>3</sup> gazu (kwiecień 2011, według Energy Information Administration), 1,92 bln m<sup>3</sup> gazu (marzec 2012, według Państwowego Instytutu Geologicznego) po najbardziej prawdopodobną 346–768 mld m<sup>3</sup>; [www.polskielupki.pl/index.php/artukul-gaz-lupkowy-w-polsce/74129/zasoby-gazu-lupkowego-w-polsce](http://www.polskielupki.pl/index.php/artukul-gaz-lupkowy-w-polsce/74129/zasoby-gazu-lupkowego-w-polsce), data odczytu: 4. 10. 2014 r.

<sup>4</sup> Wśród celów powołanych w uzasadnieniu do zmiany ustawy wymienia się między innymi: konieczność zapewnienia narzędzi racjonalnego gospodarowania przez państwo złożami węglowodorów w skali całego kraju, co z kolei pozwoli na: zwiększenie podaży gazu ziemnego i w konsekwencji bezpieczeństwa energetycznego Polski; zapewnienie bezpieczeństwa poszukiwań, rozpoznawania i wydobywania poprzez wdrożenie skutecznego systemu nadzoru; zapewnienie godziwych dochodów dla budżetu państwa i samorządów; utworzenie nowych miejsc pracy w sektorze wydobywczym; uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości w prawie geologicznym i górniczym. Projekt ustawy z dnia 23 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 4. 10. 2014 r., dalej: Projekt noweli węglowodorowej wraz z uzasadnieniem.

<sup>5</sup> Mowa tu o uzupełnieniu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30. 6.1994 r., str. 3; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 6, t. 2, str. 262). W tym miejscu nie może umknąć fakt odmienny (aniżeli w polskim systemie prawa) terminologii jaką posługuje się w omawianym zakresie akt wspólnotowy stanowiący fundament dla kwestii tu poruszanych (jw.), który już w swej nazwie stosuje wyrażeniem językowe: poszukiwanie, badanie i produkcja węglowodorów (w wersji angielskiej: *Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorisations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons*).

<sup>6</sup> LIPIŃSKI, A.: Zmiany prawa geologicznego i górniczego (tzw. nowela węglowodorowa). *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2014, Nr 2, s. 2 i n.

<sup>7</sup> Zob. art. 10 ust. 5 p.g.g. *in fine*.

<sup>8</sup> SCHWARZ, H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. I, wyd. II. Wrocław, 2013, s. 99; Por. LIPIŃSKI, A.: Prawna ochrona złóż kopalini. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2013, Nr 9, s. 4.



i wydobywanie węglowodorów ze złóż spod generalnego schematu koncesjonowania. Ustawa nowelizująca prawo geologiczne i górnicze z 11 lipca 2014 r. w dziale III dodaje dwa rozdziały traktujące o niniejszej problematyce w sposób niezwykle szczegółowy tj.: rozdział trzeci – dotyczący koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz rozdział czwarty – odnoszący się do umowy o współpracy.<sup>9</sup> Należy jednak nadmienić, że przewidziane prawem uregulowania w powołanym dziale modyfikują ogólny model koncesjonowania znany p.g.g. Ponadto normy prawa z wspomnianego powyżej zakresu nie są autonomiczne i zupełnie oderwane od podstawowego systemu koncesjonowania przewidzianego w art. 21–42, bowiem w przypadkach nieuregulowanych wprost zastosowanie znajdują przepisy ogólne.<sup>10</sup>

### PROCEDURA UDZIELANIA KONCESJI „WĘGLOWODOROWYCH” W ŚWIETLE NOWELIZACJI P.G.G. Z 11 LIPCA 2014 R.

Na początku rozważań dotyczących nowego modelu koncesjonowania działalności gospodarczej związanej z legalnym poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż nie sposób nie zauważyć fundamentalnej zmiany względem uprzednich unormowań, która przewiduje oparcie systemu koncesyjnego na dwóch typach koncesji, a mianowicie na:

- a) koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (tzw. koncesja łączna) oraz,
- b) koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Wprowadzenie pierwszego ze wspomnianych rodzajów koncesji, obejmującej zakresowo całość prac związanych z eksploracją i eksploatacją węglowodorów, daje przedsiębiorcy wyłączność prowadzenia działalności w danym obszarze od samego początku z możliwością – w razie pozytywnych rezultatów pierwszych faz – przejścia od prac poszukiwawczych do wydobywania węglowodorów, choć – co istotne – możliwość rozpoczęcia fazy wydobywania węglowodorów uzależniona jest od uzyskania decyzji inwestycyjnej,<sup>11</sup> wydawanej przez organ koncesyjny na wniosek zainteresowanego podmiotu.<sup>12</sup> W przyjęciu takiej właśnie koncepcji koncesji łącznej ustawodawca upatrywał zachęty dla przedsiębiorców do prowadzenia prac poszukiwawczych w najszerszym zakresie.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Kwestie związane z umową współpracy zawarto w zaledwie 13 szczegółowych i rozbudowanych artykułach noweli węglowodorowej. Powstaje wątpliwość czy taki kształt regulacji był uzasadniony i konieczny, a najrozsądniejszym rozwiązaniem nie byłoby poddanie tej kwestii zasadzie swobody umów. LIPIŃSKI, A.: *Zmiany prawa geologicznego i górniczego (...)*, s. 2 i n.

<sup>10</sup> Zob. art. 1 pkt 9b noweli węglowodorowej.

<sup>11</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49z ust. 1 i art. 49za.

<sup>12</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49z ust. 2.

<sup>13</sup> Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

Jedynie sygnalizacyjnie nadmienić wypada, że ustawa nowelizująca wyłącza spod obowiązku koncesjonowania badania geofizyczne, prowadzone w celu zbadania struktur geologicznych, związanych z występowaniem złóż węglowodorów.<sup>14</sup> W tym zakresie względem przedsiębiorcy prowadzącego takie badania poczyniono jedynie zobowiązanie do zgłoszenia projektu robót geologicznych do ministra właściwego ds. środowiska.<sup>15</sup> W uzasadnieniu do ustawy wskazuje się, że celem powyższego rozwiązania było zwiększenie dostępności podstawowej informacji geologicznej uzyskiwanej tą drogą, przez uproszczenie procedur dopuszczających do przeprowadzenia tych prac.<sup>16</sup>

Wśród najistotniejszych zmian i nowych rozwiązań wprowadzonych nowelą węglowodorową w zakresie systemu koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów wyróżnić należy m.in.:

- wprowadzenie obligatoryjnego postępowania kwalifikacyjnego,
- oparcie procedury zmierzającej do udzielenia koncesji „węglowodorowych” wyłącznie na postępowaniu przetargowym,
- zastosowanie nowej instytucji – umowy o współpracy,
- ustanowienie obligatoryjnego zabezpieczenia roszczeń w przypadku udzielania koncesji łącznej.

#### POSTĘPOWANIE KWALIFIKACYJNE

Nowela węglowodorowa jako *novum* wprowadza postępowanie kwalifikacyjne poprzedzające postępowanie *stricte* przetargowe. Z uzasadnienia do ustawy wynika, że prawodawca we wprowadzeniu systemu kwalifikacji upatruje zabezpieczenia interesów zarówno państwa, jak i społeczeństwa, w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej związane z procedurą kwalifikacji jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej.<sup>17</sup>

W świetle noweli węglowodorowej decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego jest warunkiem *sine qua non* ubiegania się o udzielenie koncesji. Dopiero bowiem posiadanie ww. decyzji uprawnia podmiot, na rzecz którego została ona wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża.

<sup>14</sup> Zob. art. 1 pkt 4a noweli węglowodorowej – art. 6 pkt 1c: jako badania geofizyczne w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów rozumie się wykonywanie prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych, w tym połączonych z robotami geologicznymi z wyłączeniem robót polegających na wykonywaniu otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 100 m lub robót z użyciem środków strzałowych.

<sup>15</sup> Zob. art. 1 pkt 30 noweli węglowodorowej – art. 85a.

<sup>16</sup> Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.); Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 106, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

Organem kompetentnym do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego jest minister właściwy ds. środowiska.<sup>18</sup> Przedmiotem oceny dokonywanej w postępowaniach kwalifikacyjnych jest analiza zdolności uczestnika postępowania do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż,<sup>19</sup> odbywająca się przez pryzmat dwóch kategorii. Po pierwsze: ustalenia pozostawiania bądź nie podmiotu biorącego udział w postępowaniu kwalifikacyjnym pod kontrolą korporacyjną<sup>20</sup> państwa trzeciego,<sup>21</sup> podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą – weryfikacja czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa polskiego. Po drugie: postępowanie kwalifikacyjne ma na celu ocenę doświadczenia kwalifikanta (podmiotu, który zamierza ubiegać się o koncesję samodzielnie albo wspólnie z innymi podmiotami – jako operator), stanowiącego swoistego rodzaju rękojmię prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej związanej z eksploatacją i eksploracją węglowodorów.<sup>22</sup>

Zainicjowanie postępowania kwalifikacyjnego następuje na skutek złożenia do ministra właściwego ds. środowiska przez podmiot zainteresowany udziałem w postępowaniu przetargowym wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego<sup>23</sup> opłaconego w sposób i w wysokości przewidzianej przepisami prawa.<sup>24</sup> W tym miejscu należy zwrócić uwagę na specyfikę tego postępowania przejawiającą się w konieczności zasięgnięcia przez ministra środowiska opinii takich organów jak: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Komisja Nadzoru Finansowego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szef Agencji Wywiadu. Przedmiot opinii stanowi wspomniana powyżej ocena pozostawiania pod kontrolą korporacyjną i jej ewentualnego wpływu na bezpieczeństwo państwa polskiego. Opinie pozytywne lub negatywne wydane przez ww. organy przybierają postać postanowienia, które winno być przedstawione ministrowi środowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego.<sup>25</sup>

W odniesieniu do drugiego z kryteriów ocenianych w ramach postępowania kwalifikacyjnego tj. doświadczenia, zauważyć należy przyjęcie przez nowelizację konstrukcji wzorowanej na prawie zamówień publicznych,<sup>26</sup> tj. możliwości polegania na doświadczeniu posiadanym przez inne podmioty wykonujące działalność w tej samej grupie kapitałowej.<sup>27</sup>

Czasowy zakres obowiązywania decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego określono jako pięć lat,<sup>28</sup> z możliwością przedłużenia tego

<sup>18</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 1.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 4 – zawiera definicję kontroli korporacyjnej.

<sup>21</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 5 – zawiera definicję państwa trzeciego.

<sup>22</sup> Art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 2.

<sup>23</sup> Szczegółowo wymogi formalne, załączniki i liczbę egzemplarzy wniosku określa art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 7 i 8.

<sup>24</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 6 i 9.

<sup>25</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 10, 11, 12, 13.

<sup>26</sup> Art. 26b ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 907.

<sup>27</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 i 613.

<sup>28</sup> Treść przepisu art. 1 pkt 25b ustawy nowelizującej – art. 49a ust. 17.

terminu, po ponownym przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, na okres dalszych pięciu lat.<sup>29</sup>

Ostateczne decyzje o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego oraz o przedłużeniu ważności tej decyzji, stanowią podstawę do wpisania do wykazu podmiotów kwalifikowanych<sup>30</sup> – składającego się z dwóch odrębnych list (w zależności od tego co stanowiło kryterium oceny listę podmiotów, na rzecz których została wydana pozytywna ocena z postępowania kwalifikacyjnego, obejmującego: a) wyłącznie ocenę danego podmiotu z uwagi na bezpieczeństwo b) ocenę danego podmiotu z uwagi na bezpieczeństwo państwa oraz ocenę posiadanego doświadczenia) – prowadzonego przez ministra właściwego ds. środowiska.<sup>31</sup>

#### WSPÓLDZIAŁANIE ORGANÓW W POSTĘPOWANIU ZMIERZAJĄCYM DO UDZIELENIA KONCESJI „WĘGLOWODOROWYCH”

Założone ramy niniejszej pracy pozwalają jedynie w skrócie odnieść się do kwestii dotyczących stworzenia podstaw prawnych dla prowadzenia działalności koncesjonowanej (tj. uzyskania przewidzianych prawem decyzji oraz uzgodnień i opinii), ze względu na fakt, że problematyka ta jest niezwykle złożona.

W świetle prawa geologicznego i górniczego wydanie decyzji koncesyjnej nigdy nie jest rozstrzygnięciem autonomicznym organu koncesyjnego, albowiem koniecznym jest wyczerpanie trybu wzajemnego współdziałania organów w sposób ściśle określony ustawą. Procedura uzyskania koncesji „węglowodorowej” w tym zakresie nie ulega zmianom – postępowanie *stricte* przetargowe poprzedza dokonanie przez ministra środowiska uzgodnień bądź uzyskanie stosownych opinii niezbędnych do wydania decyzji koncesyjnej.<sup>32</sup> Nowelizacja z lipca 2014 r. przewiduje dwojakiego rodzaju rozróżnienie w tej materii w zależności od typu koncesji, jakiej dotyczyć będzie postępowanie przetargowe. Konstrukcja prawna wprowadzonego nowelizacją art. 49g przewiduje, że w przypadku gdy przedmiotem postępowania przetargowego ma być koncesja łączna organ koncesyjny zobowiązany jest:

- a) w przypadkach wskazanych w art. 8 p.g.g. – do wyczerpania trybu uzgodnień odpowiednio z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (dotyczy decyzji wydawanych na podstawie ustawy dotyczących morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego) lub ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej (dotyczy wyłącznej strefy ekonomicznej) albo
- b) w przypadkach przewidzianych w art. 23 ust. 2 pkt 2 – do uzyskania opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania prowadzonej działalności.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 17 i art. 49b ust. 5.

<sup>30</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49c ust. 1 i n.

<sup>31</sup> Wpis ten ma potwierdzać spełnianie przez przedsiębiorcę wymagań określonych dla postępowania kwalifikacyjnego oraz ma pełnić funkcję informacyjną dla potencjalnych partnerów biznesowych i dla społeczeństwa. Projekt noweli węglowodorowej z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 106, data odczytu: 4. 10. 2014 r.

<sup>32</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49g.

<sup>33</sup> Zob. art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2 pkt 2.

Sytuacja kształtuje się w sposób bardziej złożony w przypadkach postępowań, które za przedmiot będą mieć wydanie decyzji koncesyjnej obejmującej w swej treści jedynie wydobycie węglowodorów ze złóż. W takich okolicznościach organ koncesyjny dokonuje uzgodnień, o których mowa w art. 8 (jw.) albo w art. 23 ust. 2a pkt 1 oraz w art. 23 ust. 1 pkt 3 (odpowiednio z wójtem burmistrzem, prezydentem miasta właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności<sup>34</sup> oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki<sup>35</sup>).

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w świetle nowelizacji przed wszczęciem postępowania przetargowego, którego przedmiotem będzie udzielenie koncesji na wydobycie węglowodorów ze złóż, koniecznym jest uzyskanie przez organ koncesyjny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,<sup>36</sup> a także decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno – inwestycyjną złoża węglowodorów.<sup>37</sup> W postępowaniach powyżej opisanych organ koncesyjny występuje jako podmiot na prawach strony.<sup>38</sup> Na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję „węglowodorową” *ex lege* nastąpi sukcesja praw i obowiązków wynikających z powołanych powyżej rozstrzygnięć uzyskanych w ramach przedmiotowych postępowań.<sup>39</sup>

#### POSTĘPOWANIE PRZETARGOWE

Nowy model prawny dotyczący koncesjonowania działalności związanej z pozyskiwaniem węglowodorów oparty jest na trójstopniowym postępowaniu przetargowym, składającym się z następujących etapów: przetarg, zawarcie umowy o współpracy oraz udzielenie koncesji<sup>40</sup>. Zaakcentowania wymaga jednak fakt, że postępowanie przetargowe nie zawsze będzie składało się ze wszystkich wskazanych powyżej etapów, albowiem drugi z nich (tj. zawarcie umowy o współpracy) dotyczyć będzie tylko tych przypadków, w których zwycięzcą przetargu jest kilka podmiotów, które wspólnie złożyły ofertę.

<sup>34</sup> Zob. art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2a pkt 1 w zw. z art. 49g. Kryterium uzgodnienia w świetle nowelizacji stanowi „nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7”, a nie jak w dotychczas obowiązującym stanie prawnym „zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7”. Por. art. 23 ust. 2 pkt 2 *in fine* p.g.g. i art. 1 pkt 11b noweli węglowodorowej – art. 23 ust. 2a.

<sup>35</sup> Zob. art. 23 ust. 1 pkt 3 p.g.g.

<sup>36</sup> Zauważyć należy również zmiany wprowadzone nowelizacją 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 tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, dalej: u.i.śr. Od 01 stycznia 2015 r. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Por. art. 72 ust. 1 pkt 4 u.i.śr. z art. 7 ust. 4 noweli węglowodorowej – wprowadza art. 72 pkt 4a w u.i.śr.

<sup>37</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49g ust. 1 pkt 2.

<sup>38</sup> Przyjęcie konstrukcji opartej na założeniu, że w jednym postępowaniu organ koncesyjny występuje jako podmiot na prawach strony oraz jest właściwym do wydania głównego rozstrzygnięcia budzi spore wątpliwości. Szerzej: DOBROWOLSKI, G.: Postępowanie w sprawach górnictwa. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2014, Nr 9, s. 62–63.

<sup>39</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49t ust. 2.

<sup>40</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49e i art. 49h.

Sygnalizacyjnie należy zwrócić uwagę na szereg obowiązków informacyjnych ciążyących na organie koncesyjnym w ramach procedury przetargowej. Na organie koncesyjnym spoczywa obowiązek ogłoszenia corocznie w terminie do dnia 30 czerwca w Biuletynie Informacji Publicznej (na stronie urzędu obsługującego ten organ) informacji o przestrzeniach, dla których planuje się w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego.<sup>41</sup> O samym zaś wszczęciu przetargu zawiadamia ogłoszenie zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a następnie umiejscowienie odpowiedniej wzmianki o tym fakcie w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ustawa nowelizująca nie uściśla, jakie wymogi powinna spełniać oferta przedkładana przez zainteresowany podmiot, czyniąc w tym zakresie upoważnienie do wydania stosownego aktu wykonawczego przez Radę Ministrów.<sup>42</sup> Jedyne uszczegółowienie w tym zakresie ustawa statuuje względem kilku podmiotów przedkładających wspólnie ofertę, dla których to obligatoryjnymi warunkami formalnymi oferty jest wskazanie:

- a) operatora<sup>43</sup> oraz
- b) wysokości proponowanych w umowie o współpracy udziałów procentowych w kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych.<sup>44</sup>

Wychodząc naprzeciw dyrektywie węglowodorowej jako naczelną zasadę postępowań przetargowych wskazuje się na zapewnienie warunków przetargu o charakterze obiektywnym i niedyskryminującym.<sup>45</sup> W swej treści nowela węglowodorowa postuluje aby warunki przetargu zapewniały pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania, rozpoznawania albo wydobywania węglowodorów ze złóż. Co istotne – odnosząc przedmiotową kwestię do uprzednio obowiązującego stanu prawnego – ustawa nowelizująca wprowadza nowe kryteria przetargu brane pod uwagę, jak również eliminuje z podstawowych przesłanek oceny wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego, czyniąc zeń jedynie determinant dodatkowy

---

<sup>41</sup> To, dla jakiej przestrzeni w kolejnym roku wszczęte zostaną postępowania przetargowe, określa organ koncesyjny we współpracy z państwową służbą geologiczną przy uwzględnieniu w szczególności „oceny perspektywiczności geologicznej”. Nowelizacja nie wyjaśnia precyzyjnie co należy rozumieć pod tym pojęciem przyjmując, iż jest to w szczególności ocena możliwości dokumentowania zasobów złóż węglowodorów w celu ich wydobywania oraz opłacalności wydobywania węglowodorów ze złóż. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49f ust. 3.

<sup>42</sup> Akt ten miałby określać kryteria jakim powinna odpowiadać oferta oraz dokumenty wymagane do przedłożenia od składającego ofertę. Zwrócić należy uwagę na upoważnienie ustawowe do określenia w drodze rozporządzenia sposobu dokonania oceny ofert, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia sprawiedliwej ich oceny, zgodnie z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji mając na uwadze zasady ochrony konkurencji, ochrony środowiska oraz racjonalnej gospodarki złożem. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 1 w zw. z art. 49o pkt 1.

<sup>43</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 2 pkt 1.

<sup>44</sup> Udział procentowy winien być obliczonych w taki sposób, aby suma udziałów procentowych oferentów wynosiła 100%, przy czym udział procentowy operatora powinien wynosić więcej niż 50%. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 2 pkt 2.

<sup>45</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k. Dyrektywa węglowodorowa wyraźnie eksponuje postulat „niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom prowadzenia poszukiwań, badań i produkcji surowców”.

(choć zmierzający do ostatecznego wyboru pomiędzy ofertami, które uzyskały jednakową ocenę).<sup>46</sup>

Normatywny zakres kryteriów wyboru zwycięzcy przetargu określa treść art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k, zgodnie z którym warunki przetargu winny opierać się na ocenie następujących kryteriów:

- 1) doświadczeniu w wykonywaniu działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż, zapewniającym bezpieczeństwo prowadzonej działalności, ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę środowiska;
- 2) technicznych możliwościach wykonywania działalności w omawianym zakresie dotyczącym koncesjonowania działalności związanej z węglowodorami, w szczególności dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym, organizacyjnym, logistycznym oraz kadrowym;
- 3) finansowych możliwości dających należytą rękojmię wykonywania działalności koncesjonowanej, w szczególności źródła i sposoby finansowania zamierzonej działalności, w tym udział środków własnych oraz środków pochodzących z kapitału obcego;
- 4) proponowane technologie prowadzenia prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
- 5) zakres i harmonogram:
  - proponowanych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
  - obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.

Jednakże pomimo tak dużego dookreślenia warunków przetargu otwartym pozostaje pytanie o skuteczną możliwość obiektywnej weryfikacji wskazanych kryteriów przetargu. Ustawa nie wskazuje na wagę poszczególnych przesłanek, wobec czego należy przyjąć, że pozostawia się to w gestii ocennej organu koncesyjnego przy każdorazowym poszanowaniu wspomianej już zasady niedyskryminacji.

Zaakcentować wypada, że ustawa nowelizująca dopuszcza możliwość skorzystania przez podmiot uczestniczący w postępowaniu przetargowym z technicznych możliwości innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. W takim jednak przypadku uczestnik postępowania jest obowiązany udowodnić organowi koncesyjnemu, że będzie dysponował zasobami technicznymi niezbędnymi do realizacji obowiązków wynikających z koncesji, zwłaszcza przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie innych podmiotów do oddania do dyspozycji koniecznych zasobów technicznych na okres korzystania z nich przy wykonaniu koncesji.<sup>47</sup>

Jedynie na marginesie należy spostrzec, że nowela zawiera w swej treści normy prawne dotyczące zastosowania w postępowaniu przetargowym instrumentu prawnego

<sup>46</sup> Por. art. 44 ust. 1 p.g.g. z art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k. Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy w tak dużym uszczegółowieniu warunków oceny upatruje zabezpieczenia złóż oraz maksymalizacji wydobycia i wyczerpania złóż, także w długim horyzoncie czasowym. Projekt noweli węglowodorowej wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, s. 109, data odczytu: 4. 10. 2014 r.

<sup>47</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49k ust. 2.

jakim jest wadium. Informację o formie wniesienia wadium oraz o jego wysokości i terminie wpłaty każdorazowo zawiera ogłoszenie.<sup>48</sup>

Celem przeprowadzenia postępowania przetargowego organ koncesyjny wyznacza komisję przetargową.<sup>49</sup> Zadaniem komisji przetargowej jest dokonanie oceny spełnienia przez złożone oferty wymogów formalnych i szczegółowych warunków przetargu,<sup>50</sup> a ponadto wybór zwycięzcy przetargu, czyli podmiotu, którego oferta uzyskała najwyższą ocenę.<sup>51</sup> W sytuacji gdy oferta jest składana wspólnie przez kilka podmiotów, ocena ta dokonuje się łącznie wobec wszystkich. Wynikiem prac komisji przetargowej jest protokół z przebiegu przetargu, przedkładany organowi koncesyjnemu, który następnie jest przesłany wszystkim uczestnikom przetargu.<sup>52</sup>

Nawiązując do uprzednich unormowań należy zauważyć, że nowela zaadoptowała na grunt p.g.g. rozwiązania prawne wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, dotyczące oprostowania czynności podjętych w postępowaniu przetargowym.<sup>53</sup> Składanie protestów dotyczących samego przebiegu przetargu i uchybień w nim występujących nie jest możliwe w dowolnym momencie postępowania, a dopiero po doręczeniu protokołu z przetargu, w terminie 14 dni. Protest powinien wskazywać oprostowaną czynność, a także zawierać zwięzłe przytoczenie zarzutów oraz wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie protestu.<sup>54</sup> Środek ten podlega rozpoznaniu przez organ koncesyjny najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia. Skutkiem uwzględnienia protestu jest konieczność ponownego przeprowadzenia oprostowanej czynności. Protesty wniesione po upływie terminu oraz wniesione przez podmioty niebędące uczestnikiem przetargu podlegają odrzuceniu.<sup>55</sup>

Zwycięzcą przetargu zostaje podmiot albo podmioty, których oferta uzyskała najwyższą ocenę. W przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę, operatorem jest podmiot wskazany w ofercie.<sup>56</sup>

<sup>48</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49h ust. 3 pkt 14.

<sup>49</sup> Dotychczas szczegółowo problematykę tę określało w § 6 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 259, dalej: r.u.k.w. Zob. też: art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49i ust. 2.

<sup>50</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 1.

<sup>51</sup> Dotychczas obowiązujące r.u.k.w. w § 7 ust. 4 pkt 2 stanowiło o wyborze przez komisję przetargową „najkorzystniejszej oferty”.

<sup>52</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 5 i 6.

<sup>53</sup> Wśród innych środków prawnych przysługujących podmiotowi niezadowolonemu z rozstrzygnięcia przetargu należy wskazać: zaskarżenie przetargu na drodze sądowej (do sądu powszechnego) lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie udzielonej wygrywającemu przetarg decyzji koncesyjnej (do ministra środowiska). W tym przypadku uczestnik postępowania niezadowolony z jego rozstrzygnięcia działać powinien dwutorowo wykorzystując oba środki jednocześnie. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, (choć na gruncie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze) „ewentualne spory związane z przetargiem (bez względu na jego rodzaj) podlegają rozpoznaniu w drodze sądowej. Mają one charakter cywilnoprawny, żadna zaś norma prawna nie przekazuje ich na drogę postępowania administracyjnego”. LIPiŃSKI, A. – MIKOSZ, R.: *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, stan prawny na dzień: 30. 5. 2003 r., Lex.

<sup>54</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49n.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m ust. 3 i 4.



W ramach analizy rozwiązań prawnych dotyczących omawianej tematyki nie sposób pominąć instytucji, nieznaną dotychczas polskiemu p.g.g. a wprowadzonej do krajowego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2015 r., jaką jest umowa o współpracy.<sup>57</sup> Ten etap postępowania przetargowego zaistnieje wówczas gdy w przetargu zostanie wybrana oferta złożona wspólnie przez kilka podmiotów. Umową o współpracy określa się wzajemne zobowiązanie stron do wspólnego wykonywania działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węgłowodórów oraz wydobywania węgłowodórów ze złóż albo wydobywania węgłowodórów ze złóż, pod warunkiem uzyskania koncesji oraz zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego.<sup>58</sup> Umowa ta powinna zostać zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności.<sup>59</sup> Kwestie nieuregulowane w tej materii poddaje się regulacjom ogólnym zawartym w kodeksie cywilnym.<sup>60</sup>

Wedle ustawy procedurę dotyczącą zawarcia umowy o współpracy rozpoczyna przesłanie przez organ koncesyjny operatorowi wezwania do przedłożenia projektu umowy o współpracy w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania.<sup>61</sup> Taki projekt podlega kontroli dokonywanej przez organ koncesyjny pod względem zgodności ze złożoną ofertą oraz ustawą.<sup>62</sup> W sytuacjach, gdy umowa jest zgodna we wskazanych powyżej aspektach, organ koncesyjny informuje o tym fakcie operatora w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu umowy, a ten niezwłocznie przesyła umowę. W razie niezgodności umowy z ofertą lub ustawą przewiduje się możliwość zakreslenia dodatkowego, 14 dniowego terminu do usunięcia tych rozbieżności.<sup>63</sup>

Skuteczność umowy o współpracy uzależnia się od ziszczenia się warunku w postaci udzielenia koncesji.<sup>64</sup> Ustawa nie wskazuje enumeratywnie *essentialia negotii* przedmiotowej umowy wymieniając natomiast wprost jako obligatoryjne następujące jej podstawowe elementy:<sup>65</sup>

- 1) określenie rodzaju działalności objętej umową,
- 2) wskazanie operatora,
- 3) określenie procentowego udziału jej stron w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych.<sup>66</sup>

<sup>57</sup> Możliwość swobodnego doboru partnerów biznesowych w ramach projektów poszukiwawczo-wydobywczych jest powszechnie stosowaną praktyką w takich państwach jak USA czy Kanada i opiera się na umowach typu *farm out* czy *joint operating agreements*. Umowa o współpracy wzorowana była na rozwiązaniach prawnych powszechnie stosowanych w krajach prowadzących wydobywanie węgłowodórów na dużą skalę. Przenosi ona realizację zobowiązań koncesyjnych na poziom cywilnoprawny, z uwzględnieniem wielości stron je wykonujących. Projekt noweli węgłowodorowej wraz z uzasadnieniem, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/141245/141287/dokument109481.pdf>, data odczytu: 26. 10. 2014 r.

<sup>58</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi.

<sup>59</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi ust. 2.

<sup>60</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zw.

<sup>61</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p.

<sup>62</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p ust. 2.

<sup>63</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49p ust. 2.

<sup>64</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zi ust. 3.

<sup>65</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49zk.

<sup>66</sup> Owo procentowe określenie wynika już z oferty składanej przez podmiot (art. 1 pkt 25b noweli węgłowodorowej – art. 49j ust. 2).

Reprezentację stron umowy o współpracy w zakresie wykonywania działalności objętej umową sprawuje operator.<sup>67</sup> W oparciu o zapisy ustawy nowelizującej przyjmuje się, że operatorem<sup>68</sup> jest przedsiębiorca posiadający decyzję o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego (w zakresie, o którym mowa w treści art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49a ust. 16 pkt 2), do którego obowiązków należy wykonywanie wobec organów administracji publicznej praw i obowiązków wynikających z udzielonej koncesji, ponoszenie odpowiedzialności wobec tych organów i osób trzecich. Ponadto operator jest uprawniony do reprezentowania pozostałych przedsiębiorców, którym udzielono tej koncesji, na zasadach określonych w ustawie. Należy zatem podkreślić dwojaki rodzaj rolę operatora, przejawiającą się w odpowiedzialności zarówno zewnętrznej (jako podmiot odpowiedzialny zarówno względem Skarbu Państwa i osób trzecich) jaki i wewnętrznej (jako odpowiedzialny względem pozostałych podmiotów wspólnie składających ofertę). Ustawa nowelizująca określa czynności pozostające w zakresie zwykłego zarządu, które operator podejmuje samodzielnie (w tym rozliczenia należności publicznoprawnych związanych z wykonywaniem działalności koncesjonowanej),<sup>69</sup> jak i tych czynności, które przekraczają zwykły zarząd (np.: podejmowanie uchwał w sprawach zatwierdzania rocznego sprawozdania finansowego czy rozwiązania umowy o współpracy).<sup>70</sup>

Podkreślić również należy szeroki zakres odpowiedzialności operatora za zobowiązania powstałe w związku z działalnością objętą umową o współpracy oraz koncesją „węglowodorową”. Wśród katalogu zobowiązań, którymi może zostać obciążony operator, wskazuje się: uiszczenie wynagrodzenia z tytułu umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego i umowy na korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat, o których mowa w dziale VII p.g.g., zobowiązania wobec osób trzecich powstałe w związku z przedmiotową działalnością niewynikającą z zatwierdzonych planów rocznych lub wieloletnich.<sup>71</sup> Uregulowania obowiązujące od stycznia 2015 r. przewidują roszczenia regresowe względem pozostałych stron umowy (proporcjonalnie do udziału tych stron w kosztach prac geologicznych) w przypadku spłaty przez operatora zobowiązań względem osób trzecich.<sup>72</sup>

## UDZIELENIE KONCESJI

Organ koncesyjny udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża niezwłocznie: (1) po otrzymaniu protokołu z przetargu – na rzecz zwycięzcy przetargu albo (2) w przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – po przekazaniu organowi koncesyjnemu umowy o wspól-

<sup>67</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49m.

<sup>68</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49j ust. 3.

<sup>69</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zm ust. 2.

<sup>70</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zm ust. 3. Ustawa nie wskazuje taksatowego katalogu czynności przekraczających zwykły zarząd, przewidując możliwość zastosowania w umowie współpracy dodatkowych zastrzeżeń co do innych czynności wymagających podjęcia stosownej uchwały.

<sup>71</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49zq ust. 1 i 2.

<sup>72</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49 zq ust. 3.

pracy – na rzecz stron tej umowy.<sup>73</sup> Pozostałym podmiotom, niebędącym zwycięzcą przetargu organ odmawia udzielenia koncesji. Następnie organ koncesyjny zawiera ze zwycięzcą przetargu umowę o ustanowienie użytkowania górniczego, a gdy oferta składana była wspólnie przez kilka podmiotów – ze wszystkimi tymi podmiotami.<sup>74</sup>

#### ZAKRES TEMPORALNY OBOWIĄZYWANIA KONCESJI

Czasowy zakres obowiązywania koncesji „węglowodorowych” określono jako nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż lat 30.<sup>75</sup> Tu jednak podkreślić należy, że granica maksymalnego obowiązywania koncesji „węglowodorowej” (tj. 30 lat) nie jest definitywną, albowiem nowela węglowodorowa statuuje prawną możliwość modyfikowania czasu obowiązywania decyzji koncesyjnej w jej górnym pułapie. W ramach tzw. koncesji łącznej wyróżnia się dwie fazy: poszukiwania i rozpoznawania (trwająca od dnia udzielenia koncesji do dnia zakończenia dokumentowania złoża w przestrzeni wyznaczonej koncesją albo przekazania właściwemu organowi dokumentacji, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4) oraz wydobywania węglowodorów ze złóż (od dnia wydania decyzji inwestycyjnej do dnia cofnięcia, wygaśnięcia lub utraty mocy tej koncesji).<sup>76</sup> Ustawa nowelizująca zastrzega jednak możliwość wydłużenia czasu trwania każdej z poszczególnych faz koncesjonowanej działalności, co w konsekwencji skutkować będzie przedłużeniem mocy obowiązującej decyzji koncesyjnej w ogóle.<sup>77</sup>

Przedłużenie czasu trwania poszczególnych faz może nastąpić na wniosek<sup>78</sup> podmiotu, któremu udzielona została koncesja. Skorzystanie z prawnej możliwości wydłużenia poszczególnych faz uzależnione jest od prowadzenia przez koncesjonariusza działalności zgodnie z warunkami określonymi w decyzji koncesyjnej. Faza poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów w uzasadnionym przypadku (w szczególności umotywowanym warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem) może zostać wydłużona maksymalnie na okres do 2 lat,<sup>79</sup> podczas gdy faza wydobywania – na okres niezbędny do zakończenia wydobywania węglowodorów ze złoża, nie dłuższy jednak niż 5 lat.<sup>80</sup> Ponadto ustawa wprost statuuje, że przy rozpatrywaniu wniosku o przedłużenie fazy poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów ze złóż przy ocenie uwzględnia się w szczególności zgodność wykonywania działalności z harmonogramami, o których mowa w treści art. 49v pkt 3.<sup>81</sup> Zwrócić należy uwagę na przyjętą w ustawie koncepcję koncesji aż do całkowitego wyeksploatowania złoża, albowiem na wniosek koncesjonariusza minister właściwy ds. środowiska może przedłużać czas

<sup>73</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49s ust. 1.

<sup>74</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49s ust. 2.

<sup>75</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49t ust. 1.

<sup>76</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49v pkt. 2.

<sup>77</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y.

<sup>78</sup> Wniosek o przedłużenie czasu trwania poszczególnych faz składa się w następujących terminach: (1) fazy poszukiwania i rozpoznawania – nie później niż 60 dni przed upływem czasu trwania tej fazy; (2) fazy wydobywania – nie później niż 120 dni przed upływem czasu trwania tej fazy. Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 4 i 6.

<sup>79</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 2 i 3.

<sup>80</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 5.

<sup>81</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 3.

trwania fazy wydobywania na kolejne okresy, z których żaden nie może być dłuższy niż 5 lat.<sup>82</sup> Nowela węglowodorowa zakłada również możliwość wydłużenia czasu obowiązywania koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, gdyż znajdują tu odpowiednie zastosowanie ww. regulacje dotyczące przedłużenia czasu obowiązywania koncesji łącznej w fazie wydobywania.<sup>83</sup>

#### ELEMENTY KONCESJI

Wychodząc od kwestii ogólnych podkreślić należy, że jedną z prawnych konsekwencji zmian w zakresie typologii koncesji są przeobrażenia w zakresie treści decyzji koncesyjnych. Warty podkreślenia jest to, iż ustawa nowelizująca z lipca 2014 r. przewiduje względem koncesji elementy formalne stanowiące niejako wypadkową dla obu jej typów, jednocześnie w kolejnych regulacjach określając z góry dodatkowe jej elementy właściwe tylko dla konkretnego jej rodzaju. Jako elementy wspólne dla koncesji dot. wydobywania węglowodorów ze złóż jak i koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża wskazuje się następujące elementy:

- 1) rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności;
- 2) przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność;
- 3) w przypadku gdy jest udzielana na rzecz stron umowy o współpracy: operatora oraz – zgodnie z umową o współpracy – udziały stron umowy w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych;
- 4) czas obowiązywania koncesji;
- 5) termin rozpoczęcia zamierzonej działalności, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie zamierzonej działalności;
- 6) szczególne warunki wykonywania zamierzonej działalności, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, zdrowia publicznego, ochrony środowiska lub racjonalnego gospodarowania złożem;
- 7) warunki zabezpieczenia fakultatywnego – jeśli przewidziano je w ogłoszeniu – w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia.<sup>84</sup>

Oba typy decyzji koncesyjnej w swej treści mogą określać warunki włączania wód do górotworu.<sup>85</sup>

Jako dodatkowe elementy przewidziane dla koncesji dot. poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż wymienia się:

- 1) cel, zakres i rodzaj zamierzonych prac geologicznych, w tym robót geologicznych, oraz minimalną kategorię rozpoznania złoża;
- 2) czas trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania oraz fazy wydobywania;
- 3) harmonogram, w podziale na lata, realizacji obowiązków wynikających z tej koncesji, w tym wynikających z harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych;

<sup>82</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 7.

<sup>83</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49y ust. 8.

<sup>84</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49u ust. 1.

<sup>85</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49u ust. 2.

- 4) częstotliwość, tryb i format przekazywania organowi koncesyjnemu informacji o wynikach realizacji obowiązków określonych w harmonogramach;
- 5) wysokość opłaty za działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złoża węglowodorów;
- 6) warunki zabezpieczenia w szczególności wysokość, zakres i sposób ustanowienia tego zabezpieczenia;
- 7) zakres i harmonogram obowiązkowego poboru próbek uzyskanych w wyniku robót geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych.<sup>86</sup>

Jako części składowe decyzji koncesyjnej dot. wydobywania węglowodorów ze złóż – ponad te wspólne dla obu jej rodzajów – wskazuje się:

- 1) granice obszaru górniczego<sup>87</sup> i terenu górniczego;
- 2) minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem.<sup>88</sup>

#### ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Ustawodawca w odniesieniu do materii jaką jest zabezpieczenie roszczeń u podstaw swojego zamysłu stawia konieczność wykazania się przez podmiot ubiegający się o prowadzenie działalności w poruszonym zakresie odpowiednimi zabezpieczeniami. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym w zakresie regulacji dot. *stricte* węglowodorów brak było szczegółowego uregulowania w odniesieniu do zabezpieczenia roszczeń. Zastosowanie poprzez odesłanie z art. 21 ust. 3 p.g.g., znajdowało się w treści art. 28 ust. 2 p.g.g., który stanowi o możliwości fakultatywnego ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać w skutek wykonywania działalności koncesjonowanej, które ustanawiane jest na podstawie oceny dokonywanej przez organ koncesyjny w konkretnych stanach faktycznych przy uwzględnieniu takich przesłanek jak: szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. Aktualne regulacje dotyczące *stricte* węglowodorów zakładają obligatoryjne i fakultatywne zabezpieczenie roszczeń.

Ustanowienie obligatoryjnego zabezpieczenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji<sup>89</sup> jest warunkiem koniecznym do udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. Wysokość zabezpieczenia stanowi odniesienie procentowe do wysokości kosztów prac geologicznych, w tym robót geologicznych, które nie może przekraczać równowartości 20% tych kosztów.<sup>90</sup> Okres, na jaki zabezpieczenie jest ustanawiane, określa się jako okres od dnia udzielenia koncesji do dnia zakończenia fazy poszukiwania i rozpoznawania.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49v.

<sup>87</sup> Podstawą wyznaczenia granic obszaru górniczego jest dokumentacja geologiczno – inwestycyjna złoża węglowodorów. Zob. art. 1 pkt noweli węglowodorowej – art. 49w ust. 2.

<sup>88</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49w ust. 1.

<sup>89</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 1.

<sup>90</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 3.

<sup>91</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 1.

Ustawa nowelizująca wprowadziła do uregulowań dotyczących *stricte* węglowodorów – możliwość fakultatywnego ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją przy uwzględnieniu przesłanek tożsamyh do tych określonych w art. 28 p.g.g.<sup>92</sup> Skorzystanie z tej opcji może mieć miejsce zarówno w odniesieniu do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, jak i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Szczegółowe omówienie niniejszego zagadnienia przekracza jednak ramy opracowania, dlatego też co do kwestii dotyczących form, zakresu, sposobu oraz wysokości zabezpieczenia odsyłam do art. 1 pkt 25 noweli węglowodorowej – art. 49x.

## WNIOSKI

Problematyka w obrębie, której poruszano się w przedmiotowej publikacji dotyczyła prawnych aspektów poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów ze złóż w Polsce. Zauważyć należy, że nowelizacja wprowadzająca do polskiego porządku prawnego zmiany z dniem 1 stycznia 2015 r. w swej treści była niezwykle szczegółowa i obszerna. Nowelizacja ta względem uprzednio obowiązujących unormowań, zawartych w zaledwie kilku artykułach ustawy dotyczących *stricte* koncesji „węglowodorowych”, wprowadziła nowe rozwiązania legislacyjne gruntownie reformując system koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż. Jako jedyne i wyłączne postępowanie zmierzające do uzyskania koncesji węglowodorowej wskazuje się na postępowanie przetargowe, do którego przystąpienie uzależniono od uprzedniego posiadania przez podmiot ubiegający się o jej udzielenie – decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, tym samym eliminując możliwość uzyskania koncesji węglowodorowej w trybie bezprzetargowym. Uwadze nie może umknąć również wprowadzenie nowej typologii koncesji: tzw. koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Wśród innych znamiennych elementów nowelizacji należy wskazać na wprowadzenie jako jeden z możliwych etapów procedury przetargowej (obok postępowania *stricte* przetargowego i zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania górniczego) zawarcia umowy o współpracy. Ponadto nowela węglowodorowa określa sytuacje, w których koniecznym jest obligatoryjne ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji.

Nie sposób było odnieść się w niniejszej publikacji do wątpliwości jakie wzbudzają niektóre z uregulowań noweli, a z pewnością staną się one przedmiotem licznych publikacji naukowych. Jednakże to jak w realiach polskiego systemu prawa i gospodarki krajowej sprawdzą się nowe rozwiązania w omawianym zakresie pokaże czas i praktyka.

---

<sup>92</sup> Zob. art. 1 pkt 25b noweli węglowodorowej noweli węglowodorowej – art. 49x ust. 2.

## WYKAZ SKRÓTÓW

art.	–	artykuł
bln	–	vbilion
dot.	–	dotyczy
ds.	–	do spraw
Dz.	–	Dziennik
ibidem	–	tamże
j.t.	–	jednolity tekst
m.	–	metr
m.in.	–	między innymi
mld.	–	miliardy
np.	–	na przykład
Nr	–	Numer
p.g.g.	–	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze
pkt	–	punkt
por.	–	porównaj
poz.	–	pozycja
późn.	–	późniejszymi
r.	–	rok
r.u.k.w.	–	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż
s.	–	strona
t.	–	tom
tj.	–	to jest
tzw.	–	tak zwany
U.	–	Ustaw
UE	–	Unia Europejska
ust.	–	ustęp
zm.	–	zmiany
zob.	–	zobacz
zw.	–	związku





## ADMINISTRACYJNA REGLAMENTACJA ŚWIADCZENIA USŁUG ZWIĄZANYCH Z ODBIOREM ODPADÓW KOMUNALNYCH

MAREK GÓRSKI

**Abstract:** **Public Law Regulation of Municipal Waste Collection as a Business Activity**

The article is taking the issue of regulating the business activity consisting in collecting the municipal waste from their producers, in order to direct this waste for processes of treatment. Regulating applied in Polish provisions consist on obliging to get the entry in the register of regulating activity, led through executive authority of the commune self-government, competent of activity on account of the place conducted. They paid special attention in the study to recipes referring to deleting for entrepreneur from the register, treated as the administrative sanction, showing doubts of different kinds caused by these provisions. Analysis is taking into account also newest amendments to the provisions prepared at the Parliament in October 2014.

**Key words:** environmental law, waste management, administrative regulating the business activity

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, działalność w zakresie odbierania odpadów, reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej

Reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej jest uznawana za dopuszczalną przede wszystkim wtedy, kiedy ma na celu zabezpieczenie określonego interesu publicznego, uznawanego za na tyle istotny, że może wpłynąć na ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanej swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług związanych z postępowaniem z odpadami komunalnymi podlega reglamentacji przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości tych usług, jakości ocenianej z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarnego i środowiskowego, ale także skuteczności wykonywania odpowiednich działań. Usługi te powinny być bowiem świadczone w sposób nieprzerwany i zapewniać odbiór oraz skierowanie do systemów zagospodarowania wszystkich wytworzonych odpadów. Wprowadzenie reglamentacji daje możliwość zapewnienia administracyjnego nadzoru nad prowadzeniem reglamentowanej działalności, nadzoru dającego szansę stosunkowo szybkiej i skutecznej interwencji właściwego w tym względzie organu w sytuacji, w której nie są przestrzegane prawem określone wymagania dotyczące prowadzenia danej działalności.

Przepisy regulujące postępowanie z odpadami komunalnymi, w Polsce jest to przede wszystkim ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach,<sup>1</sup> reglamentowanie usług polegających na odbiorze odpadów komunalnych od ich wytwórców i transporcie do miejsc (instalacji i urzędzeń) ich zagospodarowania, przewidywały od początku obowiązywania ustawy, pierwotnie poprzez konieczność uzyskania zezwolenia na świadczenie takich usług, wydawanego przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), mającego charakter prewencyjny w tym sensie, że należało je uzyskać przed podjęciem tego typu działalności. Przepisy ustawy formułowały warunki, które zainteresowany przedsiębiorca czy inny podmiot prowadzący tę działalność powinien spełniać, spełnienie warunkowało możliwość uzyskania zezwolenia. Naruszenie wymagań w trakcie prowadzenia działalności mogło skutkować cofnięciem zezwolenia.

Zmiany wprowadzone do ustawy u.p.cz. ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku, w bardzo istotny sposób przebudowując systemy postępowania z odpadami komunalnymi zmieniły także formułę reglamentacji. Uznano bowiem za uzasadnione zastąpienie dotychczasowej formuły zezwolenia na świadczenie takich usług formułą teoretycznie prostszą i mniej skomplikowaną w postaci obowiązku uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej. Formuła taka wydaje się dla zainteresowanego przedsiębiorcy o tyle korzystniejsza, że nie wymaga przede wszystkim wszczynania i przeprowadzania postępowania administracyjnego, skutkującego wydaniem odpowiedniej decyzji administracyjnej, samo zaś stwierdzenie spełnienia wymagań związanych z prowadzeniem działalności opiera się na oświadczeniu przedsiębiorcy. Oświadczenie takie nie jest badane przy okazji oceny złożonego wniosku i dookreślane w decyzji, wymagania ustalone są w sposób generalny ustawą<sup>3</sup> i aktem do niej wykonawczym.<sup>4</sup> Wymagania te muszą być oczywiście przestrzegane w trakcie wykonywania działalności i to już powinno być kontrolowane, wraz z wyciąganiem ewentualnych konsekwencji w przypadku stwierdzenia ich naruszenia. Przepisy o rejestrze wprowadzone ustawą nowelizującą weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku.

Zasady dokonywania wpisu do rejestru, co leży we właściwości wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) regulują przepisy ustawy u.p.cz., zawarte w rozdz. 4a („*Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych*”), przy czym obejmują one również pewne zagadnienia związane ze sprawowaniem nadzoru nad prowadzeniem reglamentowanej działalności i stosowania wskazanych środków nadzorczych (w szczególności instytucji wykreślenia z rejestru). Przepisy te skonstruowane zostały w sposób dość daleko odbiegający od ideału, budzą więc sporo wątpliwości uzasadniających bliższą ich analizę. Opracowanie niniejsze skupi się jednak tylko na wybranych kwestiach, w szczególności odnosząc się do zagadnień związanych z wykreśleniem przedsiębiorcy z rejestru; niezbędne będzie jednak poruszenie i pewnych kwestii ogólniejszych. Ważnym jest również i to, że wdrożenie wspomnianych nowych systemów postępowania z odpadami komunalnymi od połowy 2013 roku i ich praktyczne

<sup>1</sup> Dz. U. 2013 r. poz. 1339 (dalej określana jako ustawa u.p.cz.).

<sup>2</sup> Dz. U. 2011.152.897.

<sup>3</sup> Art. 9d ust. 1 ustawy u.p.cz.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – Dz. U. 2013.122.

funkcjonowanie wykazało konieczność dokonania szeregu poprawek w regulacji prawnej zagadnienia dotyczącej, pierwszą część tych poprawek zawiera nowelizacja przyjęta przez Sejm 10 października b.r., skierowana obecnie do Senatu.<sup>5</sup> Nowelizacja ta dotyka m.in. i zagadnień poruszanych w opracowaniu. Należy mieć na uwadze, że tekst odpowiednich przepisów nie jest jeszcze ostateczny, Senat może zaproponować w nich zmiany. Podkreślić także trzeba, że dla interpretacji i stosowania przepisów zawartych w aktualnym i przyszłym tekście ustawy u.p.cz. podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy o odpadach z grudnia 2012 r.,<sup>6</sup> co zresztą podkreśla art. 1a ustawy u.p.cz., nawiasem mówiąc aktualizowany nowelizacją z października 2014 r.

Punktem wyjścia dla analizy musi być odwołanie się do przepisu art. 9b ust. 1 ustawy u.p.cz., który jednoznacznie stwierdza, że „działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”, tym samym odsyłając do tejże ustawy;<sup>7</sup> skutkuje to koniecznością rozważenia kwestii wzajemnego stosunku przepisów obu ustaw. Zauważyć należy, że ustawa s.d.g. zawiera przepisy mające dla tej kwestii moim zdaniem podstawowe znaczenie. Ustawa ta bowiem po pierwsze zakłada w art. 64, iż wówczas, gdy zgodnie z odrębną ustawą dany rodzaj działalności ma charakter działalności regulowanej w rozumieniu ustawy s.d.g., przedsiębiorca taką działalność może prowadzić pod warunkiem, że spełnia szczególne warunki ustalone przepisami ustawy odrębnej; musi także uzyskać wpis do rejestru działalności regulowanej. Wziąć pod uwagę jednak trzeba to, że to właśnie ustawa s.d.g. reguluje ogólne zasady uzyskiwania wpisu i dokonywania wykreślenia wpisu z rejestru. Podkreślić także trzeba dalej, że zgodnie z postanowieniami art. 74 w sprawach nieuregulowanych w art. 64–73 (ustawy s.d.g.) należy stosować przepisy ustaw odrębnych, dotyczących wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Zastrzeżenie zawarte w art. 74 należy moim zdaniem interpretować w ten sposób, że regulacje prawne dotyczące działalności regulowanej mogą mieć podwójny charakter, mogą bowiem obejmować przepisy ogólne zawarte w ustawie s.d.g., ale także i przepisy szczegółowe, wynikające z ustawy odrębnej, o ile taka ustawa nadaje danemu rodzajowi działalności charakter działalności regulowanej; taki właśnie charakter mają postanowienia zawarte w analizowanych fragmentach ustawy u.p.cz. W konsekwencji przyjąć należałoby, że przepisy ogólne (ustawa s.d.g.) powinny być stosowane z uzupełnieniami wynikającymi z przepisów szczególnych (w badanym przypadku ustawa u.p.cz.), te ostatnie nie powinny zmieniać bądź wyłączać przepisów ogólnych. Sprawa wydaje się bardzo ważną zwłaszcza z tego powodu, że na gruncie postanowień ustawy u.p.cz. pojawia się szereg wątpliwości, m.in. w odniesieniu do zagadnień związanych z wykreśleniem wpisu z rejestru. Wy-

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 2377; opracowanie przygotowane według stanu prawnego na koniec października 2014 r. nie może jeszcze uwzględnić ostatecznego tekstu ustawy nowelizującej, co dla treści opracowania nie ma jednak, jak to zostanie wykazane, podstawowego znaczenia;

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej określana jako ustawa o odpadach) – Dz. U. 2013 poz. 21 z późn.zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – Dz. U. 2013. poz. 672 z późn.zm.; dalej określana skrótem ustawa s.d.g.

daje się, że ustawodawca sam sobie tu zaprzecza, pomijając wskazane wyżej przepisy ustawy s.d.g. (zwłaszcza art. 74) i traktując regulacje zawarte w ustawie u.p.cz. jako regulacje szczególne, w odniesieniu do wpisu do rejestru przewidywanego ustawą u.p.cz. mogące w zasadzie dowolnie kształtować zasady dokonywania wpisu i wykreślenia przedsiębiorcy z niego i uwzględniające postanowienia ustawy s.d.g. w sposób dość wybiórczy i dowolny. Moim zdaniem to błąd, ustawa s.d.g. w kwestiach dotyczących ogólnych zasad i warunków prowadzenia działalności gospodarczej powinna mieć charakter aktu podstawowego, co przecież jej przepisy podkreślają. Nieuwzględnianie tego rodzaju problemy, o których dalej.

Zakres podmiotowy obowiązku uzyskania wpisu do rejestru wskazuje przepis art. 9b ust. 1, adresując ten obowiązek do podmiotów prowadzących działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Sformułowanie przepisu może budzić wątpliwości z dwóch punktów widzenia, po pierwsze dlatego, że prowadzić taką działalność mogą podmioty o różnym statusie prawnym. W szczególności chodzi tu o odróżnienie podmiotów mających status przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy s.d.g. (art. 4) oraz podmioty o statusie zakładów budżetowych bądź innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych gminy. Obowiązek uzyskania wpisu do rejestru w gminie, w której zamierzają prowadzić działalność, dotyczy według art. 9c ust. 1 ustawy u.p.cz. tylko przedsiębiorców. Wątpliwość druga zamyka się w pytaniu, czy określenie „odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości” ma charakter ogólny, czy też dotyczy tylko odbierania odpadów bezpośrednio z nieruchomości. Wątpliwość ta jest związana przede wszystkim z działalnością punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (p.s.z.o.k.), które także zajmują się, w szerokim określeniu tego pojęcia, odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tę wątpliwość stara się usunąć przygotowana nowelizacja przez wprowadzenie przepisu (nowy ust. 1a w art. 9c) wyraźnie wyłączającego obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej przez prowadzącego p.s.z.o.k. Wątpliwość zostanie usunięta, jednak zamyka to drogę do takiej formuły nadzoru nad prawidłowością działania punktów.

Na wstępie analizy merytorycznej przepisów ustawy u.p.cz., traktowanych jako regulacja właśnie szczególna w stosunku do postanowień ustawy s.d.g., należałoby zauważyć, że poprzednio (na gruncie postanowień ustawy u.p.cz. sprzed nowelizacji z 2011 r.) uzyskanie zezwolenia od razu pozwalało przedsiębiorcy na podjęcie określonej w tym akcie działalności, czyli zawieranie umów z właścicielami nieruchomości i odbieranie od nich, za wynagrodzeniem, odpadów. Natomiast uzyskanie obecnie wymaganego wpisu do rejestru tego rodzaju skutki może rodzić jedynie wówczas, gdy prowadzona jest działalność polegająca na odbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (tzw. system umowny odbierania odpadów), i to tylko wówczas, gdy rada gminy nie skorzystała z wynikającego z art. 6c ust. 2 uprawnienia do likwidacji tego systemu i wprowadzenia na obszarze całej gminy nowego systemu organizacyjnego odbierania odpadów (tzw. system gminny, z mocy ustawy obowiązujący w stosunku do nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy). W tym podstawowym systemie przedsiębiorca uzyskuje prawo prowadzenia działalności polegającej na odbieraniu odpadów na podstawie umowy zawartej z wój-

tem po wygraniu przetargu na odbiór odpadów. Praktyka już pokazała, że chyba nawet większość gmin z takiej możliwości skorzystała, a więc uzyskanie wpisu do rejestru faktycznie prowadzić działalności jeszcze nie pozwala.

Biorąc więc pod uwagę to, że wpis do rejestru faktycznie nie daje prawa do prowadzenia danej działalności można postawić pytanie, kiedy przedsiębiorca powinien taki wpis uzyskać – przed przystąpieniem do przetargu, czy też dopiero po jego wygraniu. Ustawodawca w tekście ustawy tego w sposób wyraźny nie rozstrzygnął jednak należałoby przyjąć, że skoro posiadanie wpisu jest niezbędne dla podjęcia działalności w zgodzie z prawem, to przedsiębiorca wpis powinien posiadać w momencie podejmowania działalności, a więc po wygraniu przetargu a przed zawarciem umowy, a nie już w momencie przystępowania do przetargu. Tu znowu zdarzają się przypadki różnego podejścia do kwestii, np. część gmin w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia dla przetargów organizowanych na podstawie wymagań ustawa u.p.cz. (zwłaszcza art. 6d) wprowadzają warunek posiadania wpisu do rejestru prowadzonego przez wójta danej gminy. Wymóg ma według mnie charakter pozaprawny, dla przedsiębiorcy zaś może rodzić istotne konsekwencje wskazane dalej, przy analizie podstaw wykreślenia z rejestru.

Drugą z dość ważnych dla analizy podstaw wykreślenia z rejestru kwestii ogólnych jest problem wymagań, jakie przedsiębiorca prowadzący działalność objętą wymogiem uzyskania wpisu musi spełniać, w szczególności w trakcie prowadzenia tej działalności. Po pierwsze trzeba tu odwołać się do art. 65 ustawy s.d.g., zgodnie z którym przedsiębiorca ubiegający się o wpis do rejestru działalności regulowanej powinien przedłożyć odpowiedni pisemny wniosek, dołączając do tego wniosku oświadczenie o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności. W analizowanych przypadkach warunki te określają postanowienia ustawy szczególnej, w postaci ustawy u.p.cz., gdzie kwestii dotyczy art. 9c ust. 3–5. Przepisy te w szczególności wymagają od zainteresowanego przedsiębiorcy złożenia oświadczenia o spełnianiu określanych ustawą u.p.cz. warunków wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jak wskazano, warunki te w sposób ogólny opisuje ustawa (art. 9d ust. 1), precyzują je postanowienia rozporządzenia wykonawczego (wydanego na podstawie art. 9d ust. 2) i warunki te muszą być spełnione już w momencie składania oświadczenia, oczywiście potem także przez cały czas wykonywania danej działalności.

Zauważyć jednak należy, że powołane przepisy art. 9d mówią nie o „warunkach” (sformułowanie z art. 65 ustawy s.d.g., także przepis art. 9c ust. 4 ustawy u.p.cz.), a o „wymaganiach”. Wydaje się, że nie jest to tylko różnica semantyczna, zaś „warunki” obejmują „wymagania”, ale nie tylko te „wymagania”. Do „warunków prowadzenia działalności” trzeba byłoby, jak sądzę, włączyć także obowiązki dotyczące sposobu prowadzenia działalności określone w przepisach art. 9e–9h ustawy u.p.cz. W takim razie przedsiębiorca składając oświadczenie wymagane przepisami obu ustaw zobowiązuje się zarówno do spełniania pewnych wymagań w momencie przystępowania do wykonywania działalności (wymagań określających pewną przyszłą „jakość” prowadzonych działań, zwłaszcza w kontekście posiadanego wyposażenia), jak i przestrzegania określonych obowiązków w trakcie prowadzenia działalności. W konsekwencji spełnianie

tych wszystkich „warunków” w trakcie prowadzenia działalności musi podlegać kontroli, w szczególności ze strony organu dokonującego wpisu (czego wyraźnie wymaga art. 70 ustawy s.d.g. – „*Spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr danej działalności.*”). W takim razie w praktyce oznacza to możliwość stosunkowo szerokiego wykorzystywania instytucji sankcyjnego wykreślenia z rejestru, o czym dalej.

Przepisy ustawy s.d.g. zakładają, że organ rejestrowy powinien kontrolować przestrzeganie warunków prowadzenia działalności (art. 70 ustawy), przewidując także odpowiednie uprawnienia kontrolne określone w art. 57 te samej ustawy.<sup>8</sup> Powstaje więc w ten sposób potencjalna kolizja pomiędzy przepisami ustawy u.p.cz. ustalającymi zasady sprawowania kontroli przestrzegania przepisów ustawy u.p.cz. przez wójta (burmistrza, prezydenta), a więc także i kontroli działalności przedsiębiorców posiadających wpis do rejestru (art. 9u), a wskazanymi przepisami ustawy s.d.g. Wydaje się, że wskazany wyżej przepis art. 74 ustawy s.d.g. wyłącza stosowanie do kontroli przedsiębiorcy w zakresie kwestii związanych z wpisem do rejestru przepisu art. 9u ust. 2 ustawy u.p.cz. – kwestia jest już uregulowana w ustawie u.s.d.g., a ustawy szczególne mają mieć zastosowanie tylko wobec spraw nieuregulowanych.

Istotne wątpliwości i problemy interpretacyjne budzą przepisy dotyczące wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru. Regulacje zawarte w ustawie u.p.cz., dotyczące tych właśnie kwestii, zostały bowiem skonstruowane w sposób właściwie nieuwzględniający, mimo formalnych odwołań, założeń przyjętych w odpowiednich przepisach ustawy s.d.g. Ich aktualna konstrukcja sugeruje możliwość dokonania przez wójta wykreślenia z rejestru, bez wskazania formy prawnej takiego wykreślenia. Przygotowana nowelizacja usiłuje ten brak wyeliminować poprzez wprowadzenie w art. 9j nowego przepisu ust. 3, zgodnie z którym w przypadkach wskazanych w ustawie u.p.cz. wykreślenie miałyby następować poprzez wydanie odpowiedniej decyzji. Rozwiązanie to moim zdaniem także nie jest zadowalające, bowiem precyzyjna analiza przepisów obu ustaw pozwala na stwierdzenie, że wykreślenie z rejestru ma faktycznie dwie różne podstawy prawne i wynikające z nich dwie odrębne formy prawne.

Wykreślenie może mieć po pierwsze charakter, który można byłoby określić jako formalny czy porządkowy, co dokonywane jest na podstawie art. 73 u.s.d.g. na wniosek przedsiębiorcy. Przepis nie stawia tu żadnych warunków, przedsiębiorca może złożyć taki wniosek w każdym momencie, nie wskazano również sytuacji, w której złożenie wniosku byłoby konieczne. Oznacza to w szczególności, że przedsiębiorca może zachować wpis nie prowadząc działalności tym wpisem objętej. Ustawa nie wymaga tu także zastosowania formy decyzji. Z kolei ustawa u.p.cz. w art. 9i zawiera konstrukcję odmienną, ustanawia bowiem obowiązek złożenia wniosku o wykreślenie w przypadku trwałego zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności, dając na to

---

<sup>8</sup> Takie jak prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarza objęta koncesją, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana; także prawo żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli.

termin 14 dni. Określenie „trwale zaprzestanie działalności” trzeba byłoby chyba łączyć z rzeczywistym wycofaniem się przedsiębiorcy z działalności na terenie danej gminy. Tu jednak można postawić pytanie, czy z taką sytuacją mamy do czynienia także i wówczas, gdy przedsiębiorca przegrywając przetarg<sup>9</sup> stracił, faktycznie i prawnie, możliwość prowadzenia tej działalności. Przyjąć by moim zdaniem należało, że taka utrata prawnych i nawet faktycznych możliwości działania nie powinna być traktowana jako „trwale zaprzestanie prowadzenia działalności” tak długo, dopóki przedsiębiorca utrzymuje w gminie swoje środki działania. Wskazany problem jest istotny z dwóch względów – po pierwsze dlatego, że ustawa u.p.cz. z niezłożeniem wniosku o wykreślenie w wymaganym terminie wiąże konsekwencje prawne w postaci formuły wykreślenia w zasadzie sankcyjnego, wobec czego zastosowanie takich konsekwencji musi oprzeć się na uznaniu zaistnienia „trwałości” zaprzestania działalności. Problem drugi to kwestia zgodności konstrukcji przyjętej przez ustawę u.p.cz. z założeniami ustawy s.d.g. i pytanie, czy żądanie dokonania wykreślenia z rejestru w takiej sytuacji jest dopuszczalnym, z punktu widzenia art. 64 ustawy s.d.g., dookreśleniem warunków prowadzenia działalności regulowanej, przy czym niedopełnienie takiego warunku ma być sankcjonowane.

Po drugie podnieść należy, że wykreślenie z rejestru działalności regulowanej należałoby także traktować jako sankcję administracyjną<sup>10</sup> będącą konsekwencją negatywnej oceny wypełniania przez przedsiębiorcę nakładanych na niego prawem obowiązków. W tym właśnie zakresie przepisy ustawy u.p.cz. ocenić trzeba jako nie do końca przemyślane, zwłaszcza w kontekście dotyczących tego samego zagadnienia postanowień ustawy s.d.g., przy czym zmiany proponowane aktualną nowelizacją części dotychczasowych wątpliwości wprawdzie eliminują, jednak skutkują powstaniem nowych. Wątpliwości dotyczące aktualnego stanu prawnego związane są z konstrukcją postanowień zawartych w art. 9j i właściwie zakładających, że wykreślenie z rejestru w przypadkach w nich wskazywanych następuje z urzędu i w dodatku czynnością wójta o niedookreślonym charakterze. Czynność ta jednak w sposób istotny, odbierając prawo prowadzenia działalności na terenie danej gminy, wpływa na pozycję prawną przedsiębiorcy, musi więc być możliwa kontrola takiego rozstrzygnięcia, co najmniej w trybie art. 3 § 1 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.<sup>11</sup>

Nowelizacja stara się ten błąd usunąć poprzez wspomniany już wyżej nowy przepis ust. 3 w art. 9j, zgodnie z którym wykreślenie z rejestru w przypadkach określonych w ust. 2 pkt 2–5 ma następować w drodze decyzji. Pozornie sprawa wydawać by się mogła rozstrzygniętą, jednak należy zauważyć, że przepisy ustawy s.d.g. przewidują dość skonkretyzowany i odmienny tryb działania organu, skutkujący wykreśleniem wpisu z rejestru, przy czym jest to tryb postępowania przewidziany dla wykreślenia typu właśnie sankcyjnego. Jest to tryb dwuetapowy, w którym organ prowadzący re-

<sup>9</sup> Zwłaszcza w gminie, w której obowiązuje tylko system gminny.

<sup>10</sup> Co do pojęcia i konstrukcji sankcji administracyjnej w tego rodzaju sytuacjach zob. m.in. FRĄCZAK, K.: Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna [w:] STAHL, M. – LEWICKA, R. – LEWICKI, M. (red.): *Sankcje administracyjne*. Warszawa, 2011, s. 109 i nast.; tamże GÓRSKI, M. – KIERZ-KOWSKA, J.: *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach*, s. 260 i nast.

<sup>11</sup> Dz. U. 2002.153.1270 z późn. zm.

jestr działalności regulowanej powinien po pierwsze, stwierdzając zaistnienie jednej z okoliczności wskazanych w art. 71 ust. 1, wydać decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem; decyzja ta z mocy przepisu ust. 2 objęta jest ustawowym rygorem natychmiastowej wykonalności. W następnej kolejności ust. 3 przewiduje dokonanie z urzędu wykreślenia wpisu przedsiębiorcy w rejestrze działalności regulowanej. Przepisy budzą pewne wątpliwości, w tym momencie jednak je pominię.<sup>12</sup>

W obecnym brzmieniu art. 9j ust. 1 i 2 można i trzeba byłoby chyba przyjąć, że wykreślenie z przyczyn określonych w ust. 2 odbywać się powinno w tym samym trybie, co wykreślenie z przyczyn ustalonych w art. 71 ust. 1 ustawy s.d.g. Nowelizacja wprowadza natomiast tryb odmienny, niejako skrócony, od razu odwołujący się do decyzji o wykreśleniu z rejestru, w praktyce chyba trudniejszy w stosowaniu. Zabraknie bowiem wynikającego z ustawy rygору natychmiastowej wykonalności i tym samym wstrzymania prowadzonej działalności, przy czym podkreślić należy, że prowadzonej z naruszeniem prawa; oczywiście możliwe jest skorzystanie z art. 108 § 1 lub 2 k.p.a. Poważniejszym jednak problemem wydaje się być powtórzenie w art. 9j ust. 2 ustawy u.p.cz. części z przyczyn wskazanych w art. 71 ust. 1 ustawy s.d.g., do którego to powtórzenia nowelizacja już się nie odnosi, a powodować to może pytanie o podstawę i zasadność zastosowania w określonym przypadku jednego lub drugiego trybu. Wątpliwość ma jeszcze dalej idące konsekwencje bowiem rodzi pytanie, czy zastosowanie odrębnego trybu postępowania dla przyczyn określonych w przepisach ustawy u.p.cz. oznacza, że sankcyjne wykreślenie zastosowane w tych przypadkach jest trybem na tyle odrębnym, że nie znajdują dla niego zastosowania konsekwencje przewidziane dla sankcyjnego trybu wykreślenia, dokonywanego w oparciu o przyczyny wskazane w art. 71 ust. 1 ustawy s.d.g., a wskazane w art. 71 ust. 3 i art. 72 ust. 1 te same ustawy, konsekwencje dla przedsiębiorcy mocno dotkliwe.<sup>13</sup> Jeśli przyjąć takie założenie, to możliwość zastosowania w określonym przypadku jednego lub drugiego trybu pozostawiona byłaby właściwie całkowicie swobodnemu uznaniu organu, a konsekwencje dla przedsiębiorcy byłyby bardzo różne.

Przepisy art. 71 ust. 1 zakładają, że decyzja zakazująca prowadzenia działalności musi być przez organ rejestrowy wydana w przypadku stwierdzenia, iż –

- 1) złożone przez przedsiębiorcę wymagane oświadczenie jest niezgodne ze stanem faktycznym;
- 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie;
- 3) stwierdzone zostało rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.<sup>14</sup>

Uznać należałoby, że zgodnie z założeniami przyjętymi w art. 64 u.s.d.g. okoliczności umożliwiające w konsekwencji wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru mogły

<sup>12</sup> Zob. więcej w tym zakresie GÓRSKI, M. – NOWACKI, K. (red.): *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*. Wrocław, 2012, s. 261.

<sup>13</sup> Analizę tych konsekwencji zob. GÓRSKI, M. – NOWACKI, K. (red.): *Prawne i organizacyjne obowiązki...*, s. 261.

<sup>14</sup> Zob. tamże, s. 262.



być ustawą szczególną, czyli ustawą u.p.cz., uzupełnione, co zostało dokonane przepisami zawartymi w art. 9j. Na początek należałoby zauważyć, że przepis art. 9j ust. 1 jest niepotrzebnym odesłaniem do ustawy s.d.g., postanowienia art. 71 ustawy s.d.g. obowiązują w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność regulowaną w oparciu o ustawę u.p.cz. i bez tego odwołania. W wyliczeniu zawartym w art. 9j ust. 2 znalazło się natomiast kilka przesłanek wskazujących naganny sposób działania przedsiębiorcy, z których istotne wątpliwości wywołuje przede wszystkim treść przesłanki zawartej w pkt. 3.<sup>15</sup> Analiza tej przesłanki pozwala bowiem na stwierdzenie, że ma ona charakter swoistego uogólnienia przesłanek wyliczonych w art. 71 ust. 1 ustawy s.d.g., w dodatku zaostrzającego odpowiedzialność przedsiębiorcy. Zaostrzenie to jest widoczne zwłaszcza w kontekście okoliczności wskazanej w art. 71 ust. 1 pkt. 2, która daje przedsiębiorcy szansę na usunięcie błędów wskazanych w przepisie. W takim razie należy wrócić do postawionego wcześniej pytania, który przepis, zaś po nowelizacji także który tryb postępowania, w takiej sytuacji powinny być zastosowane? Uważam, głównie ze względu na treść art. 74 ustawy s.d.g., że należałoby stosować jednak przepisy tej właśnie ustawy, czyli przesłanki wyraźnie precyzyjniej wyliczone w art. 71 ust. 1.

Nowelizacja przygotowana w październiku 2014 r. nie niweluje również wątpliwości zgłaszanych wcześniej co do przesłanek wskazanych w art. 9j ust. 2 pkt. 4 i 5 ustawy u.p.cz.<sup>16</sup> Przepis zawarty w ust. 4 nowelizacja wprawdzie zmienia, ale tylko poprzez wyłączenie z niego pewnych kategorii odpadów. Podobnie aktualne pozostają zastrzeżenia dotyczące okoliczności wskazanej w art. 9j ust. 2 pkt. 2, która po pierwsze jest niespójna z wymaganiami nałożonym na przedsiębiorcę w art. 9i. Przepis ten wymaga bowiem złożenia wniosku o wykreślenie w ciągu 14 dni od trwałego zaprzestania działalności, a więc wykreślenie w oparciu o art. 9j ust. 2 pkt. 2 powinno być dokonywane dopiero po upływie tego terminu. Wątpliwość druga to pytanie, czy niedopełnienie przez przedsiębiorcę obowiązku z art. 9i powinno skutkować wykreśleniem przez organ, wykreśleniem mogącym być uznanym za sankcyjne, a więc mogącym skutkować dalszymi konsekwencjami.

Podsumowując dokonane w tym i wcześniejszych opracowaniach analizy określonych w art. 9j ust. 2 przesłanek wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru chciałbym wyraźnie podkreślić, że wykreślenie takie moim zdaniem powinno się odbywać w trybie przewidzianym art. 71 ustawy s.d.g., a więc nowelizacja wprowadzająca odrębny tryb postępowania, w dodatku w niektórych elementach w sposób powodujący poważne wątpliwości co do wzajemnej relacji przepisów obu analizowanych ustaw, jest błędem. Jak wskazałem bowiem wcześniej, wprowadzone zmiany faktycznie w kilku przypadkach pozostawiają swobodę organowi co do wyboru określonego trybu postępowania i tym samym także skutków związanych z zastosowaniem danego trybu. Może to powodować nierówność w traktowaniu podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej. Pytanie, po co w takim razie wprowadzać zmiany komplikujące sytuację, ma naturalnie charakter raczej retoryczny.

<sup>15</sup> Pkt. 3 – „stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”.

<sup>16</sup> Zob. tamże, s. 263

## REDAKČNÍ RADA

*Předseda:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bohdan (Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP, Praha)

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czaplinski (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)



ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 2/2015

Časopis *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)).

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1  
<http://www.karolinum.cz>  
Praha 2015  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)  
MK ČR E 18585